



Mind the Gap Report: COALESCE for Support in Italy

Needs analysis for the integration of migrant female victims of trafficking
for sexual exploitation/abuse



Funded by the European Union's
Asylum, Migration and Integration Fund



Funding

This report was funded by the European Union's Asylum Migration and Integration Fund.

Coalesce project

This report is produced for the EU funded initiative "COALESCE: Legal, Psycho-social and economic empowerment for the integration of women third country nationals (TCN) victims of human trafficking (VoT) for sexual exploitation and abuse" (Coalesce Project EC AMIF: 958133), led by the Mediterranean Institute of Gender Studies (MIGS) (Cyprus), in partnership with the Immigrant Council of Ireland (ICI) (Ireland), Caritas Cyprus, Cyprus Refugee Council, SOLWODI (Germany), Associazione Iroko Onlus (Italy), Association, Marta Centre (Latvia), Klaipeda Social and Psychological Services Center (KSPSC) (Lithuania), and European Network of Migrant Women - a European platform based in Belgium.

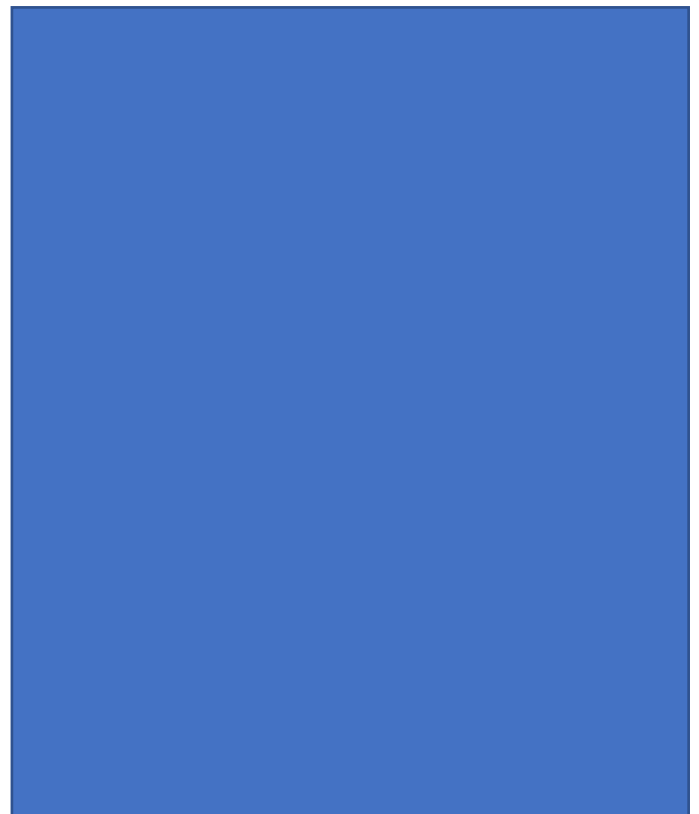
Coalesce works to support to victims of trafficking in human beings: providing gender-specific psycho-social, legal and economic support and assistance to third-country national women victims of sex trafficking, and to develop synergies and complementarities in facilitating needs identification, assistance and support, and improve transnational cooperation among front line professionals and practitioners. Coalesce's aim is to place the voices and authentic opinions of trafficked women at the centre of implementation.

Author/s

Example text Example text Example text Example text Example text

Acknowledgements

Example text Example text Example text Example text Example text Example text Example text Example text



Disclaimer

The content of this report represents the views of the author only and is his/ her sole responsibility. The European Commission does not accept any responsibility for use that may be made of the information it contains.

Tabella dei Contenuti

Introduzione.....	Error! Bookmark not defined.
Breve descrizione del progetto COALESCE	4
Il Rapporto Mind the Gap: alcune lacune nel sistema	4
Metodologia.....	5
Indicatori del Supporto Psychosociale e legale	6
Indicatori dell'indipendenza Economica.....	6
Il Contesto Politico UE	7
Capitolo Uno – Supporto Psicologico	8
Capitolo Due – Supporto Legale	26
Capitolo Tre – Supporto Economico	37
Conclusioni e raccomandazioni	41
Bibliografia	44

Introduzione

Breve descrizione del progetto COALESCE

Questo report è realizzato all'interno della cornice di un progetto transnazionale intitolato "COALESCE: miglioramento del supporto legale, psico-sociale, empowerment economico per il raggiungimento di un'indipendenza nei percorsi per l'integrazione delle donne provenienti da Paesi terzi e vittime di tratta a scopo sessuale. (Progetto Coalesce EC AMIF: 958133). Il progetto COALESCE è finanziato dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) e implementato tramite il partenariato comprendente il partner capofila Mediterranean Institute of Gender Studies (Cipro), Cyprus Refugee Council, Caritas Cyprus, Iroko Onlus (Italia), Marta Centre (Lettonia), European Network of Migrant Women (ENOMW), Immigrant Council of Ireland, Solwodi (Germania), Klapeida (Lituania).

L'obiettivo del progetto è quello di provvedere al supporto delle donne migranti vittime di tratta di esseri umani, le quali sono state sfruttate a scopo sessuale in Europa. Offrendo un tipo di assistenza e supporto basato su un approccio di genere, il progetto mira a sviluppare sinergie e complementarità facilitando un'adeguata identificazione, assistenza e supporto e migliorando la cooperazione transnazionale tra le figure professionali e gli/le operatori/trici impegnati/e sul campo.

L'esistenza di una relazione tra l'assistenza, di cui le vittime necessitano, e altri fattori come il loro genere di appartenenza, il tipo di sfruttamento che subiscono e il loro status di residenza, è ben documentata e conosciuta. (Direttiva EU 2011/36/EU). Infatti, le donne e ragazze vittime di tratta a scopo sessuale hanno un insieme di bisogni complesso (Commissione Europea, Studio sulla dimensione di genere nella tratta di esseri umani, 2016; EIGE, Misure specifiche di genere nelle azioni antitratta, 2018). Quindi, la forte componente di genere nella tratta di esseri umani, porta a considerare quest'ultima come una forma di violenza di genere e questo è un elemento fondamentale nella concettualizzazione e nel programma di lavoro di COALESCE. In risposta alle priorità di AMIF (5), il progetto si focalizza sulle implicazioni che gli sviluppi della migrazione comporta, all'interno di un contesto di incertezza protratta nel tempo, di disuguaglianze sociali aggravate dalla pandemia da Covid-19 che ha colpito persone più vulnerabili vittime di tratta di esseri umani, in particolare donne e bambini.

In specifico, il piano di lavoro del progetto COALESCE consiste:

Nella disposizione di un tipo di assistenza guidata da un Modello di Integrazione basato sul genere, Gender Specific Integration Model GeSIM per il miglioramento del supporto legale, dell'assistenza psico-sociale, dell'indipendenza economica per favorire l'integrazione delle donne cittadine di Paesi terzi e vittime di tratta.

Nello sviluppo di un insieme di strumenti pratici rafforzato dal contributo delle donne coinvolte nella tratta, filtrato dalla conoscenza specialistica e dalle raccomandazioni per un'implementazione sostenibile di genere delle linee guida UE e degli strumenti, con

l'obiettivo di stimolare il lavoro di coloro che forniscono i servizi (incluse le autorità competenti in materia di asilo).

Nella promozione di uno scambio nazionale e transnazionale di conoscenze, tra attori rilevanti, sui benefici e sull'impegno per il GeSIM (Modello di Integrazione basato sul genere), con lo scopo di alimentare approcci collaborativi a beneficio delle donne vittime di tratta.

Nel miglioramento della capacità di supporto alle vittime, da parte delle organizzazioni in Europa, per fornire servizi di sostegno specifici, basati sul genere (incluso il miglioramento del supporto legale, psico-sociale ed economico), adeguati ai bisogni delle donne migranti vittime di tratta a scopo sessuale e che contribuiscono all'immediata identificazione di queste ultime.

Ultimo ma non meno importante, prendendo in considerazione tutte le misure di protezione disponibili nella cornice stabilita dalla Direttiva Antitratta 2011/36/EU, questo progetto mira a promuovere un miglior scambio di conoscenze riguardanti l'integrazione delle vittime di tratta, attraverso il partenariato, il quale raggruppa un gruppo di diverse organizzazioni femministe che hanno esperienza nel supporto alle migranti vittime di tratta che stanno uscendo dallo sfruttamento sessuale.

L' attenzione alle lacune nel sistema

Lo scopo di questo report è di presentare una mappatura e un'analisi, per il supporto e l'integrazione delle donne e ragazze vittime di tratta a scopo sessuale, provenienti da Paesi terzi, in sei Stati membri dell'UE: Cipro, Germania, Irlanda, Italia, Lituania e Lettonia. L'analisi adotta un approccio di genere e centrato sulla vittima coinvolgendo direttamente le vittime che si trovano nei luoghi della mappatura e nella valutazione dei meccanismi di supporto locali. Questo per identificare microaree di intervento basato sull'approccio di genere all'interno delle seguenti macroaree: 1) supporto psico-sociale; 2) supporto legale; e 3) empowerment economico della persona.

Nello specifico, il rapporto mira a fornire uno stato dell'arte e informazioni rilevanti concernenti le lacune nell'assistenza e nel supporto offerto nei Paesi presi in esame, dalla prospettiva delle vittime di tratta a scopo sessuale cittadine di Paesi terzi.

Questo rapporto comprende una breve panoramica del progetto, il contesto legale e politico dell'UE e a livello nazionale, seguito da un'analisi dei temi chiave e dei bisogni identificati attraverso interviste approfondite e focus group svolti in Italia con donne vittime di tratta a scopo sessuale provenienti da Paesi terzi.

Metodologia

Il consorzio COALESCE ha adottato una metodologia comune per assicurare una coerenza nella mappatura e nell'analisi dei bisogni analizzati nel contesto dei Paesi partner. I risultati della mappatura e dell'analisi di questi contesti servirà a formare e a sviluppare il Modello di Integrazione di genere GeSIM – un manuale, delle linee guida comprendenti un modello di supporto legale e psicosociale (PLM) e di indipendenza economica (EEM) per le donne e ragazze vittime di tratta cittadine di Paesi terzi. L'interconnessione di questa analisi dei bisogni con il modello di integrazione di genere (GESIM) assicura l'inclusione importante delle voci delle vittime di tratta e delle loro prospettive negli interventi che mirano all'integrazione. Questo modello verrà prodotto, implementato e valutato nel corso del progetto COALESCE.

Il metodo usato per il rapporto di ricerca include:

Una ricerca a tavolino, comprendente a) legislazione, b) politiche, c) rapporti accademici e altri rapporti di ricerca, e d) rapporti governativi e altri pubblicati dall'UE e dalle altre istituzioni internazionali, in modo tale da raccogliere informazioni aggiornate sul supporto e gli interventi di integrazione attualmente disponibili per le donne vittime di tratta e di grave sfruttamento sessuale nei diversi contesti nazionali/locali. L'analisi si baserà su indagini già esistenti dell'UE riguardanti misure specifiche di genere per il contrasto alla tratta volte ad agevolare la fusione tra il micro e il macrolivello. (Yonkova et al., 2017)

Le interviste in profondità e i focus group, con le donne vittime di tratta e di grave sfruttamento sessuale, serviranno ad acquisire uno sguardo sulle loro esperienze vissute in prima persona e sulle loro opinioni riguardo alle misure di supporto e integrazione esistenti, e a capire come le vittime di tratta possano esser meglio supportate.

Per le finalità di questo progetto, l'identificazione di bisogni specifici di genere e di aree di intervento è orientata al raggiungimento di una migliore autonomia economica, di un migliore supporto psicosociale e legale.

Riguardo a ciò, le conoscenze disponibili sono state integrate con la presa in esame della legislazione e delle politiche europee, studi dell'UE, studi dell'Istituto Europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), la biblioteca online dell'UE sugli studi riguardanti la tratta e il grave sfruttamento, rapporti di progetti rilevanti in materia. Inoltre, le conoscenze sono state integrate da scoperte innovative degli operatori e operatrici delle associazioni partner – come SOLWODI e ICI che hanno lavorato al progetto ASSIST, il quale ha identificato i principi per le buone prassi nel fornire assistenza con una prospettiva specifica di genere (Thomson e Yonkova, 2020)

Indicatori di supporto legale e psico-sociale

Fornire servizi di assistenza psicosociale e legale, basati su una prospettiva specifica di genere, che mirano all'integrazione delle vittime di tratta include il supporto olistico psicologico e sociale, così come la rappresentazione legale. Queste forme di supporto sono collegate alle esperienze delle donne vittime di tratta e di grave sfruttamento sessuale e altre forme di violenza contro le donne. In specifico, questi indicatori, adattati al progetto ASSIST (Progetto

ASSIST; 2020; Yonkova, N. et al., 2020) includono: “l’identificazione e il riconoscimento delle donne in quanto vittime di tratta; ogni altra questione concernente l’immigrazione, così come attività criminali.” È aggiunto il focus specifico, ma non limitato, a: “questioni relative alla famiglia; accesso ad alloggi protetti (disposizione di strutture e appartamenti protetti); assistenza medica; rimborsi; accesso all’assistenza materiale; supporto psicologico; altre iniziative rivolte all’integrazione.” (p.36)

Indicatori di indipendenza economica

Il concetto dell’indipendenza economica riconosce le donne come attori economici, i quali contribuiscono all’attività economica e dovrebbero dunque essere messe nelle condizioni di beneficiare di quest’ultima in egual modo rispetto agli uomini. Riconosce, inoltre, che l’autonomia finanziaria può esercitare un ruolo importante nel rafforzare la posizione delle donne all’interno della società e all’interno delle mura domestiche. L’indipendenza economica si riferisce alla condizione in cui sia le donne che gli uomini hanno un proprio accesso all’intera gamma delle opportunità e delle risorse economiche – comprendendo l’occupazione lavorativa, i servizi, e un’entrata monetaria sufficiente – così da poter formare ed esercitare il controllo sulle loro vite, soddisfare i loro bisogni e quelli delle persone che dipendono da loro, e fare scelte consapevoli (Pesce e Christodoulou, 2017).

Il raggiungimento di una maggior potere economico è concepito all’interno di una cornice di lavoro che vuole abilitare a una maggiore indipendenza economica e include, ma non si limita, a questi temi e indicatori: opportunità di impiego lavorativo; formazione professionale e scolastica (orientamento al lavoro e accesso all’imprenditoria, piani professionali, accesso alle risorse); attivazione di risorse e piani di finanziamento (start-up, piccole imprese); accesso alla tecnologia; competenze digitali; servizi rivolti alla cura della persona; affiancamento di un tutor o di un mentore; welfare e ammortizzatori sociali; alloggio e servizi di trasporto; servizi finanziari diretti e indiretti.

Per concludere, i tre pilastri di intervento – miglioramento del supporto psicosociale, legale e raggiungimento di una maggiore indipendenza economica– sono concepiti come svolti in maniera complementare alla consulenza che viene definita come segue:

Il counseling è un approccio multidisciplinare, nel quale, alle donne rifugiate che sono state vittime di violenza di genere, viene offerto un supporto vario, includendo la consulenza psicosociale, informazioni concernenti i loro diritti e l’assistenza nel soddisfare i loro bisogni quotidiani. L’obiettivo del counseling è supportare i beneficiari nei diversi momenti della vita, non solo connessi a violenze basate su motivazioni di genere. Il processo di counseling può richiedere mesi, o anche anni, e si interseca con altri processi diversificati nei quali le richiedenti asilo e le vittime di violenza possono trovarsi coinvolte; il processo di ottenimento dello status di rifugiata, il processo di condanna dell’attività criminale degli sfruttatori e i processi civili come il divorzio, il ricongiungimento familiare o l’affidamento dei figli. Il counseling è, in pratica, una serie di servizi in sessioni uniche dove le rifugiate hanno l’opportunità di essere ascoltate e di raccontare le loro storie. Assieme al counselor

vengono scoperte quali possono essere le opportunità. Le donne vengono informate riguardo ai loro diritti come vittime di crimine internazionale e come richiedenti protezione internazionale. I loro bisogni pratici come sostentamento, alloggio, assistenza medica vengono individuati e, quando richiesto, vengono riferiti ad altri attori che forniscono servizi per tali bisogni. Ad un livello più approfondito, i counselors descrivono la consulenza come un processo che fa passare la persona da uno stato di vergogna, paura e senso di colpa alla costruzione di una fiducia in se stessa, al rafforzamento della consapevolezza e alla conseguente inclusione sociale (Lilja, 2019: 43).

Contesto politico UE

La tratta di esseri umani nell'Unione Europea è uno dei problemi maggiori, che tra l'altro non accenna a diminuire, EC report secondo progresso, 2018). La tratta continua ad essere una delle minacce principali nell'UE, mentre quella a scopo sessuale di donne e ragazze è la forma più di diffusa di sfruttamento (Europol, 2021). Le vittime di sesso femminile rappresentano il 77% del totale delle vittime, mentre la tratta a scopo sessuale rappresenta il 65% dei crimini di tratta registrati (dati basati sulle statistiche UE escludendo i dati UK, EC report progresso, 2018). Le statistiche disponibili pongono particolare attenzione alla tratta delle donne da un lato e, dall'altro, alla tratta e al grave sfruttamento a scopo sessuale. La tratta di esseri umani, che è una delle forme di violenza contro le donne (UE/29/12, Convenzione Istanbul 2012), è un crimine che presenta un'alta componente di genere, testimoniato non solo dalle informazioni statistiche disponibili ma anche dai fatti che riguardano le gravi conseguenze a lungo termine, di sofferenza, causate alle donne che sono state vittime di tratta e di grave sfruttamento sessuale, secondo quanto riportato dallo Studio della Dimensione di Genere nella tratta di esseri umani (EC, 2016).

La loro fuoriuscita dalla tratta, che comprende la loro guarigione dalle violenze subite, richiede un investimento significativo e potrebbe richiedere un certo periodo di tempo. Perciò pianificare l'organizzazione di una effettiva ripresa delle ex vittime di tratta e dei programmi di reintegrazione sono elementi di fondamentale importanza.

Dalle raccomandazioni riportate dal report "Study on the gender dimension of THB" (EC, 2016), dal report delle misure delle azioni antitratta (EIGE, 2018) e dalla Direttiva Antitratta 2011/36/UE, l'assistenza offerta a queste donne deve essere appropriata al loro genere, età e forma di sfruttamento. Per questo, la Commissione si impegna per supportare gli sforzi improntati alla 'protezione comprensiva e accessibile e all'aiuto alla reintegrazione delle vittime di tratta, prendendo in considerazione i bisogni specifici per ciascun genere di appartenenza' (Comunicazione EC, 2017). Perciò, i programmi che sfruttano gli ultimi avanzamenti nella conoscenza specifica di genere per le esigenze di integrazione e gli approcci efficaci nel supportare la ripresa delle donne dalle violenze della tratta di esseri umani, rappresentano una chiara motivazione per agire nel contesto europeo di oggi.

Il fenomeno della tratta di esseri umani ha subito significative modifiche a causa dei flussi migratori verso e all'interno dell'Unione Europea. Nel 2018 per esempio, l'Europol riporta che le organizzazioni criminali, coinvolte nella tratta, spesso sfruttano rotte migratorie già esistenti tra le vittime di tratta e all'interno dell'UE (Europol, 2018). Simile al documento di lavoro della Commissione (EC, 2018) è il report dell'Europol che riferisce il nesso tra l'asilo e la tratta, il quale è anche stato uno dei punti di discussione per l'Ufficio Europeo di sostegno per l'asilo (EASO) negli ultimi anni. Frontex (report analisi di rischio, 2018) rileva un aumento significativo del numero delle donne e delle ragazze nigeriane (aumento di minori) nei flussi di migrazione misti verso l'Italia, destinate a supplire il mercato del sesso europeo.

Similarmente, l'OIM riporta una percentuale del 600% di aumento, nell'arco di tre anni, del numero di potenziali vittime di sesso femminile per la maggioranza provenienti dalla Nigeria, con una percentuale stimata di vittime di tratta, tra queste ultime, dell'80%. Nonostante questi dati, la tratta di esseri umani a scopo sessuale non è ancora diventata una priorità in molti Paesi dell'UE e molte donne non vengono identificate come vittime anche se lo sono (EC, 2018). Nonostante gli sforzi, comunque insufficienti, per l'identificazione, incluso il processo di richiesta di asilo, è chiaro che una parte notevole delle vittime di tratta e di grave sfruttamento sessuale, rilevate in Europa, sono provenienti da Paesi terzi. Questo aggiunge un'ulteriore difficoltà nel trovare una risposta efficace al loro status migratorio, alla specificità culturale, alla limitata ammissibilità ai servizi generali finanziati dallo Stato, alla mancanza di reti di supporto, all'aumento di razzismo e xenofobia, facendo sì che si necessiti di un approccio olistico nell'assistenza per l'integrazione di queste donne e parallelamente di un'attenzione specifica al genere, di una competenza riguardante la violenza di genere, così come di una competenza intersezionale.

Nota metodologica per la ricerca svolta da Iroko Onlus

Per la ricerca svolta da Iroko sono state utilizzate entrambe le metodologie quantitative e qualitative. La metodologia qualitativa è servita ad indagare la normativa vigente in Italia riguardante la tratta di esseri umani e le politiche di accoglienza in ambito di immigrazione. A tal fine sono stati consultati siti di diritto aggiornati e report nazionali (Altalex, Piano Nazionale Antitratta, Dipartimento delle Pari Opportunità). La metodologia quantitativa è stata utilizzata per indagare i percorsi delle donne vittime di tratta richiedenti protezione internazionale. Complessivamente sono state svolte otto interviste a otto donne nigeriane ex vittime di tratta a scopo sessuale (per le quali sono stati utilizzati degli pseudonimi per motivi di privacy).¹

¹ donne intervistate: Mary, 27 anni, nata in Edo State, Nigeria; Patricia, 44 anni, nata a Benin City, Nigeria; Jennifer, 28 anni, nata nel Delta State, Nigeria; Linda, 26 anni, nata in Edo State, Nigeria; Sandra, 37 anni, nata a Benin City, Nigeria; Elizabeth, 21 anni, nata nel Delta State, Nigeria; Amanda, 26 anni, nata in Edo State, Nigeria; Michelle, 25 anni, nata in Edo State, Nigeria

Quadro normativo presente in Italia per l'assistenza e tutela alle vittime di tratta richiedenti protezione internazionale, comprese donne vittime di tratta a scopo sessuale.

In Italia, l'assistenza alle donne vittime di tratta a sfondo sessuale è regolata principalmente dalle seguenti disposizioni normative:

- l'art 18 del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero:

« 1. Quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, o di quelli previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità', per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità', rilascia uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale.

2. Con la proposta o il parere di cui al comma 1, sono comunicati al questore gli elementi da cui risulti la sussistenza delle condizioni ivi indicate, con particolare riferimento alla gravità ed attualità del pericolo ed alla rilevanza del contributo offerto dallo straniero per l'efficace contrasto dell'organizzazione criminale, ovvero per la individuazione o cattura dei responsabili dei delitti indicati nello stesso comma. Le modalità di partecipazione al programma di assistenza ed integrazione sociale sono comunicate al Sindaco.

3. Con il regolamento di attuazione sono stabilite le disposizioni occorrenti per l'affidamento della realizzazione del programma a soggetti diversi da quelli istituzionalmente preposti ai servizi sociali dell'ente locale, e per l'espletamento dei relativi controlli. Con lo stesso regolamento sono individuati i requisiti idonei a garantire la competenza e la capacità di favorire l'assistenza e l'integrazione sociale, nonché la disponibilità di adeguate strutture organizzative dei soggetti predetti.

4. Il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno, o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia. Esso è revocato in caso di interruzione del programma o di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, segnalate dal procuratore della Repubblica o, per quanto di competenza, dal servizio sociale dell'ente locale, o comunque

accertate dal questore, ovvero quando vengono meno le altre condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.

5. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato, fatti salvi i requisiti minimi di età'. Qualora, alla scadenza del permesso di soggiorno, l'interessato risulti avere in corso un rapporto di lavoro, il permesso può essere ulteriormente prorogato o rinnovato per la durata del rapporto medesimo o, se questo è a tempo indeterminato, con le modalità stabilite per tale motivo di soggiorno. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo può essere altresì convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi.

6. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo può essere altresì rilasciato, all'atto delle dimissioni dall'istituto di pena, anche su proposta del procuratore della Repubblica o del giudice di sorveglianza presso il tribunale per i minorenni, allo straniero che ha terminato l'espiazione di una pena detentiva, inflitta per reati commessi durante la minore età', e ha dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale.

7. L'onere derivante dal presente articolo è valutato in lire 5 miliardi per l'anno 1997 e in lire 10 miliardi annui a decorrere dall'anno 1998.»

- L'art 13 della legge 228/2003, che prevede l'istituzione di uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale:

«1. Fuori dei casi previsti dall'articolo 16-bis del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, come sostituiti, rispettivamente, dagli articoli 1 e 2 della presente legge, è istituito, nei limiti delle risorse di cui al comma 3, uno speciale programma di assistenza che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria. Il programma è definito con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per le pari opportunità di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della giustizia.

2. Qualora la vittima del reato di cui ai citati articoli 600 e 601 del codice penale sia persona straniera restano comunque salve le disposizioni dell'articolo 18 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998.

3. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, determinato in 2,5 milioni di euro annui a decorrere dal 2003, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito

dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo allo stesso Ministero.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.»

- L'articolo 8 del d.lgs. 24/2014 modifica l'art 18 del Testo Unico sull'Immigrazione inserendo il comma *3-bis*, il quale unisce i due programmi istituiti per la protezione sociale, come indicata sopra:
 - A. assistenza immediata che riproduce l'intervento previsto dall'art 13 della legge 228/2003,
 - B. programma individuale strutturato per il recupero e l'inclusione sociale della persona (art. 18 T.U.I.)

Inoltre, in Italia sono presenti le Commissioni Territoriali, ossia organi deputati all'esame delle domande di protezione internazionale e, nominate con decreto del Ministro dell'Interno. Sono presiedute da un funzionario della carriera prefettizia (con la qualifica di Viceprefetto) e composte da funzionari amministrativi specializzati in materia di asilo e da un rappresentante dall'U.N.H.C.R. (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati).

L'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 25/2008, fissa le Commissioni nel numero massimo di venti e consente, al comma 2-bis, l'istituzione, presso ciascuna Commissione, di una o più Sezioni fino ad un massimo di trenta.

Attualmente sono presenti sul territorio nazionale 11 Commissioni Territoriali. Le diverse aree di competenza di ogni Commissione territoriale vengono stabilite nel seguente modo:

- **Gorizia** (competenza per Friuli-Venezia Giulia, Veneto e Trentino-Alto Adige)
- **Milano** (competenza per la Regione Lombardia)
- **Torino** (competenza per Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria ed Emilia-Romagna)
- **Roma** (competenza per Lazio, Sardegna, Toscana e Umbria)
- **Caserta** (competenza per Campania, Molise, Abruzzo e Marche)
- **Foggia** (competenza per le province di Foggia, Barletta, Andria e Trani)
- **Bari** (competenza per le province di Bari, Brindisi, Lecce e Taranto)
- **Crotone** (competenza per Calabria e Basilicata)
- **Trapani** (competenza per le province di Agrigento, Trapani, Palermo, Messina ed Enna)
- **Siracusa** (competenza per le province di Siracusa, Ragusa, Caltanissetta e Catania).
- **Verona** (competenza per le province di Verona, Vicenza, Padova, Rovigo, Trento e Bolzano – istituita con Decreto del Ministro dell'Interno del 28 giugno 2011 per far fronte all'emergenza sbarchi)

La competenza delle Commissioni, individuata con decreto del Ministro dell'Interno in data 10.11.2014, è determinata sulla base della circoscrizione in cui è presentata la domanda di protezione, ovvero del Centro in cui eventualmente è accolto o trattenuto il richiedente, così come previsto dall'art. 4, comma 5 del d.lgs. n. 25/2008.

La Commissione Territoriale, stando alle ultime Linee guida dell'UNHCR per l'identificazione delle vittime di tratta (2020), attiva la procedura di *referral* nei confronti degli enti che hanno firmato il Protocollo d'Intesa e che realizzano, nel territorio di propria competenza, programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18, comma 3bis d.lgs. 286/98, finanziati dal Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. La procedura di referral viene attivata in tutti i casi in cui si verifichi la sussistenza di indicatori di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, o comunque dove venga ravvisata una possibile situazione di grave sfruttamento per cui la persona richiedente potrebbe avere la necessità di un'assistenza e di una protezione specifica – ad esempio perché è vittima di violenze o minacce – anche tramite l'accesso ad un programma di cui all'art. 18 co. 3bis d.lgs. 286/98. In questi casi, dove necessario, la commissione può avvalersi del contributo dell'ente anti-tratta e dunque eventualmente procedere come previsto sospendendo, se necessario, il procedimento e chiedendo all'ente anti-tratta un *feedback*.

Va tenuto presente che, dal punto di vista della prevenzione della criminalità e dell'assistenza alle vittime della stessa, la legge 228 del 2003 prevedeva:

- la creazione, presso la presidenza del Consiglio dei ministri, del Fondo per le misure contro la tratta di esseri umani. Si tratta di un Fondo per il finanziamento di programmi di assistenza e integrazione sociale per le vittime dei reati nonché per gli altri fini di protezione sociale di cui all'articolo 18 del Testo Unico sull'Immigrazione (Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286) (Articolo 12);
- l'istituzione di un programma speciale di assistenza alle vittime della schiavitù (articolo 600 del codice penale) e della tratta delle persone (articolo 601),² al fine di garantire,

² Codice penale art. 600: "Chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento ovvero a sottoporsi al prelievo di organi, è punito con la reclusione da otto a venti anni((...)" Art. 600 bis: "È punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da euro 15.000 a euro 150.000 chiunque:1) recluta o induce alla prostituzione(2) una persona di età inferiore agli anni diciotto; 2) favorisce, sfrutta, gestisce, organizza o controlla la prostituzione di una persona di età inferiore agli anni diciotto, ovvero altrimenti ne trae profitto.

Art. 600 ter: "È punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da euro 24.000 a euro 240.000 chiunque:1) utilizzando minori di anni diciotto, realizza esibizioni o spettacoli pornografici(2) ovvero produce materiale pornografico(3); 2) recluta o induce minori di anni diciotto a partecipare a esibizioni o spettacoli pornografici ovvero dai suddetti spettacoli trae altrimenti profitto(4).Art. 600 quater: "Chiunque, al di fuori delle ipotesi previste nell'articolo 600ter, consapevolmente si procura o detiene(2) materiale pornografico realizzato utilizzando minori degli anni diciotto è punito con la reclusione fino a tre anni o con la multa non inferiore a euro 1.549." Art. 600 quater 1: "e disposizioni di cui agli articoli 600 ter e 600 quater

in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria, tuttavia, fatta salva l'applicabilità delle disposizioni di carattere umanitario di cui all'articolo 18 della legge consolidata sull'immigrazione, se la vittima del reato è una persona straniera (articolo 13). L'attuazione dell'art. 13 della legge è stata data dal D.P.R. 19 settembre 2005, n. 237;

- la messa a punto di speciali politiche di cooperazione nei confronti dei paesi colpiti dai reati, da attuarsi a cura del ministero degli Affari esteri, "incontri internazionali e campagne di informazione anche nei paesi di origine prevalente delle vittime della tratta di esseri umani" (articolo 14).

Infine, nella XVII legislatura, il Governo ha emanato il decreto legislativo n. 24 del 2014, con il quale ha recepito nel nostro sistema la Direttiva 2011/36 / UE relativa alla prevenzione e repressione della tratta degli esseri umani e alla protezione delle vittime.

Dal punto di vista procedurale, la novità della direttiva consiste nel prevedere che gli Stati membri adottino le misure necessarie per il perseguimento dei reati che le vittime della tratta sono state costrette a compiere in conseguenza diretta di uno degli atti di cui all'articolo 2 (articolo 8). Analogamente, devono essere adottate le misure necessarie a livello nazionale per garantire che le indagini o le azioni penali relative ai reati di cui agli articoli 2 e 3 non siano oggetto di denuncia, denuncia o accusa della vittima e la sanzione della procedura può continuare anche se la vittima ritratta la propria dichiarazione (articolo 9).

Infine, sono previste alcune disposizioni per l'assistenza e il sostegno alle vittime della tratta (articolo 11), nonché per la loro protezione nelle indagini e nei procedimenti penali (articolo 12). Questi si aggiungono alle garanzie previste per le vittime vulnerabili nei procedimenti penali ai sensi della decisione quadro 2001/220 / CE. Disposizioni specifiche e particolarmente

si applicano anche quando il materiale pornografico rappresenta immagini virtuali realizzate utilizzando immagini di minori degli anni diciotto o parti di esse, ma la pena è diminuita di un terzo.

Per immagini virtuali si intendono immagini realizzate con tecniche di elaborazione grafica non associate in tutto o in parte a situazioni reali, la cui qualità di rappresentazione fa apparire come vere situazioni non reali (2).

La pena è aumentata in misura non eccedente i due terzi ove il materiale detenuto sia di ingente quantità (3)”

Art. 601: “È punito con la reclusione da otto a venti anni chiunque recluta, introduce nel territorio dello Stato, trasferisce anche al di fuori di esso, trasporta, cede l'autorità sulla persona, ospita una o più persone che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 600, ovvero, realizza le stesse condotte su una o più persone, mediante inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica, psichica o di necessità, o mediante promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, al fine di indurle o costringerle a prestazioni lavorative, sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento o a sottoporsi al prelievo di organi(2).

Alla stessa pena soggiace chiunque, anche al di fuori delle modalità di cui al primo comma, realizza le condotte ivi previste nei confronti di persona minore di età.

La pena per il comandante o l'ufficiale della nave nazionale o straniera, che commette alcuno dei fatti previsti dal primo o dal secondo comma o vi concorre, è aumentata fino a un terzo.

specifiche riguardano l'assistenza, il sostegno e la protezione dei minori (vedi articoli 13-16), anche durante il processo.

La direttiva prevede quindi, come novità, che un permesso di soggiorno umanitario possa essere concesso alla vittima della tratta, anche indipendentemente dalla sua collaborazione con la giustizia (articolo 11). Più in generale, la direttiva introduce una serie di nuove misure volte a rafforzare e completare la rete di sostegno e assistenza, compreso il sostegno psicologico, per le vittime della tratta, con particolare riferimento ai minori di 18 anni (articoli 11-16); su questo punto, va notato tra l'altro la disposizione di una nomina di un tutore del minore non accompagnato (articolo 16). Una disposizione specifica riguarda il diritto delle vittime della tratta di accedere ai sistemi di indennizzo per le vittime di reati violenti (articolo 17)

Capitolo Uno- Supporto psicosociale

Diverse ricerche rivelano che le donne vittime di tratta sperimentano molti sintomi simili a coloro che hanno subito torture. Tra questi troviamo: reazioni psicosomatiche e psicologiche, abuso di sostanze psicoattive e dipendenza, atteggiamento aggressivo e ostile e conseguenze psicofisiche dovute a malattie sessualmente trasmissibili (Yakushko, 2009). Il trauma vissuto dalle donne che sono state vittime di tratta a scopo sessuale comporta ansia, depressione, sensazione di alienazione e disorientamento, aggressività, tentativi di suicidio, ADHD (disturbo da deficit dell'attenzione) e PTSD (disturbo da stress post-traumatico).³

I disturbi psicologici sono una parte rilevante nella vita delle donne vittime di tratta. Judge et al. (2018) sostengono che una delle necessità principali delle vittime di tratta è il supporto psicologico, vista la portata del trauma subito, per il quale le vittime provano sentimenti contrastanti, quali rabbia, sfiducia, paura e vergogna. Tali sentimenti spesso ostacolano la richiesta del supporto necessario. Molte delle linee guida presenti per l'assistenza alle vittime di tratta, nonostante affermino l'importanza dell'assistenza psicologica, si concentrano soprattutto sul supporto legale, umanitario e sulle principali necessità delle vittime, quali la messa in sicurezza e l'alloggio, nonché fornire risorse legali ed economiche. Dunque, nonostante la psicoterapia sia spesso evidenziata come necessaria per la guarigione e l'integrazione delle vittime, riceve poca attenzione. (Yakushko, 2009).

Agli psicologi e alle psicologhe che lavorano con le donne vittime di tratta sono richieste competenze in diverse aree. In primis, devono aver ricevuto una formazione adatta a lavorare con le vittime di traumi, in particolare traumi sessuali. In merito a ciò, risultano significative le linee guida redatte da Zimmerman et al. (2003), che solleva alcune problematiche sulle modalità di intervista a donne vittime di tratta: l'intervista, infatti, può sollevare questioni di

³ PTSD; Iglesias-Rios et al., 2018; Okeck et al., 2018; Oram et al., 2016; Rimal et al., 2016; Kiss et al., 2015; Abas et al., 2013; Ostrovschi et al., 2011; Hossain et al., 2010; Tsutsumi et al., 2008

natura etica e di sicurezza sia per l'intervistatore che per la donna stessa; inoltre, creare un ambiente di fiducia e entrare in contatto con la donna vittima di tratta, non è per nulla facile.

Per tal motivo, Zimmerman et al. (2003) hanno ideato delle procedure etiche, un approccio sensibile e non giudicante, che permette alle donne di sentirsi rispettate e di percepire che il loro benessere sia messo in primo piano, affinché si aprano e raccontino i propri vissuti. Si può così creare un percorso di supporto psico-sociale efficace.

Nelle storie delle donne intervistate da Iroko sono emersi diversi aspetti critici. Tra questi la presenza di lutti familiari che spesso spingono loro a trasferirsi altrove in cerca di una vita migliore. La vulnerabilità data dalla povertà influenza le loro scelte diventando vittime di trafficanti che le raggirano con la promessa di un lavoro. In realtà si trovano costrette a un rito voodoo che le obbliga a ripagare un debito molto alto prostituendosi per conto di madam e trafficanti.

I traumi del rito voodoo non vanno sottovalutati, spesso le donne ne temono le conseguenze. Eppure, nella maggior parte delle storie raccontateci non è emerso un adeguato supporto psicologico, in specie sembra inesistente un supporto immediato. Questo nonostante le donne stesse affermino di necessitare di un sostegno psicoterapeutico.

In alcune storie è presente anche il fattore "re-trafficking" che consegue alla situazione di vulnerabilità delle donne vittime di tratta. Il re-trafficking, ossia il ritorno allo stato di vittima di tratta, è spesso dovuto alla mancanza di protezione da parte delle autorità e al fallimento di una raggiunta autonomia. Ciò che emerge è la volontà, nonostante i traumi e le violenze subite dalle donne, di vivere una vita lontano dallo sfruttamento e con un'indipendenza economica effettiva. Le difficoltà nei percorsi di inclusione sociale in Italia sono dovute anche al basso livello di istruzione delle donne che, spesso per situazioni familiari difficili, non hanno conseguito titoli di studio medio alti.

È evidente che il supporto psicologico è necessario per queste donne allo scopo di rielaborare i traumi passati. Molte di loro vengono costrette allo sfruttamento sessuale già a partire dalla loro permanenza in Libia nelle cosiddette "connection houses", le quali sono delle prigioni del sesso ma anche luoghi di passaggio.

Anche quando il supporto psicologico viene garantito, per esempio presso il sistema di accoglienza diffusa (SAI), si rivela essere non costante nel tempo. Alcune donne di conseguenza sperimentano nuovamente dinamiche relazionali "tossiche", le quali si sviluppano anche in seguito ad uno scarso lavoro multidisciplinare tra gli operatori antitrattra e le Forze dell'Ordine.

Proprio per questi motivi, per i traumi presenti nelle storie delle donne vittime di tratta e le minacce che queste possono subire, gli psicologi e le psicologhe, e in generale gli operatori/trici sanitari/e, dovrebbero lavorare in team interdisciplinari, in particolare collaborando con le Forze dell'Ordine. Devono avere una conoscenza generale delle attuali

politiche di accoglienza per i/le migranti, devono cooperare con le diverse associazioni ed organizzazioni adibite a fornire alle donne vittime di tratta supporto economico, legale e formazione professionale e scolastica (Yakushko, 2009). Infine, anche le competenze multiculturali sono importanti nella formazione degli psicologi e delle psicologhe che lavorano affianco alle vittime di tratta, dato che il lavoro clinico con questa categoria di persone significa approcciarsi a culture totalmente diverse. (Bemak e Chung, 2002). Anche avvalersi di un supporto di mediatori linguistico culturali nella loro pratica clinica potrebbe rivelarsi strategico.

Un tipo di terapia, che potrebbe essere presa come modello nell'assistenza alle vittime di tratta, è la psicoterapia centrata sul trauma e sul trattamento dei sintomi e dei disturbi causati dalla tratta di esseri umani. È testimoniato dalla letteratura esistente che tra le donne vittime di tratta sono stati rilevati alti livelli di sintomi ansiosi, depressivi e di disturbo da stress post-traumatico (PTSD). Per il trattamento del PTSD risulta efficace la terapia cognitivo-comportamentale, la quale comprende la ristrutturazione cognitiva con tecniche comportamentali, come l'exposure therapy, il "blocco" del pensiero e le tecniche di respirazione. Anche l'EMDR e la tecnica della stress inoculation possono rivelarsi trattamenti efficaci per il trattamento di tale disturbo.⁴

Nelle storie delle intervistate emerge un'infanzia segnata da difficoltà economiche. La famiglia a volte viene ingannata dai trafficanti con false promesse, come quella di poter far studiare la figlia in Europa.

Le donne vulnerabili infatti vengono spesso adescate da uomini che promettono loro un futuro migliore, per essere poi vendute e imprigionate in Libia dagli stessi uomini. Si può comprendere come molte donne che sono state vittime di tratta diffidino di chi voglia aiutarle, dato che inizialmente proprio chi si era offerto di dar loro aiuto si è rivelato essere un criminale, che aveva l'unico interesse a sfruttare loro. Quindi, una terapia risulterebbe utile per superare tale ostacolo e recuperare la fiducia in sé stesse e nel prossimo.

Un altro elemento di criticità evidente nelle storie è la scarsa comprensione, da parte delle donne, dei servizi offerti, tra i quali anche la messa in protezione delle stesse. Proprio per questo si necessita di un adeguato servizio di mediazione linguistico culturale, al fine di rendere loro comprensibile il sistema antitratta e i vari servizi presenti nel territorio.

Infine dalle interviste svolte da Iroko alle otto donne nigeriane vittime di tratta è emerso che solo due di loro sono state indirizzate ad un servizio di counselling per il supporto psicologico, dopo essere state identificate come vittime di tratta dalla Commissione Territoriale. Alcune di loro sono state identificate come vittime di tratta dopo i colloqui specifici svolti dagli operatori antitratta nei CARA (centri di accoglienza per richiedenti asilo) e nei CAS (centri di accoglienza

⁴ <https://www.tagesonlus.org/2019/05/12/donne-vittime-della-tratta-di-esseri-umani-e-salute-mentale/>

straordinaria). I fattori emersi dalle interviste che risultano influenzare lo stato psicologico e sociale e la consapevolezza dell'importanza di una scelta a proprio beneficio sono:

- il livello di istruzione: si è osservato che le donne intervistate che possiedono una licenza di scuola media, dopo una spiegazione più approfondita del concetto di supporto psico-sociale, sono maggiormente disposte a iniziare una terapia;
- il contesto socio-culturale di origine: molte delle scelte delle donne intervistate sono influenzate dalla volontà dei genitori, in specie della madre. Alcune donne non ricordano la loro data di nascita e questo può essere un indicatore rappresentativo di un contesto di provenienza povero.
- luogo di provenienza: le donne cresciute nelle grandi città sembrano avere una mentalità "più aperta" e questo può rappresentare un vantaggio rispetto alle donne che crescono in villaggi rurali, i vari attori che interagiscono con le vittime devono conoscere il contesto di provenienza della donna. Sapere qual è il luogo di origine delle donne può essere fondamentale per comprendere meglio il contesto in cui la donna è cresciuta e quale sia il suo livello di istruzione;
- attività precedenti svolte, prima di partire, nel Paese di provenienza: può aiutare a capire sia gli interessi della donna che la sua formazione a livello educativo e professionale;
- la necessità della mediazione linguistico culturale, la quale svolge un ruolo fondamentale nel contrasto alla tratta di esseri umani e nel supporto psicologico alle vittime. Il/la mediatore/trice deve aver ben chiaro in che cosa consiste il supporto psico-sociale, in modo tale da spiegarlo alla donna beneficiaria del servizio di mediazione. Se la donna vittima di tratta riesce a comprendere il significato di supporto psico-sociale, questa può invitare anche altre donne, nella sua stessa situazione, a svolgere un percorso di terapia.

Non esistono linee guida a livello nazionale, né per mediatori linguistico- culturali né per gli operatori antitratta e gli psicologi che interagiscono con le vittime di tratta. Si necessita di linee guida ufficiali dunque, in modo da fornire un servizio omogeneo su tutto il territorio nazionale. Al giorno d'oggi, alcune organizzazioni del Terzo settore che collaborano con i progetti antitratta provvedono da sé a fornire le competenze a tali figure professionali tramite corsi di formazione (ad esempio la cooperativa Equality con il progetto N.A.Ve, Veneto). Viene percepita anche la necessità di informare in modo più puntuale le vittime di tratta che spesso si trovano disorientate all'arrivo in Italia, non conoscendo i loro diritti e i servizi disponibili all'interno del territorio. In questo caso sarebbe utile fornire delle linee guida in lingua inglese anche per le donne migranti, in modo da dare loro gli strumenti necessari per orientarsi.

Ci sono comunque delle criticità: nonostante il decreto legislativo 24/2014 sia predisposto per ricevere la direttiva 2011/36/UE, questo purtroppo non si è verificato totalmente. Non è stata

inclusa infatti nel decreto l'ipotesi di accesso al programma unico già dal momento in cui sussista un valido motivo, tale da ritenere l'individuo come vittima di tratta o di riduzione in schiavitù. Non è stato inserito il cosiddetto periodo di riflessione e non è stata adottata alcuna norma concernente la sospensione del respingimento o del decreto di espulsione predisposto per il periodo di attesa del rilascio o del diniego del permesso di soggiorno per protezione sociale. Il periodo di attesa per l'ottenimento del permesso di soggiorno per art 18 e successivamente per il riconoscimento della protezione internazionale, può influire molto sullo stato psicologico delle persone, in specie delle donne vittime di tratta. Queste ultime si trovano in un limbo rischiando di ricadere nella rete del racket proprio perché demoralizzate dall'attesa che si protrae nel tempo.

Solitamente nei progetti antitratta, quali **N.A.Ve** o **Oltre la Strada** (vedi Tab. 1 Progetti Antitratta) viene sempre garantito il supporto psicologico alle donne vittime di tratta. Questo può essere fornito dalle operatrici antitratta che contattano uno psicologo o una psicologa, oppure dall'assistente sociale del comune in accordo con l'operatrice antitratta, oppure ancora può esservi un progetto come quello gestito da Oltre la Strada a Ravenna, denominato "Starter" dedicato all'assistenza psicologica alle vittime di tratta. Altre iniziative che possono essere attuate con il contributo dei vari progetti antitratta, nei loro territori di competenza, sono i protocolli di intesa con le varie realtà del territorio, quali l'azienda socio sanitaria e il Sert (un servizio sociosanitario della ASL istituito per affrontare le problematiche legate alla dipendenza patologica da sostanze stupefacenti e alcol). Il progetto N.A.Ve aveva aperto una collaborazione sperimentale, poi non ripetuta, con la prefettura di Venezia, in cui le persone che presentavano indicatori di tratta venivano indirizzate, immediatamente dopo lo sbarco, ad un CAS sperimentale. Una pronta identificazione aiuta a prevenire, infatti, un peggioramento dello stato psicologico delle vittime di tratta, aumentando anche le possibilità di toglierle dalla rete criminale. A Ravenna il progetto Oltre la Strada ha avviato una collaborazione con il Sert per le vittime di tratta che presentano dipendenze, cosa molto importante dato che nelle ricerche già menzionate, le donne vittime del racket della prostituzione presentano spesso dipendenza da alcol e stupefacenti.

Di seguito gli indicatori riportati dalle Linee Guida dell'UNHCR per l'identificazione delle vittime di tratta e di grave sfruttamento sessuale, raggruppati per categoria di sfruttamento⁵:

Sfruttamento sessuale

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 in vari luoghi

⁵ Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali_identificazione-vittime-di-tratta.pdf

- essere scortati ogni qualvolta si recano e ritornano dal luogo dove "lavorano"⁶ e per altre attività esterne
- avere tatuaggi e segni che indicano "proprietà" dei loro sfruttatori
- "Lavorano" tante ore o avere pochi se non nessun giorno di riposo
- dormire dove sono prostituite
- 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 dalle donne prostituite
- 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 siano state trafficate a scopo di sfruttamento sessuale:

- c'è l'evidenza che la presunta vittima abbia avuto rapporti sessuali non protetti o violenti
- c'è l'evidenza che la presunta vittima non possa rifiutare rapporti sessuali non protetti o violenti
- c'è l'evidenza che una persona sia stata comprata e venduta
- c'è l'evidenza che gruppi di donne siano sotto il controllo di altri
- è riportato che le donne prostituite forniscono servizi ad una clientela di una particolare etnia o nazionalità
- è riportato dai clienti che le donne prostituite non sorridono.

Sebbene esistano delle linee guida per l'identificazione delle vittime di tratta elaborate da UNHCR, alcune delle donne intervistate raccontano di non essere state identificate immediatamente quali vittime di tratta. Ad una delle donne è stata riconosciuta la protezione come rifugiata - inizialmente negata dalla Commissione Territoriale - solo dopo aver accettato di fornire informazioni riguardanti la sua madam.

Per quanto riguarda l'assistenza alle vittime minorenni, dal Piano Nazionale antitrattra 2016-2018 si riporta: "Il Ministero della Giustizia, attraverso gli Uffici di Servizio Sociale del Dipartimento di giustizia minorile e di comunità, assicura, in raccordo con i servizi degli enti locali, l'assistenza affettiva e psicologica del minorenne vittima dei reati di tratta, in ogni stato e grado del procedimento penale, ai sensi dell'art. 609 decies c.p."

Si riporta anche per l'assistenza generica alle vittime: "Sulla scorta dell'attuale quadro normativo, le misure che devono essere adottate per favorire l'implementazione delle tutele

⁶ E' molto strano che la parola "lavoro" viene utilizzato per descrivere lo sfruttamento sessuale di queste donne riconosciute chiaramente come vittime di tratta e dello sfruttamento sessuale. Raccomandiamo che questo linguaggio deve essere cambiate e reso adeguato alla situazione, altrimenti, diventerebbe l'ennesima violenza nei confronti di queste donne. Lo sfruttamento sessuale non può mai essere considerato un "lavoro". E' violenza e così deve essere indicato.

delle vittime di tratta e grave sfruttamento devono in primo luogo ricavarsi dal sistema oggi vigente in virtù dell'entrata in vigore del D.lgs.24/2014 e altresì dalle disposizioni della direttiva 2011/36 e della Convenzione del Consiglio d'Europa, alcune delle quali non direttamente trasposte nel nostro ordinamento interno ma egualmente vigenti.(...)”

Tra le misure volte a favorire un'adeguata ed efficace tutela alle vittime di tratta il PNA riporta anche:

“L'adozione di specifiche linee guida relative all'adempimento dell'obbligo di informazione in favore delle vittime, così come imposto dall'art. 11 della direttiva, relativamente, se del caso, al diritto al rilascio del permesso di soggiorno ex art. 18 D.lgs.286/98 e al diritto a richiedere la protezione internazionale, **a richiedere l'assistenza affettiva e psicologica da parte di un'associazione di comprovata esperienza nel settore (art. 609 decies c.p., comma3)**, a richiedere il gratuito patrocinio, anche a titolo di risarcimento, a richiedere modalità di “ascolto protetto” ai sensi dell'art. 498, comma 4 ter del c.p.p., a richiedere l'obbligo della presenza dell'esperto in psicologia o psichiatria infantile in sede di interrogatorio effettuato, nella fase delle indagini preliminari, dalle Forze dell'Ordine e dall'autorità giudiziaria, ai sensi dell'art. 392 c.p.p. e in sede di assunzione di informazioni da parte della polizia giudiziaria (art. 351), del pubblico ministero (art. 362), del difensore (art. 391 bis) del c.p.p. e in tutte le fasi del procedimento. Tali linee guida, adottate in seno alla Cabina di regia, dovranno individuare anche le modalità per realizzare il coordinamento dei sistemi rispettivamente della protezione a tutela delle vittime di tratta e quello a tutela dei richiedenti protezione internazionale, (in applicazione dell'art. 10 del D.lgs.24/2014 e dell'art. 17, co. 2 D.lgs.18 agosto 2015, n. 142 - Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale) e con il sistema di accoglienza dei minori non accompagnati.“

Nella scheda 4 direttrice “Protezione e assistenza delle persone trafficate”, dal titolo “Aggiornamento sistemi di accoglienza e inclusione”, nella parte riferita alle azioni di pronta accoglienza delle vittime minori si legge:

“Assicurare l'assistenza affettiva e psicologica dei minori non accompagnati in ogni stato e grado del procedimento, dalla presenza di persone idonee indicate dal minore, nonché di gruppi, fondazioni, associazioni od organizzazioni non governative di comprovata esperienza nel settore dell'assistenza ai minori e iscritti nel registro di cui all'articolo 42 del Testo Unico sull'Immigrazione, previo consenso del minore, e ammessi dall'autorità giudiziaria o amministrativa che procede. Il minore straniero non accompagnato ha diritto a partecipare per mezzo di un suo rappresentante legale a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano e ad essere ascoltato nel merito. A tale fine deve essere assicurata la presenza di un mediatore culturale. (...)”

Per recuperare efficienza, nell'organizzazione delle azioni di contrasto e di assistenza alle vittime della tratta e nella pianificazione della spesa, si deve, per quanto possibile,

prevedere ambiti di intervento prioritari con finanziamenti ad hoc non sovrapponibili alle diverse misure assistenziali e di inclusione sociale presenti nelle diverse realtà locali e regionali. A queste devono accedere, per la loro condizione di vulnerabilità, le persone sostenute dal sistema nazionale degli interventi in aiuto alle persone vittime di tratta e grave sfruttamento, nonché **integrare** la pluralità dell'offerta dei servizi rivolti alle persone vittime di tratta e di grave sfruttamento con **un unico programma di emersione, assistenza e di integrazione sociale** consolidato nell'ambito dei servizi sociali territoriali e realizzato direttamente dai servizi sociali territoriali e/o da soggetti privati con loro convenzionati, iscritti nell'apposita II sezione del registro delle Associazioni e degli Enti, che svolgono attività a favore degli immigrati, come previsto dall'articolo 52, comma 1, del Regolamento di attuazione del Testo unico Immigrazione, D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, modificato dall'art. 46, comma 1, del D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334, in modo da realizzare una forte sinergia tra le varie filiere di servizi (sociali, formativi, legali, alloggiativi, psicologici, lavorativi etc.), evitando la logica dell'intervento "unico", a favore della multisettorialità degli interventi. Tali programmi dovranno essere realizzati attraverso la predisposizione di progetti assistenziali e educativi individualizzati, fondati e governati da una presa in carico a responsabilità pubblica da parte dei servizi sociali degli enti locali territoriali, mediante monitoraggi e verifiche sullo stato di attuazione ed eventuali modifiche che lo rendano più adeguato agli obiettivi fissati. Inoltre, dovranno essere attuati rispettando quanto riportato dall'art. 46, comma 1, del D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334, in modo da realizzare una forte sinergia tra le varie filiere di servizi (sociali, formativi, legali, alloggiativi, psicologici, lavorativi etc.), evitando la logica dell'intervento "unico", a favore della multi-settorialità degli interventi. È utile ricordare che l'art. 18 al comma 5 precisa: "Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato, fatti salvi i requisiti minimi di età. Qualora, alla scadenza del permesso di soggiorno, l'interessato risulti avere in corso un rapporto di lavoro, il permesso può essere ulteriormente prorogato o rinnovato per la durata del rapporto medesimo o, se questo è a tempo indeterminato, con le modalità stabilite per tale motivo di soggiorno. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo può essere altresì convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi."

L'art.19 ribadisce quello che è il principio di *non refoulement* garantendo una sicurezza alle vittime di tratta in condizioni di particolare vulnerabilità che possono subire, in caso di respingimento, "persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali (comma 1)"; "qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti.(comma 1.1); "nelle ipotesi di rigetto della domanda di protezione internazionale, ove ricorrano i requisiti di cui ai commi 1 e 1.1., la Commissione territoriale trasmette gli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale(comma 1.2)", e nel caso sussistano i casi di cui al comma 1 e al comma 1.1 e venga

rilasciato un permesso di protezione speciale dal Questore, prima del riconoscimento della protezione internazionale. (comma 1.2)

L'art. 34 del Capo I del T.U.I. è dedicato all'assistenza per gli stranieri iscritti al Servizio sanitario nazionale, al comma 1 si legge: "Hanno l'obbligo di iscrizione al Servizio sanitario nazionale e hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata in Italia dal Servizio sanitario nazionale e alla sua validità temporale:

a) gli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento;

b) gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo, per protezione sussidiaria, per casi speciali, per protezione speciale, per cure mediche ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera d-bis), per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza⁽¹⁾;

b-bis) i minori stranieri non accompagnati, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, a seguito delle segnalazioni di legge dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale."

L'art. 35 è dedicato all'assistenza sanitaria per gli stranieri non iscritti al Servizio sanitario nazionale:

"Per le prestazioni sanitarie erogate ai cittadini stranieri non iscritti al Servizio sanitario nazionale devono essere corrisposte, dai soggetti tenuti al pagamento di tali prestazioni, le tariffe determinate dalle regioni e province autonome ai sensi dell'articolo 8, commi 5 e 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni.

2. Restano salve le norme che disciplinano l'assistenza sanitaria ai cittadini stranieri in Italia in base a trattati e accordi internazionali bilaterali o multilaterali di reciprocità sottoscritti dall'Italia.

3. Ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. Sono, in particolare, garantiti:

a) la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, ai sensi delle leggi 29 luglio 1975, n. 405, e 22 maggio 1978, n. 194, e del decreto del Ministro della sanità 6 marzo 1995, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 87 del 13 aprile 1995, a parità di trattamento con i cittadini italiani;

b) la tutela della salute del minore in esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176;

c) le vaccinazioni secondo la normativa e nell'ambito di interventi di campagne di prevenzione collettiva autorizzati dalle regioni;

d) gli interventi di profilassi internazionale;

e) la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventuale bonifica dei relativi focolai.”

La salute delle donne vittime/sopravvissute alla tratta deve essere considerata come elemento di fondamentale importanza nell’assistenza rivolta a queste ultime, date le condizioni di sfruttamento che sono state costrette a subire nelle loro vite. La salute di queste donne non ha alcun valore per i trafficanti, i quali spesso vietano loro l’accesso alle cure mediche, per paura di essere denunciati alla polizia oppure perché qualsiasi persona potrebbe offrire alla vittima la possibilità di fuggire. Per questo spesso i trafficanti ricorrono a cure mediche non convenzionali, praticate dai loro collaboratori, i quali solitamente utilizzano medicinali ed “erbe mediche” provenienti dai loro Paesi di origine e vendute alle vittime. Tali medicinali possono causare vari e anche gravi effetti collaterali sulle vittime.

Art. 35 comma 4: “Le prestazioni di cui al comma 3 sono erogate senza oneri a carico dei richiedenti qualora privi di risorse economiche sufficienti, fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità con i cittadini italiani.”

Art. 35 Comma 5: “L’accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all’autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano.”

Ovviamente è necessario da parte dei vari attori, coinvolti nel contrasto alla tratta, creare un contesto di fiducia in cui la donna possa sentirsi al sicuro. Per esempio, i poliziotti devono assicurarsi che le vittime di tratta siano riconosciute in quanto tali e non come stranieri irregolari. In particolare per le vittime di sfruttamento sessuale, il primo contatto con le vittime sarà favorito da una costante presenza, sui luoghi di sfruttamento, di poliziotti in civile e specializzati, per entrare in contatto con le vittime potenziali e cancellare l’immagine negativa del poliziotto, impressa nelle vittime dagli sfruttatori o dalla realtà di alcuni Paesi d’origine. Devono guadagnarsi la loro fiducia, informandole sui loro diritti e sulle possibilità di assistenza e orientarle verso le istituzioni specializzate. In caso di violenze subite recentemente, è necessaria una visita medica.⁷

Essendo isolate, le vittime di tratta devono poter ricevere assistenza già dal primo contatto che può avvenire tramite il Numero Verde Antitratta, questo numero è attivo 24h al giorno e ha un team di operatori che possono rispondere in diverse lingue.

Il primo contatto, se svolto da organizzazioni non specializzate (servizi sociali, ospedali, associazioni e unità di strada di vario genere ...) va attuato proponendo un colloquio, senza fare promesse e in presenza di un interprete orientando la persona vittima di tratta verso una ONG specializzata con cui si collabora o verso un servizio di polizia competente. Le unità di

⁷ Anche nel libro *Libera dal racket della prostituzione*, di Adelina, ex vittima di tratta, si evince la necessità di una visita medica immediata, fin dal momento successivo alla denuncia o dalla presa in carico della vittima.

strada devono invece instaurare un rapporto di fiducia con le donne che si prostituiscono, informarle in merito alla prevenzione sanitaria, all'accompagnamento e all'accesso ai servizi del territorio, sui percorsi di uscita dalla prostituzione e dallo sfruttamento. Inoltre, le unità di strada elaborano materiale di informazione e sensibilizzazione, nelle lingue di origine delle vittime osservando e mappando il fenomeno, svolgendo azione di sensibilizzazione delle comunità locali.⁸

⁸ Tratta di esseri umani, come assistere una vittima?, – Programme Daphné, ottobre 2002

Capitolo due- supporto legale

Il dibattito sulla tratta a scopo sessuale in Italia

La questione riguardante la tratta di esseri umani non era ancora entrata nell'agenda pubblica tra il 1970 e la fine del 1980. Questo perché vi era stata una diminuzione della prostituzione di strada in Italia, proprio in quegli anni, e un incremento di quella nei luoghi al chiuso, come appartamenti e case. Ciò aveva reso, in quel periodo, molto meno visibile, all'opinione pubblica e alle istituzioni, il fenomeno della prostituzione. La maggioranza delle donne prostitute era rappresentata, tra l'altro, da donne italiane e, per una percentuale minore, da donne provenienti dal Sud America e dall'Austria. Negli anni Novanta la situazione cambia nuovamente. Comincia infatti una consistente immigrazione da zone di guerra e di crisi economica, quali l'Africa, in specie la Nigeria e l'Europa dell'Est, soprattutto dall'Albania. Si ripresentano le situazioni critiche degli anni Settanta riguardo la prostituzione di strada. Stando ai dati del rapporto Europap del 2000, le straniere prostitute in strada sono per il 54% africane, per il 30% dall'Europa dell'Est e per il restante 16% donne provenienti dal Sud America.

I due principali paesi di origine del sistema prostituito erano caratterizzati anche da due forme differenti di sfruttamento. Le nigeriane inizialmente arrivavano in Italia grazie alla complicità che le organizzazioni di trafficanti godevano presso l'ambasciata di Lagos, la quale commerciava visti di ingresso. A differenza delle donne albanesi, le nigeriane sono tutt'oggi obbligate a saldare un debito alto per entrare in Italia. La tratta per fini sessuali si compone soprattutto di un sistema di debito^[1] che risulta essere elevato (che oscilla tra € 25.000 e € 120.000)⁹. I trafficanti stipulano una somma e le famiglie prendono in prestito denaro, vendono beni per poter pagare un contributo per il costo del viaggio. Nonostante tale contributo, la donna è comunque costretta a saldare il debito, dato che i soldi pagati dalla famiglia non sono considerati parte della somma di tale debito. Una volta pagato il debito, si rimane comunque vulnerabili perché prive di denaro, competenze e reti di sostegno. Inoltre le donne non possono inviare denaro alle loro famiglie se il debito non è stato estinto del tutto, pena l'aumento del debito stesso, sanzioni o punizioni. Solitamente è la madam che stabilisce quando il debito è soluto. Alcune donne continuano a lavorare nel mercato del sesso, perché non trovano altri lavori che permettano loro di mantenere la famiglia in Nigeria. Alcune smettono di pagare il debito anche per sfinimento, per le violenze nella prostituzione e le coercizioni.

In entrambi i casi, sia per quanto riguarda le nigeriane che le albanesi, si parla di tratta a scopo sessuale. Negli anni Novanta ecco quindi che torna ad essere visibile il fenomeno della

⁹ See Aghatise, E. (2004). *Trafficking for Prostitution in Italy: Possible Effects of Government Proposals for Legalization of Brothels – Violence Against Women*, vol. 10, Number 10, October 2004 – Sage Publications, Thousand Oaks, USA.

prostituzione, spingendo alcune amministrazioni locali, per contrastare il fenomeno sul loro territorio, ad adottare ordinanze, più per un fine di decoro pubblico che per una vera e propria tutela delle donne vittime di tratta, cercando di contenere l'indignazione dell'opinione pubblica.

La normativa in Italia dopo il dibattito sulla tratta

Il dibattito sulla tratta diventa quindi evidente a partire dagli anni Novanta ed è, di conseguenza, nel 1998 che viene adottato uno degli strumenti più importanti in materia di immigrazione nell'ordinamento interno italiano: il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. Tra i principali capisaldi nell'assistenza alle vittime di tratta c'è proprio l'art. 18 del Testo unico del 1998, il quale predispone il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale per *“consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale”* (art. 18, comma 1). Il permesso di soggiorno dura sei mesi ed è rinnovabile per un altro anno. Il Terzo settore ha contribuito significativamente all'adozione del T.U.I facendo pressione sul governo affinché venisse garantito un maggior supporto alle vittime di tratta che non era assicurato dal precedente decreto Dini del 1995, mai convertito in legge.

La novità sta nel doppio percorso, giudiziario e sociale, senza un'influenza reciproca tra i due. La disciplina antecedente all'art.18 disponeva il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di giustizia, che necessitava della cooperazione dello straniero o della straniera con le Forze dell'Ordine, ed era legato dunque alle tempistiche del processo, dato che veniva riconosciuto soltanto a seguito dell'avvio del processo penale. La concessione del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, invece, non è legata all'obbligo di denunciare da parte della vittima e questo favorisce maggiore equilibrio sociale e psicologico all'interno di un clima di fiducia. Un ambiente sereno e protetto è fondamentale proprio per una eventuale collaborazione giudiziaria. La proposta di rilascio del permesso di soggiorno può essere attuata, oltre che “dal procuratore della Repubblica nei casi in cui sia iniziato un procedimento”, anche “dai servizi sociali degli enti locali o delle associazioni, enti ed altri organismi” titolari dei progetti di protezione sociale. In seguito, il questore dispone la consegna del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Il permesso per protezione sociale consente l'accesso al lavoro, allo studio e ai servizi assistenziali e può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro subordinato o per motivi di studio. La rivoluzione sta nel percorso sociale, per cui per la prima volta viene concesso alla vittima di tratta il diritto a permanere sul territorio e ad avere assistenza, senza che per quest'ultima sussista l'obbligo di dare avvio ad un processo penale.

In alcune storie emerge però una pressione subita dalle donne, affinché queste denunciino i loro trafficanti. Queste ultime spesso rifiutano di sporgere denuncia perché i trafficanti

minacciano la famiglia di origine. Tali minacce costringono le donne a pagare i criminali utilizzando i soldi stessi che ricevono dai progetti di accoglienza.

Le criticità sono presenti, nonostante l'elemento innovativo introdotto dal sistema binario previsto dall'articolo 18 del D.lgs 286/1998. Il percorso sociale è ancora molto legato alla discrezionalità del Questore. La sua applicazione, più che in base ad un principio di diritto, si verifica spesso solo se vi è una buona collaborazione tra Questure e servizi competenti nel contrasto alla tratta. Frequentemente la concessione del permesso di soggiorno avviene soltanto se vi è stata una volontà espressa di collaborazione con le autorità e ciò trasforma il tutto in una trattativa tra Stato e vittima. Lo Stato permette al secondo di risiedere entro i propri confini e il secondo si adegua a collaborare per offrire il suo supporto allo Stato e ottemperare ai suoi doveri in merito alla sicurezza.

Una criticità riportata dalle donne intervistate è la mancanza di protezione da parte delle istituzioni. Molte di loro continuano a subire minacce, dalla madam o dai trafficanti, tanto da essere costrette a distruggere la sim dei loro telefoni cellulari. Anche in questo caso, potrebbe rivelarsi strategico il servizio di mediazione linguistica, affinché la vittima possa pienamente essere consapevole della necessità di entrare in un percorso protetto.

Un'altra problematica del permesso ai sensi dell'articolo 18 del T.U.I. è la sua breve durata, proprio per questo gli operatori dei progetti antitratta cercano di far ottenere la protezione alle richiedenti vittime di tratta, in modo tale da avere una maggiore tutela. La protezione umanitaria, che era stata abolita dal decreto Salvini, ossia il decreto sicurezza n. 113 del 4 ottobre 2018 divenuto legge n 132/2018, e successivamente reintrodotta con la definizione di "protezione speciale" dalla legge n 173 del 2020, non offre però un'adeguata tutela perché dura solo 2 anni. Questo lo si comprende anche dalla storia della quinta intervistata, che ottiene questo tipo di protezione non sufficiente a garantirle il completamento del suo percorso di autonomia. Cercare di far ottenere la protezione sussidiaria è molto più tutelante dato che, a differenza di quella umanitaria, dura 5 anni.

Fondamentale nella normativa è anche il Decreto legislativo 24/2014 che recepisce la Direttiva 2011/36/UE. Questo modifica l'articolo 600 del Codice Penale e migliora l'articolo 601, apportando una modifica anche al Codice di Procedura Penale che introduce speciali procedure di svolgimento dell'incidente probatorio anche per le vittime maggiorenni nella fattispecie in cui queste siano *"in condizione di particolare vulnerabilità, desunta anche dal tipo di reato per cui si procede"*.

Sarebbe stato opportuno estendere tale modifica a tutte le vittime di reati di tratta e non solo a quelle con specifiche vulnerabilità. Ciò infatti autorizza una certa discrezione nel momento della valutazione di queste vulnerabilità e dalle interviste svolte la vulnerabilità di queste donne è più che evidente, nonostante questo potrebbe comunque venire ignorata.

L'art. 4 del d.lgs. 24/2014 riporta, nella fattispecie di dubbio riguardo alla minore età della vittima, che quest'ultima debba essere considerata minorenne, in modo tale da permetterle

l'accesso diretto alle misure di accoglienza. Inoltre, richiede che venga effettuata una verifica attraverso un procedimento multidisciplinare per definire l'età *"(...) condotta da personale specializzato e secondo procedure appropriate che tengano conto anche delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore, nonché, se del caso, all'identificazione dei minori mediante il coinvolgimento delle autorità diplomatiche"*

Nel momento in cui non fosse possibile determinare l'età della vittima, attraverso tale modalità, quest'ultima è da considerarsi minorenni.

La definizione del programma unico avviene il 16 maggio 2016 con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale avvia la Definizione del Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale a favore degli stranieri e dei *cittadini di cui al comma 6-bis dell'art. 18 del d.lgs. 286/1998, vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 dello stesso articolo 18*, da realizzarsi tramite progetti che assicurino in fase di emergenza vitto, alloggio adeguato e assistenza medica, per arrivare successivamente ad un'assistenza orientata all'inclusione. I progetti del programma unico hanno l'obbligo di rispettare i principi generali di lavoro multi - agenzia, prevenzione della rivittimizzazione, istituzione di percorsi individualizzati a seconda della persona considerando innanzitutto i suoi bisogni, la sua volontà e le sue capacità, nel rispetto del principio di non discriminazione.

Nel decreto legislativo 24/2014 non è stata colta l'opportunità di affermare uno dei principi cardine della Direttiva 2011/36/UE, ovvero sia la facoltà di accedere al patrocinio delle spese dello Stato per le vittime sprovviste di risorse economiche adeguate. L'art. 6 di questo decreto, concernente il "Diritto di indennizzo delle vittime di tratta", presenta anch'esso delle problematiche. Il sistema attuale non è infatti adeguato ad assicurare alla vittima il diritto di risarcimento. A questo scopo indirizza le risorse del Fondo anti-tratta ma non predispone finanziamenti aggiuntivi e ciò rende poco efficace la disposizione. In aggiunta, l'art. 6 dispone, tramite il comma 2-ter all'art.12 della L 228/2003, un indennizzo forfettario per ogni vittima pari a 1.500 euro stando però ai vincoli di disponibilità finanziarie del Fondo anti-tratta. L'indennizzo basilico è uguale per tutte le vittime, ma le loro storie sono differenti così come danni e traumi sofferti, e la cifra risulta comunque esigua.

L'art.9 del d.lgs. 24/2014 apporta un'altra modifica alla L. 228/2003, in specifico all'art.13, il quale prevede l'adozione del Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani (PNA), che avrebbe dovuto essere stato adottato entro tre mesi dall'entrata in vigore del D.lgs. 24/2014, ed è rivolto a *(...) definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime* Purtroppo l'emanazione del PNA è avvenuto circa due anni dopo, il 26 Febbraio 2016.

L'art 10, concernente le disposizioni di rinvio, fa riferimento alle Amministrazioni per definire le misure di coordinamento tra il sistema anti-tratta e il sistema d'asilo italiano. L'articolo 10 rende nota la necessità di offrire allo straniero informazioni adeguate, sia per quanto riguarda la tratta sia per la possibilità di fare domanda di protezione internazionale, e infine segnala come le Commissioni Territoriali, nei casi di rilevazione durante l'istruttoria di fattori che riconducano alla tratta o alla riduzione in schiavitù, debbano riferire gli atti al Questore.

Un ruolo centrale nel contrasto alla tratta è sicuramente svolto dal Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018, che ha lo scopo di *definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime.*

Il PNA presenta due canali di azione al suo interno:

1. *contrasto e repressione del crimine di sfruttamento di esseri umani, assegnato alle Forze dell'Ordine*
2. *prevenzione e tutela delle vittime, per l'implementazione delle quali sono incaricati i servizi sociali pubblici e del privato sociale accreditato attraverso l'iscrizione nella specifica sezione del registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività a sostegno degli immigrati*

Il Piano si dispiega secondo 5 priorità, le quali vengono segnalate dalla Strategia UE, anche a seconda delle quattro direttrici (prevention, prosecution, protection, partnership):

1. identificazione delle vittime di tratta, tutela e assistenza alle vittime della tratta
2. Rafforzare la prevenzione della tratta di esseri umani
3. Potenziare l'azione penale contro i trafficanti
4. Perfezionare il coordinamento e la collaborazione tra i principali soggetti coinvolti e la coerenza delle politiche
5. Migliorare la conoscenza delle problematiche relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e fornire una risposta adeguata.

In merito alle direttrici, la prima, quella della prevenzione, si attua attraverso la riduzione delle cause del fenomeno della tratta e dei danni causati da questa, anche attraverso il lancio di campagne di sensibilizzazione, che coinvolgono sia le comunità di migranti che le imprese, rafforzando anche la cooperazione con gli organismi internazionali competenti in materia di tratta.

La seconda direttrice riguarda l'azione penale e dà centralità alle Forze dell'Ordine e all'Autorità Giudiziaria nel contrasto alla tratta di esseri umani. Ritiene significativa la formazione dei Pubblici Ministeri e dei Magistrati riguardo al fenomeno della tratta e al suo contrasto.

La terza direttiva ribadisce il dovere di proteggere e assistere le vittime di tratta e grave sfruttamento attraverso una pronta identificazione, la quale è resa possibile solo qualora i

soggetti incaricati siano adeguatamente formati, in merito ai diritti e ai percorsi che possono avere le vittime di tratta.

La quarta e ultima direttrice concerne la collaborazione con i Paesi di origine della tratta e mira al rafforzamento dei rapporti con le istituzioni e con la società civile. Oltre a ciò, predispone iniziative di cooperazione allo sviluppo con questi paesi, grazie anche al contributo di organizzazioni internazionali.

Al momento, il nuovo Piano triennale nazionale d'azione anti-tratta 2019 e 2021 è in corso di stesura. Il 2 marzo 2020, la Ministra per le Pari Opportunità e la famiglia Elena Bonetti, durante la riunione con la Cabina di regia per la prevenzione e il contrasto alla tratta di esseri umani, con rappresentanti dei ministeri competenti, delle Forze dell'Ordine e della Conferenza delle Regioni assieme al procuratore nazionale Antimafia e antiterrorismo, Federico De Raho, ha ribadito che l'obiettivo più importante è la definizione di un nuovo piano per il 2021, il quale dovrà tenere presente la situazione emergenziale causata dall'epidemia da Covid-19 che ha indubbiamente peggiorato le situazioni già precarie delle persone vulnerabili.

È da precisare che in Italia è in vigore dal 1958 la legge Merlin, con la quale si avviò, dopo la sua entrata in vigore, la chiusura delle case chiuse. In specifico, all'art. 3 è riportato: *“È punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da L.100.000 a 4.000.000, salvo in ogni caso l'applicazione dell'art.240 del c.p.”*: chiunque abbia in proprietà o gestisca una casa di prostituzione; chiunque tolleri attività prostituenti all'interno di case o locali pubblici propri e/o di gestione propria; chiunque assuma una persona al fine di farle esercitare attività di prostituzione, o ne favorisca tal attività; chiunque spinga alla prostituzione una donna di età maggiore, o compia atti di lenocinio, in luoghi pubblici chiusi o aperti, anche a scopo di pubblicità; chiunque persuada una persona a trasferirsi in un altro Stato o in altro luogo diverso da quello della sua residenza, allo scopo di esercitarvi attività di prostituzione; chiunque eserciti un'attività in associazione ad organizzazioni nazionali o estere inclini al reclutamento di persone da indirizzare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione, e infine, chiunque agevoli lo sfruttamento della prostituzione altrui. È evidente che tale legge, pur se emanata all'interno di un contesto nazionale ancora privo di un dibattito sul fenomeno della tratta, anticipa chiaramente alcuni reati previsti poi dal TUI e dal codice penale, tra i quali lo sfruttamento, il favoreggiamento e il traffico di persona a scopo sessuale. È importante ricordare che nei principi generali del TUI è ribadito che il cittadino straniero o la cittadina straniera gode degli stessi diritti e doveri del cittadino/a italiano/a, pertanto al comma 1 dell'art. 2 si legge: *“Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti.”* Al comma 5 si precisa: *“Allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge.”*

Gli atti di informazione sui diritti dello straniero, sul soggiorno, sull'espulsione vengono forniti in una lingua a lui/lei comprensibile, quando non è possibile vengono forniti nelle lingue inglese, spagnolo e francese.

Importante anche l'art. 3 del TUI che precisa che "Il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri interessati, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la Conferenza Stato-città e autonomie locali, gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati e le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale, predispone ogni tre anni salva la necessità di un termine più breve il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, che è approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento."

I sistemi antitratta in Italia

In Italia, il meccanismo nazionale di referral è coordinato e finanziato dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'assistenza alle vittime di tratta di esseri umani è erogata attraverso il Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale delle vittime di tratta e sfruttamento. Il Programma unico è interamente finanziato dal bilancio annuale del Dipartimento (24 milioni di euro nel 2019). Quest'ultimo pubblica il bando triennale per la presentazione di progetti per l'attuazione del Programma unico. Nel bando sono indicati i servizi di protezione e assistenza necessari (ad esempio alloggio, assistenza sanitaria, assistenza legale e supporto nella richiesta di un permesso di soggiorno temporaneo, corsi di lingua, orientamento e formazione professionale, supporto nella ricerca di lavoro). Le proposte possono essere presentate dalle Regioni, dalle Province autonome, dai Comuni, dalle organizzazioni della società civile, comprese quelle impegnate in attività rivolte ai migranti. Nel 2019 sono stati finanziati ventitre progetti per fornire servizi alloggiativi, sanitari e di integrazione sociale per un periodo massimo di 15 mesi.¹⁰

Il sistema italiano di contrasto alla tratta e al grave sfruttamento è operativo dal 2000 e viene coordinato e co-finanziato dal Dipartimento per le Pari Opportunità. Questo sistema di assistenza alle vittime di tratta si fonda su tre fondamentali punti di azione implementati tramite il Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale (già menzionato nel decreto legislativo 24/2014). I tre punti di azione sono i seguenti:

- Emersione
- Prima Assistenza
- Seconda accoglienza e inclusione sociale

Il Numero Verde Nazionale contro la tratta 800 290290, lanciato dal Dipartimento per le Pari Opportunità, offre un servizio telefonico gratuito attivo 24 ore su 24 che:

¹⁰ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_763388.pdf

- Dà la possibilità alle vittime, o a coloro che vogliono aiutarle, le informazioni essenziali per uscire da una condizione di sfruttamento. Può mettere in contatto le vittime, o potenziali vittime, con gli operatori, anch'essi disponibili h24 e territorialmente vicini, capaci di prendere in carico la persona.
- coordina le procedure di MIR (messe in rete, trasferimenti dei beneficiari).

I programmi possono essere realizzati dagli enti accreditati all'attuazione dei programmi di assistenza ed integrazione sociale e quindi gli enti iscritti alla seconda sezione (ex terza) del Registro degli Enti e delle Associazioni che svolgono attività a sostegno degli immigrati, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali, così come stabilito dal DPR 394/1999 (artt.52,53,54).

I progetti avviati dal bando unico sono posti in essere da Enti pubblici o del privato sociale (qualora questi siano iscritti nella sezione del registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a sostegno delle persone immigrate) e hanno lo scopo di effettuare:

- Attività di primo contatto, con le popolazioni a rischio di sfruttamento, mirate alla tutela della salute e all'emersione delle potenziali vittime di tratta e/o grave sfruttamento, in specie alle persone richiedenti o titolari di protezione internazionale;
- Azioni effettuate tramite un lavoro di multi - agenzia, azioni di identificazione dello stato di vittima anche presso le Commissioni territoriali al fine dell'ottenimento della protezione internazionale;
- Pronta accoglienza, protezione, assistenza sanitaria e legale ai sensi dall'art.13 della L. 228/2003;
- Attività che hanno come scopo il rilascio del Permesso di Soggiorno ex art. 18 d.lgs. 286/98;
- Formazione (linguistica, informatica, corsi di formazione professionale) e inserimento socio-lavorativo;
- Azioni mirate a collegare e adattare il sistema di protezione delle vittime di tratta con il sistema di tutela dei richiedenti/titolari di protezione internazionale, incluso l'avvio di percorsi integrati di tutela tra i due sistemi

Attualmente sono 21 i progetti presenti in Italia, dediti al contrasto alla tratta e al grave sfruttamento che hanno vinto l'ultimo bando 2019/2020.

Progetti attivi nel periodo 01/03/2019 – 31/05/2020

Tab. 1 “Progetti antitratta”

REGIONE	NOME PROGETTO	ENTE CAPOFILA
Abruzzo, Molise	ASIMMETRIE 3- Abruzzo e Molise	Coop. On the Road
Basilicata	Persone, non schiave	Ce.St.Ri.M. (Centro Studi e Ricerche sulle Realtà Meridionali)
Calabria	IN.C.I.P.I.T. (Iniziativa Calabria per Identificazione, Protezione ed Inclusione sociale delle vittime di Tratta)	Regione Calabria
Campania	Fuori Tratta	Dedalus Cooperativa sociale
Emilia Romagna	Oltre la Strada	Regione Emilia Romagna
Friuli Venezia Giulia	Il FVG in rete contro la tratta	Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia
Lazio	Piano regionale antitratta Lazio	Regione Lazio
Liguria	HTH Liguria: Hope This Helps 2 - Il sistema Liguria contro la tratta e lo sfruttamento minorile	Regione Liguria

Lombardia (territorio di competenza: province di Como, Milano, Monza, Brianza, Sondrio e Varese)	“Derive e Approdi 2019 Aree di libertà e diritti per vittime di tratta e sfruttamento negli ambiti territoriali di Como, Milano, Monza Brianza, Sondrio e Varese“	Comune di Milano
Lombardia (territorio di competenza: Province di Bergamo, Cremona, Mantova, Lecco, Lodi, Pavia, Brescia)	METTIAMO LE ALI, dall’emersione all’integrazione	Ass. Lule
Marche	ASIMMETRIE 3-Marche	Coop. On the Road
Piemonte, Valle d’Aosta	“L’Anello Forte 2 – Rete antitratta del Piemonte e Valle d’Aosta”	Regione Piemonte
Puglia	“La Puglia non Tratta 3 – Insieme per le vittime“	Regione Puglia
Sicilia (territorio di competenza: province di Messina e Catania)	Nuvole 3	Ass. Penelope
Sardegna	Elen Joy	Congregazione delle Figlie della Carità
Sicilia (territorio di competenza: province di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Enna, Agrigento)	Fari 3	Coop. Soc. Proxima
Sicilia (territorio di competenza: province di Palermo e Trapani)	Maddalena	Casa dei Giovani

Toscana	SATIS III – Sistema Antitratta Toscano Interventi Sociali	Comune di Viareggio
Trentino Alto Adige	Progetto Alba – programma di emersione, assistenza e integrazione sociale a favore di vittime di tratta e/o grave sfruttamento	Ass. La Strada
Umbria	FREE LIFE 3 – Fuori dal Rischio Emarginazione ed Esclusione – Liberi Insieme Favorendo l'Emersione	Regione Umbria
Veneto	Progetto N.A.Ve – Network Antitratta per il Veneto	Comune di Venezia

Capitolo Tre- supporto economico

Altro elemento importante nella normativa italiana, in merito al contrasto alla tratta di esseri umani, è la legge 228/2003 che riguarda le Misure contro la tratta delle persone, la quale modifica e attualizza gli articoli 600, 601, 602 del Codice Penale, al fine di recepire in modo corretto le disposizioni del Protocollo Palermo. Questa legge crea il Fondo per le misure anti tratta *“(...) destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dall'articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”*

Al già menzionato art 3 del TUI si precisa al comma 2 che il documento programmatico, redatto da Il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e gli attori nazionali attivi nell'assistenza degli immigrati assieme alle organizzazioni dei lavoratori, deve indicare quali saranno gli interventi che l'Italia, anche in collaborazione con gli altri Stati membri dell'UE, con le organizzazioni internazionali, con le istituzioni comunitarie e con ONG, proporrà di attuare nell'ambito dell'immigrazione, anche mediante la conclusione di accordi con i Paesi di origine. Questo piano dovrà indicare anche le misure di carattere economico e sociale nei confronti degli stranieri soggiornanti nel territorio dello Stato italiano, nelle materie che non devono essere disciplinate con legge.

Al Capo II del T.U.I. troviamo le “Disposizioni in materia di istruzione diritto allo studio e professione”. L'art. 37 è dedicato all'assistenza alle attività professionali, precisamente al comma 1 indica: “Agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, in possesso dei titoli professionali legalmente riconosciuti in Italia abilitanti all'esercizio delle professioni, è consentita, in deroga alle disposizioni che prevedono il requisito della cittadinanza italiana entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge 6 marzo 1998, n. 40, l'iscrizione agli Ordini o Collegi professionali o, nel caso di professioni sprovviste di albi, l'iscrizione in elenchi speciali da istituire presso i Ministeri competenti, secondo quanto previsto dal regolamento di attuazione. L'iscrizione ai predetti albi o elenchi è condizione necessaria per l'esercizio delle professioni anche con rapporto di lavoro subordinato. Non possono usufruire della deroga gli stranieri che sono stati ammessi in soprannumero ai corsi di diploma, di laurea o di specializzazione, salvo autorizzazione del Governo dello Stato di appartenenza.”

Ai commi seguenti dell'art. 37 si precisa:

“2. Le modalità, le condizioni ed i limiti temporali per l'autorizzazione all'esercizio delle professioni e per il riconoscimento dei relativi titoli abilitanti non ancora riconosciuti in Italia sono stabiliti con il regolamento di attuazione. Le disposizioni per il riconoscimento dei titoli saranno definite dai Ministri competenti, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, sentiti gli Ordini professionali e le associazioni di categoria interessate.

3. Gli stranieri di cui al comma 1, a decorrere dalla scadenza del termine ivi previsto, possono iscriversi agli Ordini, Collegi ed elenchi speciali nell'ambito delle quote definite a norma dell'articolo 3, comma 4, e secondo percentuali massime di impiego definite in conformità ai criteri stabiliti dal regolamento di attuazione.

4. In caso di lavoro subordinato è garantita la parità di trattamento retributivo e previdenziale con i cittadini italiani.”

L'art 38 precisa che i minori stranieri hanno l'obbligo scolastico, il comma 2 recita inoltre: “L'effettività del diritto allo studio è garantita dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana.”

Viene prevista anche un'attenzione particolare per lo scambio interculturale e l'integrazione degli/delle studenti/studentesse. Al comma 4 viene precisato che i bisogni vengono rilevati anche grazie al contributo delle associazioni di stranieri presenti nel territorio, con le rappresentanze diplomatiche o consolari dei Paesi di appartenenza e con le organizzazioni di volontariato.

Al comma 6 si precisa: “Le regioni, anche attraverso altri enti locali, promuovono programmi culturali per i diversi gruppi nazionali, anche mediante corsi effettuati presso le scuole superiori o istituti universitari. Analogamente a quanto disposto per i figli dei lavoratori comunitari e per i figli degli emigrati italiani che tornano in Italia, sono attuati specifici insegnamenti integrativi, nella lingue e cultura di origine.”

L'Art. 38 comma 7. Specifica: “Con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono dettate le disposizioni di attuazione del presente capo, con specifica indicazione:

a) delle modalità di realizzazione di specifici progetti nazionali e locali, con particolare riferimento all'attivazione di corsi intensivi di lingua italiana nonché dei corsi di formazione ed aggiornamento del personale ispettivo, direttivo e docente delle scuole di ogni ordine e grado e dei criteri per l'adattamento dei programmi di insegnamento;

b) dei criteri per il riconoscimento dei titoli di studio e degli studi effettuati nei paesi di provenienza ai fini dell'inserimento scolastico, nonché dei criteri e delle modalità di comunicazione con le famiglie degli alunni stranieri, anche con l'ausilio di mediatori culturali qualificati.

c) dei criteri per l'iscrizione e l'inserimento nelle classi degli stranieri provenienti dall'estero, per la ripartizione degli alunni stranieri nelle classi e per l'attivazione di specifiche attività di sostegno linguistico;

d) dei criteri per la stipula delle convenzioni di cui ai commi 4 e 5.”

L'art. 40 del Capo III è intitolato ai centri di accoglienza e all'accesso all'abilitazione. Al comma 1 si precisa che "le regioni, in collaborazione con le province e con i comuni e con le associazioni e le organizzazioni di volontariato, predispongono centri di accoglienza destinati ad ospitare, anche in strutture ospitanti cittadini italiani o cittadini di altri Paesi dell'Unione europea, stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza."

Al comma 2, invece, si ribadisce che centri di accoglienza sono destinati a rendere autosufficienti gli stranieri che vi sono accolti nel breve periodo. I centri di accoglienza provvedono, ove possibile, ai servizi sociali e culturali adibiti a incentivare l'autonomia e l'inserimento sociale degli ospiti. Ogni regione sceglie i requisiti di gestione e di struttura dei centri e consente convenzioni con enti privati e finanziamenti.

Il comma 3 recita inoltre: "Per centri di accoglienza si intendono le strutture alloggiative che, anche gratuitamente, provvedono alle immediate esigenze alloggiative ed alimentari, nonché, ove possibile, all'offerta di occasioni di apprendimento della lingua italiana, di formazione professionale, di scambi culturali con la popolazione italiana, e all'assistenza socio-sanitaria degli stranieri impossibilitati a provvedervi autonomamente per il tempo strettamente necessario al raggiungimento dell'autonomia personale per le esigenze di vitto e alloggio nel territorio in cui vive lo straniero."

Il raggiungimento dell'autonomia è uno degli obiettivi principali dei progetti antitrattra ai sensi dell'art. 18 del T.U.I. ma non sembra emergere in tal modo nei percorsi di accoglienza delle vittime di tratta intervistate. Ad esempio, Mary* lavora stagionalmente, ma spesso in nero, al di fuori della provincia di Benevento, dove attualmente vive con il suo ragazzo.

Il desiderio di autonomia traspare in tutte le interviste. Il percorso di integrazione sembra iniziare positivamente quando le donne vengono accolte all'interno dei progetti antitrattra. Grazie al permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale esse godono di una certa tutela fino all'ottenimento dello status di rifugiata o della protezione sussidiaria, oppure della protezione umanitaria. All'interno dei progetti antitrattra spesso ricevono supporto psicologico e viene offerto loro di svolgere dei tirocini professionalizzanti. Il percorso di accoglienza poi può venire prolungato, inserendo la donna nel sistema di accoglienza diffuso SAI. La situazione sembra peggiorare una volta che le donne hanno terminato il percorso di accoglienza. Infatti, tutte le donne intervistate, fuoriuscite dai progetti antitrattra o dai progetti di accoglienza per richiedenti protezione internazionale, non hanno un lavoro attualmente e non sono riuscite a mantenere un certo livello di indipendenza economica.

Nell'ottenimento dell'asilo i progetti antitrattra e quelli di accoglienza per richiedenti protezione internazionale presentano un feedback positivo in alcune storie delle intervistate. Una delle donne, però, è addirittura costretta a chiedere sostegno ad un connazionale dopo aver denunciato il ragazzo che la minacciava e aver rifiutato il

trasferimento in un altro centro. L'uomo che si offre di aiutarla però le chiede in cambio dei figli. Per mantenere la famiglia la donna è costretta a chiedere l'elemosina, dato che le viene negato anche il rinnovo della protezione.

Non sempre i servizi antitratta predispongono corsi di lingua italiana e tirocini professionalizzanti. In una intervista la donna riporta la mancanza di un servizio di formazione, nonostante fosse stata presa in carico dal sistema antitratta della zona.

All'art. 41 si riporta poi che gli stranieri, i quali sono titolari di una carta di soggiorno o di un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono parificati ai cittadini italiani per l'utilizzo delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, comprese quelle previste "per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti."

Al Capo IV¹¹ troviamo le Disposizioni sull'integrazione sociale, sulle discriminazioni e istituzione del fondo per le politiche migratorie. L'art. 42 dispone che "Lo Stato, le regioni, le province e i comuni, nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o con enti pubblici e privati dei Paesi di origine, favoriscano le attività intraprese in favore degli stranieri regolarmente soggiornanti; la diffusione di informazioni utili all'integrazione dello straniero e della straniera (quali diritti e doveri); la conoscenza e la valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia e ogni iniziativa di informazione sulle cause dell'immigrazione e di prevenzione delle discriminazioni razziali o della xenofobia, la realizzazione di convenzioni con associazioni regolarmente iscritte nel registro di cui al comma 2 per l'impiego all'interno delle proprie strutture di stranieri, titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a due anni, in qualità di mediatori interculturali al fine di agevolare i rapporti tra le singole amministrazioni e gli stranieri appartenenti ai diversi gruppi etnici, nazionali, linguistici e religiosi."

L'art.45 precisa che presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito il Fondo nazionale per le politiche migratorie, destinato al finanziamento delle iniziative di cui agli articoli 20, 38, 40, 42 e 46, inserite nei programmi annuali o pluriennali dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni.

¹¹ <https://www.brocardi.it/testo-unico-immigrazione/titolo-v/capo-iv/>

Conclusions and recommendations

Dalla ricerca svolta emergono diverse criticità riguardanti il sistema di tutela e accoglienza rivolto alle vittime di tratta e di grave sfruttamento sessuale in Italia. In primis, il supporto psicologico sembra non essere garantito in maniera costante durante il percorso di accoglienza e molto dipende dall'ente antitratta che prende in carico la donna. Il sistema sanitario, invece, risulta strategico anche al fine di eventuali segnalazioni di potenziali vittime di tratta. Questo aspetto risulta evidente anche nelle parole riportate da Blessing Okoedion, nigeriana, che ha vissuto la traumatica esperienza della tratta, successivamente ospitata presso un centro antitratta e accompagnata nel suo percorso di integrazione. Da diversi anni vive in Italia e come mediatrice ha raccolto le interviste all'interno di questa ricerca.

«La prima cosa che hanno fatto nel centro che mi ha accolta - ricorda Blessing - è stata quella di portarmi in ospedale per un check-up medico. Una delle donne che ho intervistato mi ha detto che fu proprio l'ospedale dove era stata ricoverata a contattare un centro protetto che la ospitasse dopo averla dimessa, perché per il personale medico lei poteva essere identificata come vittima di tratta. Ciò dimostra che anche il sistema sanitario ha un ruolo centrale nell'identificazione e nella cura delle vittime di tratta, soprattutto rispetto alla cura da malattie sessualmente trasmissibili (HIV), malnutrizione, malattie della pelle, lesioni fisiche, ustioni, disturbi gastrointestinali, e altro.»

Inoltre, dalle analisi riportate nella prima sezione della ricerca si evince che l'assistenza sanitaria e psicologica sono fondamentali nel supporto alle donne vittime di tratta, le quali possono trarre beneficio dall'accesso immediato ai servizi sulla salute. È necessario, però, che vi sia un supporto psicologico culturalmente e linguisticamente appropriato e che vi siano servizi paralleli, i quali devono provvedere alla loro sicurezza economica, sociale e legale.

Nel seminario "Donne in cammino: salute e percorsi di cura di donne migranti", svoltosi online il 6 maggio 2021, organizzato da Mediterranea Saving Humans, Donatella Albini (ginecologa e medica di bordo di Mediterranea), ha ribadito l'importanza di un ripensamento delle politiche di accoglienza attraverso una prospettiva di genere, provvedendo al servizio di consultorio anche negli hotspot. Mentre, Monica Paolini, (coordinatrice del servizio di mediazione linguistico-culturale del progetto N.A.Ve.), durante lo stesso seminario, ha precisato l'importanza della mediazione linguistico culturale nell'assistenza delle donne, molte delle quali non vogliono recarsi in ospedale per paura di essere portate nei centri di detenzione. La dott.ssa Paolini afferma che ognuna di queste donne ha riferimenti sanitari diversi e lontani dal nostro sistema italiano, spesso i loro sistemi sanitari non sono gratuiti. La permanenza in Libia ha insegnato loro che il diritto alla salute e alla cura non è sovraordinato al fatto di essere migranti irregolari per cui in qualsiasi momento, in Libia, possono essere prelevate dall'ospedale e portate in un centro di detenzione. Nel momento in cui una donna arriva in Italia e vive all'interno di un sistema di sfruttamento ha difficoltà a percepire il servizio sanitario come sicuro e qualitativo. Il servizio di mediazione linguistica, inoltre, non è garantito

alla stessa maniera in tutte le regioni, per esempio in Lombardia, come riporta la dott.ssa Albini i mediatori sono molto difficili da reperire. Anche solo spiegare in che cosa consiste l'aborto farmacologico e l'uso dei contraccettivi può aiutare a cambiare la vita di queste donne. Oltre a ciò, dalla ricerca è emerso come fattore importante la creazione di una rete di servizi che consenta la messa in protezione delle donne vittime di tratta, dei loro familiari e cari, suscettibili anch'essi di minacce e di coercizione da parte dei trafficanti.

Per quanto riguarda il finanziamento del sistema di contrasto della tratta e di protezione sociale delle vittime, quest'ultimo risulta attualmente ancora troppo concentrato sui fondi previsti dalla L. 228/2003 e dall'art. 25 del DPR 31 agosto 1999, n.394, che alimentano annualmente gli interventi promossi dal Dipartimento per le Pari Opportunità.

Una recente analisi promossa dal Dipartimento delle Pari Opportunità evidenzia come, negli ultimi 4 anni, siano stati utilizzati complessivamente non più di 50 milioni di euro al fine di attuare azioni di contrasto al fenomeno della tratta e di protezione sociale delle vittime, con una media annuale di quasi 12,5 milioni.

Circa l'85% della somma è caratterizzato dai finanziamenti degli interventi a valere sull'art.18 del T.U. sull'immigrazione e sull'art. 13 della L. 228/2003, e, su questa quantità, l'incidenza della quota statale è di circa il 71% (mediamente 7,5 milioni di euro l'anno). Ancora esiguo, anche se crescente, è l'utilizzo di fondi europei (5%).

Intervistando alcuni/e operatori/trici e referenti dei sistemi antitratta, in particolare coloro che lavorano all'interno del **progetto Oltre la Strada** e del **progetto N.A.Ve** (vedi tab.1 progetti antitratta), l'elemento critico che emerge con prepotenza è la frammentazione del sistema antitratta e l'applicazione dell'art. 18 del Testo Unico sull'immigrazione "a macchia di leopardo" sul territorio nazionale, come sostiene anche Francesca Nicodemi, avvocatessa del Foro di Firenze e coordinatrice di ASGI¹², facendo sì che molto dipenda dalla sensibilità di chi lavora nelle questure e della metodologia di lavoro che ogni progetto antitratta adotta e applica poi sul proprio territorio di competenza.

Manca dunque un'omogeneità che si estenda su tutto il territorio nazionale, che potrebbe essere fornita da linee guida ufficiali rivolti a operatori e operatrici antitratta, ma anche a tutti coloro che si interfacciano con la categoria di utenti quali le vittime di tratta, in specie di sfruttamento sessuale, e quindi psicologi/ghe, psichiatri/e, mediatori/mediatrici, medici, operatori/trici del Terzo settore, avvocati/e.

¹² ASGI, Associazione per gli Studi Giuridici sull'immigrazione, è un'associazione nata per promuovere l'informazione, la ricerca e la formazione sul diritto dell'immigrazione, l'asilo, la discriminazione e la cittadinanza, <https://www.asgi.it/>

La disomogeneità del sistema antitratta viene percepita anche da quanto riporta il referente di Oltre la Strada, assieme alla debolezza dell'ente istituzionale che finanzia l'intero sistema, ossia il Dipartimento delle Pari Opportunità:

«Il sistema tratta ha più livelli: il Dipartimento Pari Opportunità, al vertice, piuttosto debole; alla base un sistema molto eterogeneo, in cui in alcune regioni l'ente capofila è un soggetto pubblico, in altre è rappresentato dal Terzo settore, determinando una frammentazione nella gestione dei progetti antitratta a livello locale. Il vertice poggia sul Piano d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento¹³. Le linee guida sono l'esito di progetti finanziati con fondi europei perché nella normale operatività non ci sono il tempo e le risorse per metterle a punto.»

Il referente precisa che le vittime di tratta non sono solo interne al sistema antitratta ma anche al sistema protezione internazionale. Di conseguenza, coloro che operano con le vittime di tratta e grave sfruttamento dovrebbero fare riferimento anche ai manuali e alle linee guida del sistema di accoglienza dei/ delle richiedenti protezione internazionale, come per esempio " Il Manuale Operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria"¹⁴, (con versione aggiornata dell'approfondimento "La protezione internazionale delle persone vittime della tratta o potenziali tali"). Si necessita però di un miglior raccordo tra il sistema di accoglienza dei e delle richiedenti protezione, ossia SAI (Sistema Accoglienza Integrazione) e CAS (Centri Accoglienza Straordinaria) con il sistema antitratta, ossia i ventuno progetti antitratta presenti in Italia. Questo raccordo ad oggi risulta debole e non omogeneo tra le regioni.

Il referente di Oltre la Strada ribadisce poi che vi sono alcuni documenti redatti da varie associazioni, come per esempio di qualche associazione di mediatori che ha preparato le proprie linee guida, o di qualche progetto che ha indicato le linee di intervento per psicologi, ma il loro valore ed il loro ruolo "ufficiale" vanno contestualizzati nel loro campo di azione che non è nazionale ma locale. *«La grande novità potrebbe essere il nuovo Piano nazionale di azione contro la tratta. Se allegano qualche documento di linee guida o manuale (e penso proprio che succederà) ecco che diventa ufficiale.»*

¹³ <http://www.pariopportunita.gov.it/materiale/piano-dazione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento/>

¹⁴ <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2018/08/SPRAR-Manuale-Operativo-2018-08.pdf>

References

Adelina. (2005) *Libera dal racket della prostituzione*, Iaculano, Primo Libro.

€Aghatise, E. (2004). *Trafficking for Prostitution in Italy: Possible Effects of Government Proposals for Legalization of Brothels – Violence Against Women*, vol. 10, Number 10, October 2004 – Sage Publications, Thousand Oaks, USA.

Agrusti, (2019), *DONNE VITTIME DELLA TRATTA DI ESSERI UMANI E SALUTE MENTALE*, Tagesonlus, <https://www.tagesonlus.org/2019/05/12/donne-vittime-della-tratta-di-esseri-umani-e-salute-mentale/>

Altalex, *Testo Unico sull'immigrazione*, <https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2014/04/09/testo-unico-sull-immigrazione>

ASGI, *Associazione per gli Studi Giuridici sull'immigrazione*, è un'associazione nata per promuovere l'informazione, la ricerca e la formazione sul diritto dell'Immigrazione, l'asilo, la discriminazione e la cittadinanza, <https://www.asgi.it/>

Assist Project. (2020). *Assisting Trafficked Women: Eleven Principles of Assistance to Female Victims of Trafficking*. Retrieved from: <http://www.migrantwomennetwork.org/wp-content/uploads/ASSIST-Report-Web.pdf> .

Camera dei Deputati, Legge 11 agosto 2003, n. 228, "**Misure contro la tratta di persone**", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 195 del 23 agosto 2003

Codice Penale, Libro secondo- dei delitti in particolare Titolo XII - *Dei delitti contro la persona* > Capo III - *Dei delitti contro la libertà individuale* > Sezione I - *Dei delitti contro la personalità individuale*, artt. 600 e 601, <https://www.brocardi.it/codice-penale/libro-secondo/titolo-xii/capo-iii/sezione-i/>

DECRETO-LEGGE (legislative decree) 18 NOVEMBRE 1995, n. 489 (GU n. 270 del 18/11/1995), (Decreto Dini/ Dini Decree), <http://www.immigrazione.biz/legge.php?id=51>

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 16 maggio 2016, *Definizione del Programma Unico di emersione, assistenza e integrazione sociale - Definition of the Single Plan for emergence, assistance and social inclusion*, <https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/Decreto16maggio2016.pdf>

European Commission (2016). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing the extent to which Member States have taken the necessary measures in order to comply with Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims in accordance with Article 23(1)*.

European Commission (2016). *Study on Comprehensive Policy Review of Anti-Trafficking Projects Funded by The European Commission*. European Commission: Luxembourg.

European Commission (2016). *Study on the Gender Dimension of Trafficking in Human Beings*. European Commission: Luxembourg.

European Commission (2017). COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: Reporting on the follow-up to the EU Strategy towards the Eradication of trafficking in human beings and identifying further concrete actions. Brussels, 4.12.2017 COM (2017).

European Commission (2018). REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: Second report on the progress made in the fight against trafficking in human beings (2018) as required under Article 20 of Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims. Brussels, 3.12.2018 COM (2018).

European Institute for Gender Equality (2018). *Gender-Specific Measures in Anti-trafficking Actions*, EIGE: Vilnius.

Europol. (2021). *Human trafficking is one of the EMPACT priorities, Europol's priority crime areas, under the 2018–2021 EU Policy Cycle*. Retrieved from: <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/trafficking-in-human-beings>.

Frontex. (2008). *Risk Analysis for 2018*. Warsaw, Poland. Retrieved from: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf.

Iroko Onlus: Working to Combat the Trafficking of Nigerian Women and Girls into Italy, *Canadian Woman Studies (Le Cahiers de la Femme)* 22, N° 3,4 pages 197-199, Spring/Summer 2003.

Lilja, I. (2019). *Handbook on Counselling Asylum Seeking and Refugee Women Victims of Gender-Based Violence*. Helsinki. Retrieved from https://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/0832ea4e327556b1629db18c84df6f0f186819/project_handbook_ccm-gbv_en.pdf (17 March 2021).

Marani, 2014, **tratta di esseri umani: recepita direttiva Ue su prevenzione e repressione** Decreto legislativo, 04/03/2014 n° 24, G.U. 13/03/2014, <https://www.altalex.com/documents/leggi/2014/03/18/tratta-di-esseri-umani-recepita-direttiva-ue-su-prevenzione-e-repressione>

Ministero dell'Interno e Servizio Centrale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, (2018) MANUALE OPERATIVO PER L'ATTIVAZIONE E LA GESTIONE DI SERVIZI DI ACCOGLIENZA INTEGRATA IN FAVORE DI RICHIEDENTI E TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE E UMANITARIA, <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2018/08/SPRAR-Manuale-Operativo-2018-08.pdf>

OIL, Organizzazione Internazionale del Lavoro, (2020), Protezione e assistenza alle vittime di tratta, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---il-rome/documents/publication/wcms_763388.pdf

Osservatorio Interventi contro la tratta, (2019/2020) antitrafficking project in Italy, <https://www.osservatoriointerventitratta.it/i-progetti-bando-unico/bando-3-2019-2020/>

Piano Nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento, Martedì 3 maggio 2016, Roma, Osservatorio Interventi Tratta, <https://www.osservatoriointerventitratta.it/il-piano-nazionale-dazione-contro-la-tratta-ed-il-grave-sfruttamento-martedi-3-maggio-2016-roma/>

Pesce, F. and Christodoulou, J. (2017). *Women's Economic Independence, The Way Out of Intimate Partner Violence - Theory and Practice In The EU*. wegoproject.eu. Retrieved from <https://www.wegoproject.eu/sites/default/files/media/Comparative-Research-Analysis-Final-Report.pdf> (17 March 2021).

UNHCR, (2021), Linee guida per l'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral, Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali_identificazione-vittime-di-tratta.pdf

Yonkova, N., Gillan, S., Keegan, E., Charlton, D., O'Connor, M. and Zonbina, A. (2017). *Protecting Victims: An Analysis of the Anti-trafficking Directive from the Perspective of a Victim of Gender-based Violence*. Retrieved from: <https://eige.europa.eu/publications/gender-specific-measures-anti-trafficking-actions-report>.

Yonkova, N., Henderson, M., Campbell, J. O, (2020). *Assisting Trafficked Women: Best practice principles of gender-specific legal assistance and integration supports to third country national female victims of trafficking for sexual exploitation*. Immigrant Council Ireland. Retrieved from: <https://www.immigrantcouncil.ie/sites/default/files/2020-11/Assisting-Trafficked-Women-Best-practice-principles-of-gender-specific-assistance-IE.pdf> .



COALESCE



Funded by the European Union's
Asylum, Migration and Integration Fund

PARTNERS: PLACE YOUR LOGO BELOW AND DELETE THIS TEXT BOX

