Lotta alla tratta di persone e diritti umani

Un'analisi del sistema degli interventi a sostegno delle vittime alla luce dei fenomeni di grave sfruttamento in Italia

A CURA DI PAOLA DEGANI

COMUNE DI VENEZIA

Numero Verde contro la Tratta
800 290290
Gratuito - Anonimo - Attivo 24h

Università degli Studi di Padova
Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca"

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Pari Opportunità

Lotta alla tratta di persone e diritti umani

Un'analisi del sistema degli interventi a sostegno delle vittime alla luce dei fenomeni di grave sfruttamento in Italia

A CURA DI PAOLA DEGANI

COMUNE DI VENEZIA

Numero Verde contro la Tratta
800 290290
Gratuito - Anonimo - Attivo 24h

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
CENTRO DI ATENEO PER I DIRITTI UMANI "ANTONIO PAPISCA"

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Pari Opportunità

Ricerca realizzata con il contributo del Dipartimento per le pari opportunità

Il presente Rapporto è stato elaborato nell'ambito dell'Accordo di collaborazione sottoscritto ai sensi dell'Art. 5, co. 6, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, tra il Comune di Venezia e il Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" dell'Università degli Studi di Padova.

Il Rapporto si inserisce nel quadro delle attività previste dal Piano di gestione "Numero Verde Antitratta per il periodo 16/ 03/ 2020 – 31/ 10/ 2020 e nell'ambito dell'accordo tra il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui fa capo il sistema di raccolta dati SIRIT (Sistema Informatizzato per la raccolta di informazioni sulla tratta) e il Comune di Venezia. L'Accordo è finalizzato a fornire uno strumento di intervento sociale deputato ad affiancare le attività attinenti ai progetti di protezione sociale a livello territoriale previsti dal DPCM 16 maggio 2016 recante "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 decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, 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".

I dati proposti in questo Rapporto sono aggiornati al 31 luglio 2020. In certi casi, quando disponibili, sono utilizzate informazioni più recenti.

Il contenuto di questa pubblicazione è di sola responsabilità degli autori e ne rappresenta la loro personale visione. Il Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri non è responsabile delle informazioni che contiene né dei suoi usi. I dati utilizzati sono registrati nel Sistema Informatizzato per la Raccolta di Informazioni sulla Tratta (SIRIT) e messi a disposizione dal Numero Verde Nazionale Antitratta, che ne ha curato l'elaborazione.
La presente ricerca è stata finanziata dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Hanno contribuito alla redazione dei testi:
Cinzia Bragagnolo, Comune di Venezia - Direzione Coesione Sociale
Paola Degani, Università di Padova – Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca"
Paolo De Stefani, Università di Padova – Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca"

Si ringraziano gli operatori del NumeroVerde Nazionale Antitratta per la preziosa collaborazione, in particolare Dario Fava e Susanna Sparaco. Un ringraziamento va anche a Gianfranco Della Valle, Comune di Venezia - Direzione Coesione Sociale.

Responsabile scientifica per l'Università degli Studi di Padova: Paola Degani.
Responsabile scientifica per il Comune di Venezia: Cinzia Bragagnolo.

Il presente Rapporto è stato chiuso il 12 Ottobre 2020.

ISBN 978 88 5495 367 3

© 2020 Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca", Università degli Studi di Padova e Comune di Venezia

Indice

Nota introduttiva: un percorso condiviso 7

Capitolo 1
Il frame regolativo dei servizi e dei dispositivi a supporto delle persone straniere coinvolte in situazioni o a rischio di grave sfruttamento
Paola Degani, Paolo De Stefani 11

1.1. Introduzione: per un'osservazione "olistica" del Sistema Antitratta 11
1.2. La centralità dell'articolo 18 Testo Unico Immigrazione nella costruzione del Sistema Nazionale Antitratta 14
1.3. Mettere al centro la persona: risposte di policy e peculiarità del Sistema Antitratta 15
1.4. L'approccio diritti umani nei servizi offerti dal Sistema di interventi in aiuto alle vittime di tratta e altre forme di grave sfruttamento 17
1.5. Ricerca accademica e "orientamenti sulla tratta" 19
1.6. La centralità dell'identificazione nell'approccio diritti umani con le vittime di tratta 22
1.7. Il doppio percorso giudiziario e sociale 23
1.8. I programmi a sostegno e in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento e il frame di contesto 25

Capitolo 2
I processi di "adattamento" del Sistema nel quadro delle trasformazioni dei fenomeni di tratta
Paola Degani, Paolo De Stefani 29

2.1. Il lavoro con il Sistema della Protezione Internazionale 30
2.2. A margine del lavoro con le vittime: sul grave sfruttamento e i progetti migratori 32
2.3. Per una lettura di "genere" diversa: oltre la prostituzione 35
2.4. Profili plurali, identità intersezionali e plasticità del lavoro degli operatori 36
2.5. La capacità del Sistema Antitratta di rispondere alle nuove sfide 38
2.6. Il Sistema Antitratta e le sfide poste dalle nuove forme dello sfruttamento 39
2.7. Il Piano Nazionale d'Azione 44
2.8. Sul nodo del lavoro multi-agenzia 47

Capitolo 3
Il paradigma diritti umani nel contrasto al grave sfruttamento e nella protezione delle vittime
Paola Degani, Paolo De Stefani 51

3.1. Vulnerabilità – i margini dei diritti umani 51
3.2. La vulnerabilità come criterio di due diligence 53
3.3. Vittime, gruppi vulnerabili, vittime vulnerabili 55
3.4. I migranti come gruppo vulnerabile – ma anche no! 57

Capitolo 4
La tratta e le altre gravi forme di sfruttamento in Italia: sistema e fenomeni alla luce dei dati raccolti dal Numero Verde
Cinzia Bragagnolo, Paola Degani 61
4.1. Il Numero Verde Antitratta: una breve ricostruzione e la centralità del *referral* 61
4.2. La tratta e le altre gravi forme di sfruttamento in Italia: sistema e fenomeni alla luce dei dati raccolti dal Numero Verde 64
4.3. Introduzione all'analisi dei dati 67
4.4. Report sui dati SIRIT 2017 - 2018 -2019 71
4.5. Nazionalità 72
4.5.1. Nigeria 75
4.5.2. Costa d'Avorio 82
4.5.3. Bangladesh 88
4.5.4. Marocco 93
4.6. Genere 99
4.7. Età 119
4.8. Emersione 121
4.9. Segnalazioni 125
4.10. Adesioni al Programma 128
4.11. Sfruttamento 130
4.12. Titolo di soggiorno 136
4.13. Denuncia 139
4.14. Programma 140
4.15. Minori 143

Capitolo 5
L'emergenza da COVID-19: tra marginalità individuali e diseguaglianze sistemiche
Paola Degani, Paolo De Stefani 147
5.1. Le situazioni di grave sfruttamento rispetto all'emergenza COVID-19 147
5.2. Il Sistema Antitratta e le risposte all'emergenza COVID 19 148
5.3. Il COVID 19 rispetto ai diversi ambiti del grave sfruttamento: una prima riflessione 149
5.4. Sugli interventi e sugli adattamenti del Sistema Antitratta 151
5.5 Più nel dettaglio: sulla condizione dei singoli target 154

Conclusioni 161

Riferimenti bibliografici 167

Nota introduttiva: un percorso condiviso

Il presente Rapporto è stato sviluppato nel quadro di un Accordo di collaborazione siglato tra il Comune di Venezia e il Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" dell'Università di Padova*, relativamente ad attività di ricerca e analisi dei dati raccolti dal Numero Verde Antitratta, in aiuto alle vittime di tratta.

Il Comune di Venezia e segnatamente il Servizio Protezione Sociale e Centro Antiviolenza della Direzione Coesione Sociale, Settore Servizi alla Persona e alle Famiglie, e il Centro di Ateneo dell'Università di Padova da anni hanno sviluppato importanti sinergie attorno alle tematiche della tratta e delle altre gravi forme di sfruttamento, nel rispetto delle specifiche e diverse prerogative di mandato e di ruolo all'interno della società.

Ne è scaturito uno scambio proficuo, anche sul piano istituzionale, rispetto alle molteplici iniziative che queste due realtà sviluppano sul piano operativo, della riflessione e dell'analisi sul fenomeno sociale della tratta e delle altre gravi forme di sfruttamento, in virtù della centralità che il paradigma diritti umani riveste sul piano politico, giuridico, assiologico rispetto a queste tematiche.

Nella gestione diretta della vulnerabilità di queste persone, attraverso la gestione coordinata degli interventi rivolti a persone straniere in situazioni di grave sfruttamento, il Comune di Venezia ha da sempre un punto di forza, che si concretizza nella costruzione di percorsi di protezione realizzati nel quadro della normativa nazionale in materia. Come è noto, gli enti titolari dei Progetti articolo 18 gestiscono sul loro territorio di competenza i programmi di assistenza e integrazione sociale rivolti alle persone straniere, nonché ai cittadini dell'Unione Europea, vittime di violenza e grave sfruttamento che intendano sottrarsi ai condizionamenti di soggetti od organizzazioni criminali, come previsti dall'art. 18 del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Dal 1 settembre 2016 il Comune di Venezia è capofila del progetto regionale Veneto sulla tratta denominato N.A.Ve (Network Antitratta Veneto). L'obiettivo è quello di accompagnare le persone vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento in un percorso di assistenza e di sostegno teso a favorire la loro re-integrazione sociale in Italia o il rientro volontario assistito nel Paese d'origine.

D'altro lato la vocazione del Centro di Ateneo per i Diritti Umani è stata fin dall'origine, 40 anni fa, quella di costruire il sapere interdisciplinare dei diritti umani, promuovere i contenuti, teorici e applicativi, di questo sapere; educare e agire perché il sapere dei diritti umani operi in modo fruttuoso nella vita sociale e politica, anche del nostro territorio, per costruire una comunità inclusiva e solidale. Nell'ambito del sapere diritti umani lo spazio riservato alla riflessione e alla ricerca sulla tratta e le altre forme di grave sfruttamento è di fondamentale importanza e interesse scientifico.

Declinare in una prospettiva del paradigma dei diritti umani le azioni rivolte alle donne e agli uomini migranti vittime di gravi violazioni dei loro diritti e di un totale disconoscimento della loro dignità di persone e di lavoratrici/lavoratori richiede competenza, conoscenza e sensibilità.

---

* L'accordo è stato siglato ai sensi dell'art.5, co. 6, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e ai sensi dell'art. 1 5 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

L'impegno del Comune di Venezia sul fronte della lotta alla tratta e allo sfruttamento dal 2007 concerne anche la gestione del Numero Verde Antitratta che oggi è gestito attraverso una postazione unica centrale.

Il Numero Verde Nazionale Antitratta è stato istituito dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 2000, nell'ambito degli interventi in favore delle vittime di tratta previsti dall'art.18 del Decreto Legislativo 286/98.

Al Numero Verde, anonimo, gratuito e attivo 24 ore su 24 ogni giorno dell'anno, si possono rivolgere le potenziali vittime di tratta e sfruttamento per chiedere aiuto, ma anche privati cittadini, Forze dell'Ordine, rappresentanti di enti pubblici o privati e membri delle associazioni di categoria e del mondo del lavoro che siano a conoscenza di casi di sfruttamento e abusi o che desiderano segnalare o avere informazioni su tali tematiche.

Il Numero Verde Nazionale – 800 290 290 – offre un'immediata risposta, tramite i 21 Progetti nazionali Antitratta finanziati dal Dipartimento per le Pari Opportunità, alle situazioni di difficoltà collegate a situazioni di potenziale grave sfruttamento. Al di là del telefono ci sono mediatori linguistici e culturali multilingue, in grado di valutare le condizioni di intervento, di svolgere attività di orientamento per le vittime, di offrire utili informazioni e soprattutto la messa in rete delle persone nel territorio nazionale e dunque la valorizzazione del lavoro degli operatori oltre il territorio di "giurisdizione" del singolo Progetto.

Lavoro degli operatori fenomeni sociali, vite delle persone, diritti umani e politiche pubbliche sono gli "oggetti", ma anche la "cassetta degli attrezzi" di questo lavoro, gli elementi dai quali partono i contributi proposti in questo studio e sui quali si vuole sollecitare la riflessione del lettore.

Il Rapporto intende offrire una visione d'insieme del lavoro dei 21 Progetti che operano a diretto contatto con le vittime e più in generale con i target di riferimento; ne mette in luce la ricchezza, la complessità, la dinamicità, nonché le difficoltà e ovviamente il valore aggiunto in una fase storica in cui – ancor prima della diffusione della sindrome respiratoria acuta grave da SARS-CoV-2, COVID-19 è il nome dato alla malattia associata al virus - la congiuntura economica e sociale in molti Stati, il diffondersi delle crisi umanitarie e dei conflitti interni e internazionali hanno accentuato la vulnerabilità di alcuni gruppi sociali rispetto a questo fenomeno, determinando un aumento esponenziale del numero di persone giunte in Italia portatrici di elementi di vulnerabilità compatibili con il lavoro degli operatori del Sistema Antitratta.

Dare conto del lavoro che questo Sistema realizza a sostegno di persone straniere che vivono condizioni di grave assoggettamento, guardando al triennio 2017-2019, implica fare i conti con la crisi migratoria che l'Italia ha attraversato e i drammi umanitari che essa comporta e che la lettura e l'analisi dei dati raccolti dal Numero Verde Antitratta in favore delle vittime rende evidente.

I dati raccolti attraverso il nuovo sistema di raccolta dati SIRIT (Sistema informatizzato per la raccolta di informazioni sulla tratta), alimentato dagli enti titolari/attuatori dei progetti di assistenza e protezione sociale delle vittime di tratta e sfruttamento finanziati dal DPO, costituiscono un patrimonio informativo fondamentale per comprendere non solo le modificazioni dei fenomeni e le differenze con cui questi possono manifestarsi nei diversi territori, ma anche per dare conto del lavoro dei Progetti. Il loro impegno non sempre è adeguatamente rappresentato, in considerazione dei limiti che presenta la raccolta quantitativa dei dati sulle azioni realizzate rispetto ai target di riferimento, ma esso e nondimeno essenziale. Questo Rapporto sviluppa una riflessione relativamente alle modificazioni dell'operatività con cui i Progetti hanno adattato la loro azione alle caratteristiche dei target e alle esigenze che anche i "sistemi di confine" hanno manifestato. Rispondere a questo processo di continua evoluzione richiede lo sviluppo di adeguati strumenti di osservazione e di monitoraggio, in grado di fornire una lettura aggiornata e approfondita del fenomeno, di supportare la definizione delle politiche e di contribuire alla programmazione di interventi di risposta efficace ai drammi di cui le persone sono portatrici, da mettere in campo valorizzando il paradigma dei diritti umani che oggi costituisce a tutti gli effetti il *frame* di riferimento, anche in un'ottica di *multi-level governance*.

Il rapporto analizza il Sistema degli interventi a sostegno delle vittime alla luce dei fenomeni di grave sfruttamento in Italia; prende in esame i processi di "adattamento" del Sistema nel quadro delle trasformazioni dei fenomeni di tratta e la centralità del paradigma diritti umani nel contrasto al grave sfruttamento e nella protezione delle vittime, con riferimento alla categoria/nozione di vulnerabilità;

presenta e analizza dati raccolti dal Numero Verde Nazionale Antitratta e introduce il tema dell'impatto del Covid 19 e dei percorsi di emersione rispetto al lavoro dei Progetti e alla condizione dei target di riferimento.

Auspichiamo che questo contributo possa rappresentare un tassello significativo rispetto alla riflessione orientata ai diritti umani sul sistema degli interventi e sul fenomeno del grave sfruttamento.

Tra le finalità principali del Numero Verde Antitratta rientra il potenziamento della Rete Nazionale

Antitratta. Tale potenziamento si rende necessario per rispondere in modo efficace ai bisogni delle persone assicurando interventi adeguati, anche attraverso il consolidamento e il potenziamento della rete di collaborazione tra gli Enti che si occupano di lavorare nell'ambito dell'emersione, dell'assistenza e dell'inclusione sociale delle persone trafficate. Questo lavoro di rete richiede da un lato la raccolta di informazioni inerenti la filiera degli interventi, dall'altro l'armonizzazione delle procedure di raccolta delle informazioni e di imputazione dei dati.

Per raggiungere tale obiettivo risulta indispensabile una più attenta analisi dei fenomeni presenti nei diversi ambiti territoriali di competenza dei 21 Progetti Antitratta italiani. Per questa ragione pensiamo che questo Rapporto possa essere utile a tutti i soggetti che operano nel sistema degli interventi a sostegno delle persone vittime di tratta, per giungere ad una più approfondita conoscenza dei fenomeni e delle loro declinazioni nelle diverse realtà territoriali, per favorire lo sviluppo di procedure operative ed eventualmente buone prassi da condividere e standardizzare, nonché per migliorare, anche attraverso la raccolta dei dati, l'operatività del Numero Verde Nazionale Antitratta.

Il Rapporto, per concludere, è uno degli esiti della proficua collaborazione tra il Comune di Venezia, il Numero Verde Nazionale Antitratta e il Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università di Padova, ma è anche espressione del riconoscimento della centralità della tutela dei diritti delle vittime della tratta e del grave sfruttamento nonché dell'interesse condiviso verso la conoscenza, la ricerca e l'analisi attorno a questo fenomeno, condizioni fondamentali per un'adeguata implementazione dei dispositivi di policy nel quadro normativo di riferimento e di corretta considerazione del contributo offerto dagli operatori del Sistema Antitratta a livello nazionale.

Cinzia Bragagnolo
Paola Degani
Paolo De Stefani

Capitolo 1

Il frame regolativo dei servizi e dei dispositivi a supporto delle persone straniere coinvolte in situazioni o a rischio di grave sfruttamento

Paola Degani, Paolo De Stefani

1.1. Introduzione: per un'osservazione "olistica" del Sistema Antitratta

In Italia, ai servizi comunemente riferibili al "Sistema Antitratta" così come oggi sono attuati dai soggetti che lavorano sul versante della protezione delle persone potenzialmente vittime di tratta e perciò a rischio di grave sfruttamento[1], o presunte vittime, o ancora acclarate tali, va riconosciuto un alto grado di efficacia, in termini di azione e di conseguimento degli obiettivi rispetto al disegno di *policy* entro il quale operano, dimostrato oltre che sul piano nazionale, anche sul livello regionale-europeo.[2] È importante precisare che il concetto di efficacia richiama necessariamente quello di politica pubblica, giacché un'amministrazione efficace non può essere che quella in grado, attraverso i sistemi di *policy*, di rispondere a problemi e bisogni collettivi, quantomeno ridimensionandone la portata.

Il sistema nazionale di protezione delle vittime di tratta e grave sfruttamento è gestito dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Dipartimento è da venti anni l'organismo al quale competono la promozione e il coordinamento degli interventi di assistenza e di integrazione sociale delle vittime funzionali alla protezione dei loro diritti. Le risorse finanziarie che sostengono gli interventi sono assegnate dal Dipartimento per le Pari Opportunità, dal 1999, attraverso bandi, rivolti a enti pubblici o soggetti privati iscritti in un apposito albo[3], che coprono periodi di attività di un anno (15 mesi, con i bandi pubblicati dal 2016). Ne discende un sistema nazionale che, pur a fronte di una continuità operativa ventennale, rimane strutturato su progetti piuttosto che su servizi, oggi di dimensione tendenzialmente riproducente la suddivisione territoriale e amministrativa delle

1 Il termine "grave sfruttamento del lavoro" si riferisce a tutte le forme di sfruttamento del lavoro penalmente perseguibili ai sensi della legislazione nazionale. Grave sfruttamento indica perciò almeno quelle situazioni e circostanze coperte dall'art. 9 par. 1, della Direttiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Ciò significa, ai sensi dell'articolo 2 della Direttiva, che condizioni di lavoro "in cui vi è una sproporzione notevole rispetto alle condizioni di lavoro dei lavoratori legalmente impiegati che, ad esempio, incidono sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori e che offendono la dignità umana" sono da considerarsi gravi forme di sfruttamento lavorativo. Nel nostro caso ovviamente tale dicitura trova validità anche rispetto alla popolazione comunitaria.

2 Il tema dell'efficacia delle politiche pubbliche si è accompagnato a quello della *governance* pubblica fin dalla pubblicazione del *Libro Bianco* da parte della Commissione Europea che cita l'efficacia delle politiche tra i cinque principi ispiratori di una *good governance* (assieme ad apertura, partecipazione, responsabilità e coerenza). Commissione delle Comunità Europee, 'La governance europea. Un libro bianco', 2001, p. GU C 287 del 12.10.2001, pagg. 1–29 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT, FI, SV) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:C:2001:287:TOC>.

3 Gli enti accreditati alla realizzazione dei programmi di assistenza ed integrazione sociale sono quelli iscritti alla seconda sezione (ex terza) del "Registro degli Enti e delle Associazioni che svolgono attività a favore degli immigrati, Seconda sezione: enti ed associazioni che svolgono programmi di assistenza e protezione sociale disciplinati dall'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione (D.lgs. del 25 luglio 1998 n. 286)" istituito presso il Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali, così come stabilito dal DPR 394/1999 (artt. 52, 53, 54).

Regioni. In talune aree regionali, i progetti di assistenza sono in capo ad amministrazioni pubbliche (Regioni o Comuni); in altre, i soggetti promotori sono invece enti del privato sociale.

Il Sistema prevede una struttura per l'assistenza delle vittime di tratta costituita da tre fondamentali pilastri di azione – emersione; prima assistenza; seconda accoglienza e inclusione sociale – affidati al Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale (decreto legislativo 24/2014 di recepimento della direttiva UE n. 36 del 2011, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime). Come documentato anche da numerosi organismi internazionali operanti in materia, in Italia la tratta di esseri umani costituisce da oltre due decenni una realtà consolidata e strutturale, anche in ragione del fatto che il territorio nazionale oltre che costituire un'area di destinazione importante nel panorama regionale europeo è anche area di transito rispetto a destinazioni altre, prevalentemente il Nord Europa.[4]

La capacità di questo sistema di mettere insieme in modo ordinato e sequenziale aree sottosistemiche – quali: l'emersione, e con essa la prima identificazione nel quadro del lavoro multi-agenzia e multidisciplinare con le Forze dell'Ordine; la protezione, attraverso la presa in carico;[5] e l'inclusione sociale[6] delle vittime, mediante attività di sostegno idonee a costruire progetti di ri-definizione complessiva della vita di questo segmento di migranti – ha da sempre rappresentato un suo elemento distintivo, anche in chiave di comparazione, rispetto all'operatività di sistemi nati su obiettivi analoghi presenti in altri Paesi. Nel 2018, la Commissione europea indicava l'Italia come uno dei tre paesi europei, con Regno Unito e Olanda, con il maggior numero di vittime di tratta identificate e prese in carico[7].

L'osservazione costante del fenomeno e l'analisi delle sue evoluzioni hanno permesso agli operatori di rimodulare continuamente il servizio e di renderlo organico e funzionale alle nuove difficoltà e caratteristiche dei fenomeni, intensificando le attività di emersione e di assistenza e sperimentando una diversificazione degli interventi, al fine di favorire un'adeguata tutela a tutte le persone particolarmente vulnerabili. Come è noto, gli operatori sociali che lavorano sul fronte dei servizi rivolti alle persone in condizioni di vulnerabilità gestiscono di fatto e legittimamente una quota rilevante di discrezionalità nei processi di «implementazione» delle politiche pubbliche, tanto da poter essere reputati *policy-makers* di ultima istanza.[8]

Il "sistema italiano" in questi anni non si è limitato a realizzare – attraverso programmi di finanziamento sia di carattere sistemico sia di natura estemporanea o occasionale – una serie di progetti che hanno offerto risposte concrete a problemi e bisogni importanti provenienti dai gruppi destinatari degli interventi, con attività sviluppate per lo più nel quadro di una collaborazione tra amministrazioni pubbliche e realtà del privato sociale; esso ha sicuramente anche contribuito al funzionamento di una serie di "sistemi di confine", aprendo a forme di

4 European Commission, *Data Collection on Trafficking in Human Beings in the EU: Final Report* (European Commission, 2018) <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/home-affairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204_com-2018-777-report_en.pdf>.

5 Numero Verde contro la Tratta, Comune di Venezia e Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Dal glossario comune alla condivisione delle buone pratiche*, Centro Culturale don Orione, Venezia, 17 e 18 aprile 2019. Per "presa in carico" si intende l'attivazione di un programma di protezione che prevede un percorso personalizzato per la fuoriuscita dalla condizione di tratta e/o sfruttamento e violenza all'interno di una struttura accreditata, il quale comprende azioni a breve, medio e lungo termine, finalizzate all'inserimento sociale e a un percorso di autonomia. Diversamente la "presa in carico territoriale" è caratterizzata dall'accoglienza in luogo diverso dalle strutture accreditate, in quanto la persona rinviene autonomamente una soluzione abitativa sicura e adeguata; anch'essa prevede l'adesione ad un programma di protezione e l'attivazione di un percorso personalizzato per la fuoriuscita dalla condizione di tratta e/o sfruttamento e violenza, comprensivo di azioni a breve, medio e lungo termine, finalizzate all'inserimento sociale e a un percorso di autonomia.

6 La nozione di inclusione sociale – analogamente a quella di integrazione sociale – trasmette l'idea di un processo il cui obiettivo finale è il pieno e permanente ripristino di tutti i diritti che le situazioni di grave sfruttamento pregiudicano. L'inclusione sociale dovrebbe essere intesa come la capacità delle persone svantaggiate di partecipare alla vita della società attraverso la valorizzazione delle opportunità, l'accesso alle risorse e il rispetto dei diritti. L'inclusione è l'opposto dell'esclusione sociale, e quindi implica l'*empowerment* delle persone con cui si costruiscono questi percorsi, attraverso il loro coinvolgimento in tutte le decisioni che li riguardano. L'inclusione sociale delle vittime di tratta richiede l'adozione di misure a lungo termine mirate a ristabilire il loro benessere fisico e psicologico e a promuovere contemporaneamente la loro partecipazione alla vita economica, sociale, culturale e politica della società, in linea con le aspirazioni di ogni individuo.

7 European Commission, *Data collection …,* cit sopra, nota 4.

8 Michael Lipsky, Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services (New York, N.Y.: Russell Sage Foundation, 1980).

operatività che sono andate ben oltre la mera esecuzione delle azioni a cui è "istituzionalmente" vincolato e sviluppando molteplici attività per lo più nel quadro di una collaborazione tra amministrazioni pubbliche e realtà del privato sociale e in una logica di *multi-level governance*, definita da continue negoziazioni tra diversi livelli territoriali: sovranazionale, nazionale, regionale e locale.[9]

Le situazioni di grave sfruttamento presentano un quadro complesso, riferibile a una pluralità di situazioni globalmente definite da una sistematica violazione dei diritti fondamentali della persona umana. Nella tratta di fatto vengono posti a pregiudizio diritti inalienabili come il diritto alla vita, quello alla libertà, alla dignità e alla sicurezza, il diritto alla salute[10] e all'eguaglianza, nonché i diritti previsti a tutela del lavoratore e del migrante.

L'inquadramento di queste problematiche rileva non solo nella dimensione delle norme penali e amministrative interne, ma anche dal punto di vista degli obblighi internazionali che a diverso titolo rilevano rispetto a queste situazioni e ai sistemi di policy e di *referral*[11] predisposti per rispondere alla complessità dei fenomeni di grave sfruttamento, sia sul piano del contrasto che su quello della tutela delle vittime.

9 Liesbet Hooghe, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance* (Oxford; New York: Oxford University Press, 1996).; Anna Caputo, 'La governance multilivello e i network istituzionali come strumenti per l'implementazione delle politiche pubbliche', *Federalismo Fiscale*, 2013 <http://www.sisp.it/files/papers/2011/anna-caputo-1015.pdf>.

10 Si precisa che le persone straniere presenti sul territorio italiano prive di permesso di soggiorno e/o indigenti possono ricevere cure urgenti ed essenziali con l'attribuzione del codice ENI (Europeo non iscritto), se cittadini UE, o del codice STP (Stranieri temporaneamente presenti), se cittadini non UE.

11 La conciliazione tra tutela dei diritti delle vittime e attività di prevenzione e, soprattutto, di repressione delle condotte illecite appare, alla luce dell'esperienza maturata in questi anni, non solo operativamente possibile, ma funzionalmente necessario. L'utilità di definire forme di cooperazione istituzionalizzata ispirate a logiche di intervento *multi-agency* tra Forze di Polizia, Magistratura e l'ambito del sociale è richiamata a diverso titolo nei più importanti atti adottati a livello dalle Nazioni Unite, dal Consiglio d'Europa, dall'OSCE e dall'Unione Europea. Si tratta di modelli operativi che attengono al tema della violenza contro la donna e di cui si parlerà oltre nel testo. Il Consiglio Superiore della Magistratura ha avuto un ruolo significativo nel proporre modelli organizzativi capaci di affrontare in modo integrato i cambiamenti in questione. Si vedano: Consiglio Superiore della Magistratura, 'Iniziative per migliorare la risposta di giustizia nell'ambito della violenza familiare', 8 luglio 2009 <https://www.csm.it/web/csm-internet/norme-e-documenti/dettaglio/-/asset_publisher/YoFfLzL3vKc1/content/iniziative-per-migliorare-la-risposta-di-giustizia-nell-ambito-della-violenza-familiare?_101_INSTANCE_YoFfLzL3vKc1_viewMode=view>. e la successiva Delibera del 21 luglio 2009, rivolta ai dirigenti degli uffici giudiziari, nella quale si indica espressamente la necessità di provvedere alla promozione e elaborazione di protocolli di intesa multi-agenzia tra le varie autorità giudiziarie competenti, i soggetti istituzionali, gli enti e associazioni di volontariato operanti nel settore delle violenze di genere. L'obiettivo fondamentale è quello di identificare e prestare assistenza e protezione alla vittima. Queste elaborazioni si pongono in un rapporto di continuità con le esperienze che l'Italia ha maturato nel contrasto alla tratta e alle altre gravi forme di sfruttamento, in conformità con la normativa e le linee guida emanate a livello sovranazionale. Tra queste vale fin da ora segnalare:

- il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini: artt. 6, 9, 10, e il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria: artt. 14 e 16;
- la Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, artt. 11, 18;
- il Piano d'azione UE del dicembre 2005 sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani (cfr. par. 5(i)) e il relativo documento di Valutazione e monitoraggio dell'attuazione del piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani, della Commissione Europea del 2008;
- la Convenzione di Varsavia del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani: artt. 5, 10, 12, 14, 27, 28, 29. In particolare, l'art. 35 fa espresso obbligo agli Stati di promuovere accordi trasversali ai diversi soggetti e multidisciplinari, anche con le ONG e con la società civile. A tale Convenzione l'Italia ha aderito con legge di ratifica ed esecuzione 2 luglio 2010, n. 108;
- i Principi raccomandati e le Linee guida sulla tratta dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite del 2002;
- la Strategia Europea per lo sradicamento della tratta di esseri umani 2012-2016, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni (Com (2012) 286 finale).

Una presentazione in chiave operativa del lavoro multi-agenzia e dell'importanza della sua istituzionalizzazione e centralizzazione è in: Dipartimento per le Pari Opportunità et Al., 'Linee Guida per lo sviluppo di un sistema transnazionale di *referral* per le persone trafficate in europa: TRM-EU', 2010 <https://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD_General/Publications/2010/TRM_GLs_ITALIAN.pdf>. Il concetto è stato originariamente sviluppato in OSCE/ODHIR, *National Referral Mechanisms – Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook* (Warsaw: OSCE, 2004) <https://www.osce.org/odihr/13967>.

Il Sistema Antitratta si è sempre mosso a partire da una lettura delle relazioni causali tra fenomeni complessi, quali le migrazioni odierne e le situazioni della tratta, nel tentativo di migliorare progressivamente la qualità dei servizi offerti, a partire da un puntuale inquadramento del fenomeno del grave sfruttamento in danno di alcuni segmenti della popolazione straniera e comunitaria presente nel nostro Paese e dalla costruzione di relazioni sui territori in chiave di sviluppo del lavoro multi-agenzia. Nei servizi alla persona, come è noto, non si può prescindere, nel formulare qualsiasi ipotesi di tipo valutativo, dal sapere professionale delle diverse figure coinvolte, prima fra tutte quella dell'operatore, dalla storia e dal contesto specifici di quel servizio, in una parola dalla 'cultura del servizio' che lì è data. È nei territori infatti che si misura l'efficacia reale del lavoro fatto. Se l'obiettivo ultimo del Sistema Antitratta è l'inclusione sociale delle persone incontrate dagli operatori, è giusto tenere a mente che è a livello locale che le persone di origine straniera trovano lavoro, cercano casa, formano o ricongiungono una famiglia, stabiliscono relazioni sociali, entrano in rapporto con il sistema dei servizi – in altri termini, cercano d'integrarsi utilizzando il proprio capitale sociale e quella spinta fondamentale in termini di *agency* che i Progetti hanno contribuito con il loro lavoro a costruire.

Si tratta insomma di un ambito di *public policy*[12] molto lontano da situazioni di *implementation deficit* che si registrano in altri settori collegati alla cura della persona, e ciò in ragione del fatto che in Italia il dettato legislativo che si è prodotto alla fine degli anni '90 ha permesso di inaugurare una stagione di interventi e di pratiche di natura amministrativa che hanno avuto ricadute importanti sul piano individuale e sociale, avviate dal momento in cui le risorse necessarie alla loro attuazione sono state messe a disposizione degli operatori[13]. Le risorse hanno materialmente sostenuto servizi erogati a sostegno di tutte quelle persone che, con l'entrata in vigore del D.lgs 286/1998, Testo Unico sull'immigrazione – TUI, ne hanno potuto usufruire. Il lavoro con le persone in condizioni di vulnerabilità ha coinvolto gli operatori in un rapporto diretto con i beneficiari, così che il "prodotto" e il "processo" del servizio coincidono. A questo proposito, va ricordato che, come vale per tutti i servizi alla persona, anche quelli erogati dal Sistema Antitratta presentano un'alta componente di intangibilità, ovvero forniscono prestazioni non materiali, e quindi difficilmente misurabili.

1.2. La centralità dell'articolo 18 Testo Unico Immigrazione nella costruzione del Sistema Nazionale Antitratta

Creato nel 1998, questo dispositivo introdotto a ridosso delle prime evidenze del fenomeno della tratta nel nostro Paese, continua a rivestire un ruolo assolutamente peculiare sia rispetto alla protezione delle vittime della tratta di persone e dello sfruttamento grave, sia per il contrasto di chi agisce una pluralità potenziale di reati legati a tale contesto.

L'articolo 18 TUI è infatti un esempio eclatante di dispositivo che si inserisce all'interno di una legislazione penale con effetto dissuasivo, che mette in relazione il diritto penale con i diritti umani e fa della norma penale uno strumento utile ad assicurare effetti deterrenti rispetto a violazioni dei diritti importanti e gravi. Esso prevede due elementi fondamentali:

- il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno per motivi umanitari, semestrale ma rinnovabile, che consente da subito di lavorare ed è convertibile in permesso per motivi di lavoro o di studio. Il permesso *ex* art. 18 TUI rappresenta un'effettiva e concreta possibilità per la vittima di regolarizzarsi e cambiare radicalmente le proprie condizioni di vita;
- la partecipazione della vittima a uno specifico programma di assistenza orientato alla sua piena integrazione sociale.

Lo speciale permesso di soggiorno previsto dall'articolo 18:

- può essere rilasciato a persone che si trovano in situazione di violenza o di grave sfruttamento, e che siano in pericolo, per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, o dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione criminale. I due presupposti sono violenza/sfruttamento e

12 Frank Fischer and Gerald J Miller, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, 2017 <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9781315093192> [accessed 21 September 2020].

13 In questo scritto, un 'operatore' è colui che ha un'esperienza, una competenza specifica, un vissuto particolare, un ruolo nell'organizzazione, gestione e fornitura di servizio, ecc., tale da poter fornire informazioni che originano direttamente da un'esperienza diretta.

pericolo, e devono essere riscontrati congiuntamente; l'elemento del pericolo, in particolare, è presupposto indefettibile; deve trattarsi un pericolo concreto e attuale e può riguardare anche l'incolumità dei familiari nei paesi di origine;
- il permesso di soggiorno può essere concesso attraverso due distinti percorsi: i) il percorso giudiziario, subordinato alla denuncia da parte della vittima dei suoi sfruttatori; in questo caso il permesso è emesso sulla base del parere o su proposta della Procura territoriale competente; ii) il percorso sociale; il permesso è rilasciato anche in assenza di una denuncia della vittima, su proposta di un ente locale o di una associazione accreditata per la gestione dei programmi di assistenza e integrazione sociale.

L'altro caposaldo dell'articolo 18 TUI, unitamente al permesso di soggiorno, è il percorso di promozione e di protezione della dignità e dei diritti della persona vittima. Il Programma di assistenza rivolto alle vittime di tratta e grave sfruttamento è stato novellato con il Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 16 maggio 2016.

Il Programma relativo all' art. 18 si realizza mediante progetti attuati a livello territoriale, finalizzati ad assicurare, in via transitoria, ai soggetti destinatari adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria e, successivamente, la prosecuzione dell'assistenza e la loro integrazione sociale.

Le azioni del Programma articolo 18 sono classicamente divise in quattro fasi:

a) contatto, emersione, identificazione delle vittime;
b) prima accoglienza, propedeutica ai processi di inclusione sociale;
c) seconda accoglienza, volta alla formazione professionale e all'inserimento lavorativo;
d) autonomia, volta al consolidamento dei processi di inclusione sociale e lavorativa e a conseguire l'autonomia abitativa.

Tra le azioni sviluppate nell'ambito dei Programmi articolo 18, vale la pena sottolineare:
- le azioni e/o attività di protezione immediata anche in emergenza, di prima assistenza, di immediata assistenza sanitaria e consulenza legale, nonché di accoglienza residenziale protetta;
- le attività volte al raccordo/coordinamento con il sistema a tutela dei richiedenti/titolari di protezione internazionale, compresa l'attivazione di percorsi integrati di tutela tra i due Sistemi – quello antitratta e quello di protezione internazionale;
- le azioni proattive multi-agenzia per la identificazione della condizione di vittima, anche nell'ambito delle audizioni delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale;
- le attività volte a garantire specifiche misure di assistenza per minori stranieri non accompagnati vittime di tratta;
- la messa a disposizione, per le vittime di tratta o grave sfruttamento, di servizi socio-sanitari di pronto intervento e/o assistenza psicologica, sociale e legale, anche ai fini dell'ottenimento del permesso di soggiorno di cui dell'articolo 18;
- le forme di collaborazione e raccordo con i servizi sociali degli enti locali, in particolare con i servizi di bassa soglia;
- le intese e i protocolli con gli attori presenti sul territorio, come prefetture, questure, comandi provinciali dei carabinieri e della guardia di finanza, aziende sanitarie locali, procure e tribunali minorili agenzie formative, ispettorati del lavoro, associazioni di categoria del mondo del lavoro.

I progetti sono in generale tenuti a realizzare azioni di sistema, attuate territorialmente ma replicabili a livello nazionale, tese alla sperimentazione di modelli di intervento su tematiche emergenti.

1.3. Mettere al centro la persona: risposte di *policy* e peculiarità del Sistema Antitratta

Una questione di particolare interesse, connessa al *policy design* e all'implementazione dei servizi alla persona, riguarda la qualità dei servizi e delle prestazioni e come questa viene declinata all'interno dei vari contesti organizzativi.

L'implementazione della qualità, che rinvia alla centralità dell'individuo e alla tutela della sua dignità, ha sempre costituito un elemento centrale nel lavoro con le persone straniere segnate da condizioni di vulnerabilità ascrivibili al grave sfruttamento. Viene da sé che essendo i servizi alla persona caratterizzati essenzialmente dal contatto diretto dell'operatore con l'utente e da una relazione mediata dai percorsi che la persona realizza grazie al progetto individuale definito proprio con gli operatori, il concetto di "qualità percepita" diventa un fattore chiave per analizzare a valutare i servizi.

La cultura della qualità è pertanto definita dalla centralità delle persone/utenti e dalla condivisione con loro di un percorso – che può anche limitarsi a colloqui di valutazione che non fanno emergere condizioni per diventare "altro", ovvero che non sfociano in una presa in carico. La capacità di mettere effettivamente al centro la persona diventa quindi un elemento che aumenta il valore del servizio e delle procedure di erogazione dello stesso[14].

Nei servizi alla persona la relazione interpersonale utente/sistema/operatore è decisamente prevalente rispetto ad altri parametri qualitativi. Indicatori potenzialmente significativi possono riguardare i livelli di professionalità degli operatori e di chi, a vario titolo, si occupa dell'erogazione dei servizi alla persona. In questo caso gli indicatori possono concernere:

- la rilevazione dei bisogni
- le abilità di problem solving
- il grado di personalizzazione degli interventi
- l'immediatezza delle risposte
- l'empatia e l'umanità delle interazioni operatore/sistema/utente
- la capacità di definire un percorso "aggiustabile" *in progress*
- …

Nonché, ovviamente, la capacità di rispondere in chiave migliorativa per le persone agli obiettivi del Programma entro il quale questo tipo di intervento è previsto.

Tutte queste prerogative vanno nella direzione di riconoscere un altro aspetto rilevante dei servizi alla persona, ovvero il bassissimo livello di standardizzazione, proprio per l'imprescindibilità delle caratteristiche individuali di ogni persona, dei suoi bisogni, dei suoi vissuti e delle sue aspettative, anche rispetto al progetto migratorio.

Le professionalità presenti nei vari segmenti dei servizi alla persona vengono fortemente influenzate dall'organizzazione all'interno della quale si sviluppano e si esplicano. Nell'erogazione del servizio, gli operatori dei servizi rivolti alle persone – in modo particolare se si tratta di persone "vulnerabili" – sono fortemente collegati alla *mission* e ai tratti distintivi della struttura di appartenenza. Quest'ultima non di rado costituisce anche un luogo per vissuti che vanno oltre la dimensione strettamente professionale e investono quella dell'impegno civile e/o politico.

Caratteristiche fondamentali dei servizi alla persona sono dunque, oltre alla relazione fra operatore/i e utenti/beneficiari, anche quelle che attengono la comunicazione. Tra tutte, sussiste uno stretto collegamento e forte integrazione.

Il dibattito accademico sull'implementazione delle politiche pubbliche – comprese quelle inerenti attività rivolte alla persona – è da sempre polarizzato intorno a due prospettive, e segnatamente quella dall'alto al basso – *top-down* –, di contro a quella riconducibile ad una logica *bottom-up*, dal basso verso l'alto. L'enfasi, nel primo approccio, è posta tradizionalmente sulla conformità delle azioni rispetto agli obiettivi politici formulati dai *decision makers*; gli studi che ne trattano sono essenzialmente di natura prescrittiva[15]. Al contrario, la logica *bottom-up* dà conto dell'importanza dei "burocrati di strada" e di altri attori la cui funzione è direttamente collegata alla *policy* oggetto di analisi[16]. Si tratta di una prospettiva che guarda alla discrezionalità nella fase attuativa come non solo inevitabile, ma anche necessaria per garantire l'efficacia sostanziale delle politiche, anche se ciò spesso determina materialmente scostamenti notevoli dalle intenzioni originali dei legislatori, ampiamente giustificati dalle circostanze. Le deviazioni a volte possono essere così marcate da implicare una parziale modifica degli stessi obiettivi originari.

Complessivamente gli studi sull'implementazione hanno sicuramente contribuito a migliorare le conoscenze relativamente alla vita reale delle politiche, dimostrando che esse, una volta adottate, continuano ad essere oggetto di negoziazione, interpretazione, contestazione e coalizione, dando così evidenza alla matrice politica del processo di implementazione stesso, e visibilità alla molteplicità

14 Lorenzo Dani, *La buona qualità: una proposta per la gestione della qualità nei servizi alla persona* (Milano: Angeli, 2003).

15 Susan M. Barrett, 'Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies', *Public Administration*, 82.2 (2004), 249–62 <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00393.x>; Eugene Bardach, *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law* (Cambridge, Mass: MIT Press, 1977); Paul Sabatier and Daniel Mazmanian, 'The Implementation of a Public Policy: A Framework of Analysis', *Policy Studies Journal*, 8.4 (1980), 538–60 <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>.

16 Michael Lipsky, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (New York, N.Y.: Russell Sage Foundation, 1980)

e diversità di attori e istituzioni che entrano in gioco proprio nella fase attuativa.

I soggetti (e conseguentemente le strutture da questi gestite) che forniscono supporto alle persone coinvolte in situazioni di grave sfruttamento sono vari e di diversa natura. Possono essere servizi specializzati pubblici all'interno di servizi generali (per es. un ambito specifico dei servizi sociali pubblici); derivare da attività collegate a progetti di natura esclusivamente specialistica e settoriale gestiti dal privato sociale (quasi sempre si tratta di realtà con un grado di strutturazione organizzativa elevato e robuste relazioni cooperative con gli attori pubblici); o ancora rappresentare ambiti di lavoro sociale di più ampia natura, molto spesso agganciati anche a sistemi di "confine" rispetto a quello della tratta.

Questa articolazione non deve comunque oscurare l'esigenza che le vittime hanno di accedere a servizi pubblici di varia natura: sociali, sanitari, per l'impiego, ecc., poiché tutti questi "spazi" rientrano all'interno dei percorsi che in un'ottica di reintegrazione le vittime attraversano. È noto che uno dei compiti fondamentali a cui i Progetti collegati al Sistema Antitratta sono chiamati ad assolvere è quello di garantire in un'ottica sistemica, l'*empowerment*, ovvero l'accrescimento dell'autonomia e dell'indipendenza delle vittime attraverso un supporto ed un'assistenza basate su un progetto individuale costruito sulle caratteristiche e sulle attitudini della persona.

Non si tratta di attribuire "meriti" in termini di "efficacia esterna"[17] ad una politica pubblica che originariamente non fu concepita – come solitamente accade negli ultimi anni – in risposta ad una pulsione di *politics* o ad un obbligo giuridico di natura sopranazionale; ma, sulla scorta di una logica di tipo controfattuale, di tener conto dei cambiamenti che essa ha prodotto sulla vita di migliaia di persone (e non solo) e del fatto che questi non si sarebbero prodotti in assenza di questo intervento. Gli effetti di questo spazio di *policy* sono sicuramente andati nella direzione del modificare i comportamenti e le condizioni della popolazione-target, contribuendo in modo evidente al raggiungimento di risultati positivi anche sul piano di una maggior *accountability* degli enti locali ed in genere di tutte le amministrazioni chiamate in causa a diversi livelli rispetto al fenomeno del grave sfruttamento.

1.4. L'approccio diritti umani nei servizi offerti dal Sistema di interventi in aiuto alle vittime di tratta e altre forme di grave sfruttamento

Il sistema di intervento in aiuto alle vittime di tratta e altre forme di grave sfruttamento costituisce dunque la traduzione operativa di orientamenti di *policy* tesi a conseguire nel tempo quella che a partire dal 2000 è divenuta un'indicazione di carattere normativo della comunità internazionale. Ci riferisce all'adozione da parte dell'Assembla Generale delle Nazioni Unite del *Protocollo sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini*, collegato alla *Convenzione sul crimine transnazionale organizzato*. Il Protocollo è stato seguito a breve da altri due strumenti particolarmente rilevanti: la Decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europea 2002/629/GAI del 19 luglio 2002, e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 2005 (ratificata dall'Italia con legge 2 luglio 2010, n. 108). La decisione quadro del Consiglio ha rappresentato un notevole passo in avanti nella lotta alla tratta, ampliando il raggio d'azione dell'Unione Europea con riguardo a forme di sfruttamento non espressamente previste nella precedente Azione Comune 97/154 GAI del 24 febbraio 1997, essenzialmente incentrata sulla lotta contro lo sfruttamento sessuale di donne e bambini. Essa ha aperto la strada alla successiva adozione della Direttiva 2011/36/UE, cui l'Italia ha dato attuazione con il d.lgs n. 24 del 2014.

La necessità di riportare i temi della tratta di persone, ma anche quello più ampio delle migrazioni[18] – entro il paradigma dei diritti umani, valorizzando queste norme e le politiche ad esse collegate, è an-

17 L'efficacia nell'analisi delle politiche pubbliche riguarda il raggiungimento dell'obiettivo; più ampio, più qualitativamente positivo e più radicato, è l'obiettivo raggiunto, più il risultato dimostra efficacia. Bisogna però distinguere l'efficacia che concerne il raggiungimento degli obiettivi organizzativi, prescindendo in ogni caso dai reali cambiamenti prodotti sui target beneficiari, dall'efficacia esterna che invece interessa il reale cambiamento che il programma e/o il ha/nno realizzato. In particolare, l'efficacia esterna è la misura delle capacità di rispondere ai problemi originali che hanno motivato il programma o servizio.

18 Stephen Castles and Mark J. Miller, *The Age of Migration* (London: Macmillan Education UK, 1998) <https://doi.org/10.1007/978-1-349-26846-7>.

dato progressivamente affermandosi nello scenario internazionale e regionale.

Non vi è dubbio che la rilevanza degli strumenti internazionali così come di quelli europei e delle misure che traducono i tanti obblighi frutto della negoziazione intergovernativa, confermano come l'ordinamento interno degli stati sia penetrato in modo sempre più pervasivo da istituzioni e attori sovranazionali legittimati a produrre regole vincolanti, oggi anche sul piano dello sviluppo della normativa di carattere penale. Proprio queste regole hanno concorso in misura determinante a consolidare quell'orientamento anche operativo sintetizzabile nella *Strategia delle 4Ps*, definite a livello internazionale contro la tratta: *prevention, prosecution, protection,* e *partnership* tra tutti gli attori coinvolti. Tale approccio ha essenzialmente gli obiettivi di sviluppare capacità e competenze, fornire assistenza diretta alle vittime, contrastare le attività criminali sottese allo sfruttamento e sensibilizzare a diversi livelli i target a rischio, ma anche segmenti specifici della popolazione, rispetto al fenomeno della tratta. Lo scopo è quello di riuscire a osservare in modo corretto questi fenomeni e prevenire la reiterazione delle condotte lesive[19].

Ovviamente l'ambito della *protezione* che è quello di cui il sistema nazionale in aiuto alle vittime di tratta si occupa in via privilegiata – anche se queste attività non possono comunque essere disgiunte proprio da quelle di prevenzione dei reati, poiché proteggere significa anzitutto "anticipare" o "evitare" il riprodursi di queste situazioni – deve tendere alla realizzazione di percorsi di integrazione a lungo termine.

Nell'esperienza italiana, per le caratteristiche dell'art. 18 TUI e anche in ragione del fenomeno del "pentitismo" e dell'acquisizione delle informazioni attraverso i collaboratori di giustizia nelle attività investigative e poi nei procedimenti penali fino alla fase dibattimentale, ha offerto l'occasione per costruire da parte degli inquirenti e degli operatori sociali rapporti di fiducia "autentici" con le vittime di tratta o grave sfruttamento. L'occasione data dalla collaborazione per finalità di giustizia può aver rappresentato per molte persone sfruttate o vittime di tratta un'autentica esperienza di *agency*[20] e di esternalizzazione del loro capitale sociale individuale, unica o comunque importante. Essa ha d'altro canto certamente favorito una generale fonte di legittimazione anche per i servizi sociali, in particolare intesi nella loro espressione di realtà del privato sociale, rispetto al lavoro di contrasto delle reti criminali sulla tratta, soprattutto durante gli anni '90 e 2000, quando l'impegno delle agenzie impegnate nella repressione di queste condotte era orientato soprattutto allo smantellamento di attività criminali strutturate per la prostituzione forzata e la riduzione in schiavitù a scopo di sfruttamento sessuale. In questo quadro, gli operatori sociali sono stati percepiti come fattivamente coinvolti, insieme alle Forze dell'Ordine e alla Magistratura, nell'opera di sottrarre allo sfruttamento migliaia di giovani assoggettate a gravissime forme di violenza e pesanti violazioni dei diritti umani[21].

Negli anni 1990 e nei primi anni 2000, l'ostilità alle migrazioni nel discorso pubblico e la sua traduzione in politiche e pratiche esprimevano sicuramente toni più moderati di quelli emersi in tempi a noi più vicini e ciò si traduceva anche nella possibilità di fuoruscita dal "tunnel" sia della vittimizzazione, sia della devianza, grazie alle possibilità di accesso alla regolarità. La regolarizzazione appariva un traguardo sicuramente più accessibile rispetto alla chiusura di tutti i canali di emersione, al di fuori della protezione internazionale, a cui oggi assistiamo. Insomma, i dispositivi di esclusione, pur

19 La 'The United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT)' <http://www.ungift.org/> sviluppa e valorizza le competenze, le conoscenze e le partnership per combattere il traffico di esseri umani. Nata nel marzo 2007 per iniziativa dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC) è gestita in collaborazione con l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM); il Fondo Onu per l'infanzia (UNICEF) l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani (OHCHR) e l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). UN.GIFT mette insieme soggetti e esperienze plurali – governi, imprese, mondo accademico, della società civile e dei media – per creare nuove partnership e sviluppare strumenti efficaci per combattere traffico di esseri umani a partire da un approccio globale e multi-dimensionale. L'iniziativa fornisce assistenza tecnica, agevola i partenariati per l'azione congiunta incoraggiando e facilitando la cooperazione e il coordinamento anche tra organizzazioni internazionali. UN.GIFT mira a creare sinergie tra le attività di lotta alla tratta di agenzie delle Nazioni Unite, organizzazioni internazionali e altri soggetti interessati a sviluppare l'approccio più efficiente e conveniente per combattere il traffico umano.

20 Rutvica Andrijasevic, *Migration, Agency and Citizenship in Sex Trafficking* (London: Palgrave Macmillan UK, 2010) <https://doi.org/10.1057/9780230299139>.

21 Marta Ghezzi, *Il rispetto dell'altro: il lavoro sociale con gli immigrati stranieri* (Roma: NIS, 1996).

essendo sostanzialmente relativamente gli stessi di vent'anni fa, sono oggi sicuramente funzionali ad una pratica di emarginazione effettiva, e non meramente simbolica.

Le osservazioni condotte dagli operatori del sociale sui rapporti tra il segmento delle migrazioni esposto o coinvolto in gravi situazioni di sfruttamento, e perciò di vittimizzazione e di devianza fino alla criminalità, da tempo hanno messo in evidenza come l'esito di ogni migrazione dipenda solo in via secondaria dall'esperienza di vita nella società di origine, e sia funzione piuttosto delle caratteristiche dell'organizzazione politica della società di arrivo, della sua capacità di offrire risposte immediate e di lungo periodo agli stranieri, a partire dalla possibilità di emergere dall'illegalità[22].

1.5. Ricerca accademica e "orientamenti sulla tratta"

Sul piano delle ricerca accademica, l'attenzione rispetto alla tratta come fenomeno sociale, così come più in generale rispetto agli scenari di policy che si rivolgono direttamente o che interessano questo specifico aspetto delle migrazioni, si è concentrata principalmente su due aspetti: la sua natura penale, perciò la dimensione di criminalizzazione o comunque il suo inquadramento normativo sul piano della repressione, e la pertinenza delle norme sui diritti umani – anche rispetto al legame con i flussi migratori successivi alla caduta del Muro di Berlino. Di qui discende la partizione tra materia penale e materia "umanitaria", sancita nel 2000 con la Convenzione sul crimine transnazionale organizzato, completata dai due Protocolli addizionali, rispettivamente volti a prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini e a combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria[23].

Dal punto di vista "penale", la tratta degli esseri umani intesa come fenomeno moderno è "equiparata" alla schiavitù e ha contribuito a riattualizzare i delitti inerenti a quest'ultima. Sotto il profilo della strutturazione delle condotte realizzate dalle organizzazioni che la gestiscono, la tratta di esseri umani è classificata da tempo, anche dalle NU e segnatamente dell'UNODC[24], come la terza attività criminale più redditizia, dopo il traffico di stupefacenti e quello delle armi, e ciò dà l'idea della dimensione di questo problema e di quali dinamiche sottendono non solo la determinazione degli individui che di determinano a commettere i reati legati alla tratta e al traffico di persone, ma anche le povertà che motivano gli spostamenti dei migranti e una gestione delle politiche migratorie che lascia sempre meno spazio agli ingressi regolari[25].

Si tratta di un fenomeno rispetto al quale la Magistratura in questi anni ha accertato in centinaia di casi, anche in via definitiva, la commissione di gravi reati attribuibili a sodalizi criminali piuttosto pericolosi dal punto di vista della capacità di strutturare condotte importanti sul piano penale, che talvolta sono sembrati sollevare una certa avversione nei riguardi di alcuni gruppi/target. In particolare, nelle circostanze in cui il discorso sul grave sfruttamento sessuale è strumentalmente mescolato alla prostituzione, sembra che le condizioni reali in cui versano questi segmenti vulnerabili delle migrazioni internazionali[26] così come i contesti di persecuzione o di

22 Così *Emigrazione e organizzazioni criminali*, a cura di Salvatore Palidda e Matteo Sanfilippo, Archivio storico dell'emigrazione italiana, 8.2012 (Viterbo: Ed. Sette Città, 2011).

23 Adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 15 dicembre 2000, ratificati e resi esecutivi in Italia con legge 16 marzo 2006 n. 146.

24 UN Office on Drugs and Crime, *Global Report on Trafficking in Persons 2018* (Vienna: UN Office on Drug and Crime, 2018) <https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2019/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf>.

25 UN Office on Drugs and Crime, *Global Study on Smuggling of Migrants 2018,* (New York: Union Nations, 2018) <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glosom/GLOSOM_2018_web_small.pdf>.

26 Così Francesca Ippolito, 'La vulnerabilità quale principio emergente nel diritto internazionale dei diritti umani?', *Ars Interpretandi*, 2, 2019, 63–93 <https://doi.org/10.7382/95812>. Nel contesto dell'immigrazione e asilo il riferimento alla vulnerabilità privilegia una dimensione collettiva anche se selettiva della vulnerabilità. Ad esempio, mentre per la Direttiva relativa alle condizioni di accoglienza sono da considerare richiedenti asilo vulnerabili "minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in gravidanza, genitori single con figli minori e persone che sono state vittime di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, vittime di tratta, persone con malattie gravi, persone con disturbi mentali e vittime di mutilazioni genitali femminili", la Direttiva sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, aggiunge a questi fattori di vulnerabilità quelli relativi a "genere, identità di genere e orientamento sessuale", presenti anche nella Direttiva recante norme sull'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, fino a comprendere le "mutilazioni genitali, la sterilizzazione forzata o l'aborto forzato" (Direttiva

conflitto o di potenziale grave pregiudizio per la tutela dei diritti umani facciano fatica ad emergere[27].

È noto che in questi anni la questione della prostituzione ha attraversato l'agenda politica di molti Paesi, in taluni apportando delle modifiche importanti negli scenari di *policy*. Tale dibattito ha coinvolto in modo importante alcune organizzazioni intergovernative, ma anche i livelli locali del territorio italiano, trattandosi di una materia richiamata in moltissime ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana.

Le "prostituzioni" costituiscono un fenomeno per natura poliedrico, ambiguo e di difficile sintesi sul piano regolativo, che da anni continua ad essere interpretato e affrontato in modi e con strumenti assai differenti.

Nonostante la grande diffusione del ricorso maschile all'acquisto di prestazioni sessuali, lo scambio di questo servizio di contro a denaro continua ad avvenire in un quadro di generale disprezzo per l'uso sessuale che viene fatto di queste donne, sia quando lo stigma deriva da una narrazione vittimizzante, sia quando la rappresentazione la riconduce ad un'idea dell'offerta analoga a quella che si sviluppa sui versanti "istituzionali" dei mercati del lavoro.

In realtà la prostituzione non è riducibile ad una serie di atti occasionali di scambio. Essa può essere studiata come un'istituzione sociale ben definita che presenta un'organizzazione, una subcultura e una serie di pratiche consolidatesi nel tempo[28]. In questi ultimi quindici anni, da quando il fenomeno della prostituzione nella sua generalità si è molto trasformato, soprattutto a seguito della presenza delle donne straniere in quella *outdoor*, molte delle quali soggette a condizioni di grave sfruttamento o di *trafficking*, tutto il dibattito sul tema della prostituzione è polarizzato, generando proposte politiche binarie sostanzialmente riconducibili all'identificazione della prostituzione come un male da debellare, in quanto minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, o come di un problema di tutela dei diritti umani e di contrasto allo sfruttamento, da affrontare con politiche e modelli di *governance* territoriali, incluso attraverso il riconoscimento del lavoro sessuale, intervenendo sulle condizioni di vulnerabilità e di *agency* delle persone coinvolte, in un'ottica di riduzione del danno e di sostegno alle donne, anche attraverso strumenti redistributivi.

Che la prostituzione sia stata in buona parte in questi anni confusa più o meno strumentalmente con il grave sfruttamento sessuale e la tratta,[29] e che quest'ultima sia stata troppo spesso in via esclusiva o prevalente osservata come una condizione marcatamente di genere, per il coinvolgimento di migliaia di donne nella prostituzione forzata, costituisce un dato inequivocabile e peraltro davvero parziale e miope rispetto alla complessità e pluralità delle situazioni presenti nel *sex business*.[30] Sono molti i

2013/33 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale GU L180/96 del 29 giugno 2013; Direttiva 2013/32/EU recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione) GU L 180/60 del 29 giugno 2013; Direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, GU 337/9 del 20.12.2011).

27 In tema di migrazioni e ambiguità del discorso pubblico cfr: Alessandro Dal Lago, 'Note sul razzismo culturale in Italia', in *Il discorso ambiguo sulle migrazioni*, a cura di Salvatore Palidda, Mesogea (Messina), pp. 11–21. Vedi anche Alessandro Dal Lago, *Non-Persone: L'esclusione dei migranti in una società globale*, Interzone (Milano: Feltrinelli, 1999).

28 Daniela Danna, *Cattivi costumi: le politiche sulla prostituzione nell'unione europea negli anni novanta*, Quaderni del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, 25 (Trento: Università di Trento, 2001) <http://eprints.biblio.unitn.it/362/>; Giorgia Serughetti, 'Prostituzione: violenza o lavoro? Riflessioni su volontarietà, costrizione e danno nel dibattito sulle alternative politico-normative', *AG About Gender - Rivista internazionale di studi di genere*, V. 8.15 (2019) <https://doi.org/10.15167/2279-5057/AG2019.8.15.961>; Giulia Garofalo Geymonat, *Vendere e comprare sesso: [tra piacere, lavoro e prevaricazione* (Bologna: Il mulino, 2014); Paola Degani, 'Tutti in comune disaccordo. Diritti umani e questioni di policy nel dibattito sulla prostituzione in Europa', *Studi Sulla Questione Criminale*, 3, 2017, 45–78 <https://doi.org/10.7383/89125>.

29 Paola Degani and Lorenza Perini, 'The Italian Public Policies Frame on Prostitution and the Practical Overlapping with Trafficking: An Inevitable Condition?', *Peace Human Rights Governance*, 3.03/2019 (2019), 35–68 <https://doi.org/10.14658/pupj-phrg-2019-1-2>.

30 Per quanto concerne gli approcci sulla tratta e il loro incrociare sempre la spinosa questione dello sfruttamento sessuale si può rilevare che ispirandosi al femminismo del XIX secolo radicale degli anni Sessanta alcune studiose e attiviste come Kathleen Barry, Sheila Jeffries, Melissa Farley, Donna Hughes e la Coalizione contro il traffico di donne (CATW) da anni si fanno promotrici di una campagna comunemente identificata come "femminismo abolizionista" – orientata allo sradicamento della prostituzione in quanto espressione diretta del patriarcato e come forma specifica di violenza contro le donne e come violazione dei diritti umani, "indipendentemente dal fatto che sia forzata o volontaria" (Sutherland, 2004:141). Si tratta di un segmento del femminismo che anche in questi ultimi anni

paesi che in questi anni stanno sperimentando approcci di regolazione pubblica della prostituzione, ma sembra difficile offrire soluzioni o automatismi esportabili. Piuttosto, si ravvisano delle tendenze che molto spesso si rivelano penalizzanti per i soggetti dediti alla prostituzione, ovvero discriminanti nei confronti proprio delle *sex workers* e delle persone sfruttate sessualmente. Ed in questo senso emerge con urgenza la necessità di implementare politiche di protezione delle vittime di gravi forme di sfruttamento e più in generale delle persone in condizione di vulnerabilità, dando effettività piena ai diritti che sono loro riconosciuti, tenendo conto dell'importanza che hanno i meccanismi di identificazione per una corretta applicazione dei sistemi di protezione, assistenza e reintegrazione.

Tale visione del fenomeno, nell'aver posto all'attenzione dell'agenda pubblica la tratta principalmente finalizzata alla prostituzione forzata, piuttosto che le situazioni di grave sfruttamento nei molteplici ambiti in cui queste si realizzano,[31] ha favorito la vittimizzazione di un certo segmento dell'immigrazione femminile.

In altri termini, si è fortemente enfatizzato quale elemento distintivo degli attraversamenti irregolari la finalità dello sfruttamento (soprattutto sessuale), piuttosto che lo *smuggling*, sorvolando sulla "nuova" vulnerabilità dei migranti nel quadro dei *mixed migration flows*[32]. Va peraltro sottolineato che una persona può vivere situazioni di tratta e di grave sfruttamento senza che questa circostanza sia automaticamente ascrivibile alla migrazione e che anche un cittadino può essere vittima del fenomeno all'interno del proprio Paese.

La letteratura sulla tratta incentrata sul paradigma dei diritti umani ha costantemente indicato nel processo di identificazione una fase fondamentale rispetto alla costruzione dei percorsi di tutela e promozione della dignità delle persone straniere, soprattutto se coinvolte nelle situazioni di sfruttamento o se a rischio di grave sfruttamento. Cogliere nella narrazione dei loro progetti migratori gli elementi di vulnerabilità e eventualmente di vitti-

si è fatto portavoce di orientamenti di *policy* atti a favorire la criminalizzazione della domanda di lavoro sessuale (vedi per esempio Janice Raymond and others, *Comparative Study of Women Trafficked in the Migration Process* (Massachusetts MA: Coalition Against Trafficking in Women, US and Unversity of Massachusetts MA, 2002); Laura María Agustín, *Sex at the Margins: Migration, Labour Markets and the Rescue Industry*, 2. impr (London: Zed Books, 2008); Elizabeth Bernstein, 'Militarized Humanitarianism Meets Carceral Feminism: The Politics of Sex, Rights, and Freedom in Contemporary Antitrafficking Campaigns', *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 36.1 (2010), 45–71 <https://doi.org/10.1086/652918>.
Una seconda tendenza recente che merita attenzione poiché ampiamente presente nel dibattito più recente è identificabile come "l'umanitarismo delle celebrità", ovvero con quelle forme di filantropia professate e sostenute dalle star dello spettacolo, da ricchi imprenditori e businessmen a livello internazionale nonché anche da alcune ONG che hanno trovato nella "spettacolarizzazione" del grave sfruttamento una modalità di veicolazione dell'informazione funzionale alla raccolta di fondi e la possibilità di utilizzare "arene" di ampia risonanza mediatica (Ilan Kapoor, *Celebrity Humanitarianism: The Ideology of Global Charity*, Interventions (New York: Routledge, 2012).Kapoor, 2010).
La spinta principale dietro queste campagne è ovviamente di natura salvifica e per lo più riguarda giovani donne e ragazze minorenni vittime di sfruttamento sessuale quasi sempre riconosciuto come "la schiavitù dei giorni nostri" o con espressioni analoghe non lontane dai toni utilizzati nel discorso "abolizionista". Si tratta ovviamente di interventi che molto spesso non solo rischiano di ridurre la complessità dei problemi che invece dichiarano di voler affrontare contribuendo alla protezione delle "vittime innocenti", ma molto spesso sortiscono l'effetto di consolidare risposte prevalentemente orientate in chiave repressiva e più ampiamente discorsi non esenti da tentazioni razziste e discriminatorie che poco hanno a che fare con la tutela dei diritti umano delle persone in condizioni di grave sfruttamento e con la loro promozione sul piano sociale.
L'immaginario benevolo dell'intervento "salvifico" generato dallo sforzo altruista in grado di proteggere la vittima innocente e incapace di provvedere ai propri bisogni è ovviamente costruito attorno a personalità del mondo finanziario, economico e dello spettacolo rigorosamente provenienti da aree occidentali del pianeta unite in un impegno comune ovviamente discutibile sul piano sostanziale e su quello simbolico.
Il femminismo abolizionista ha sicuramene aperto la strada a queste attività filantropiche e salvifiche che paiono davvero non considerare le aspettative che le persone migranti ripongono nel progetto migratorio nonché anche le dinamiche del grave sfruttamento nella divisione del lavoro e nel discorso delle discriminazioni etnico-razziali e di genere.

31 Nel mondo si valuta che circa il 51 percento delle vittime di tratta siano donne, mentre gli uomini rappresentano il 21 percento ed i minori il 28 percento. Nel caso in cui le vittime siano donne, lo sfruttamento è soprattutto sessuale (nel 72% dei casi), seguito dallo sfruttamento lavorativo (nel 20% dei casi) e da altre forme di sfruttamento (nell'8% dei casi). Quando le vittime sono uomini lo sfruttamento è soprattutto lavorativo (nell'85,7% dei casi) e sessuale (nel 6,8% dei casi). Cfr: UN Office on Drugs and Crime, *Global Report on Trafficking in Persons 2016.* (United Nations Pubns, 2017) <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf>.

32 Paola Degani, 'The Mixed Flows Reality among Plural Identities, Legal Constraints and Policy Limits. Issues Related to Human Rights', *Peace Human Rights Governance*, 1.03/2017 (2017), 43–66 <https://doi.org/10.14658/pupj-phrg-2017-1-3>.

mizzazione in relazione a situazioni di assoggettamento già acclarate è fondamentale per la costruzione, da parte dei servizi di protezione, di idonei percorsi di inclusione sociale. L'identificazione, che per gli operatori del Sistema Antitratta si configura come un passaggio chiave nella vicenda di ogni persona migrante, in questi anni è stata spesso effettuata – soprattutto negli hotspot – unicamente ai fini della registrazione in Eurodac, e dunque con finalità puramente repressive o comunque di controllo amministrativo sui migranti, che sono sembrate talvolta andare a detrimento della protezione, soprattutto della protezione dei soggetti in condizioni di vulnerabilità. In particolare nei luoghi caratterizzati da un largo afflusso di profughi e migranti rispetto ai quali l'identificazione può risultare complessa e decisamente impegnativa nelle situazioni in cui è possibile configurare una situazione di tratta.

1.6. La centralità dell'identificazione nell'approccio diritti umani con le vittime di tratta

Il momento dell'identificazione ha rappresentato fino ad oggi la "difficoltà" maggiore nell'affrontare il fenomeno della tratta, proprio in ragione della complessità che i progetti migratori individuali presentano sia dal punto di vista fattuale, sia sul piano della loro connotazione rispetto alle partizioni tradizionalmente utilizzate per l'applicazione degli strumenti, più o meno restrittivi, che garantiscono diritti e libertà. Tale difficoltà, concerne sia il numero probabilmente alto di persone che non entrano a contatto con soggetti con expertise idonea a far loro comprendere le criticità di cui sono portatrici rispetto al grave sfruttamento; sia la questione dell'effettivo avvio delle prese in carico. Questa problematica ha costituito negli ultimi anni un importante motivo di riflessione da parte degli operatori del Sistema Antitratta. Le vittime infatti manifestano riluttanza ad aderire ai Programmi collegati al mandato del Sistema. Questo vale per tutta la filiera degli interventi, non solo quelli che si collocano nel solco della protezione, ma anche quelli relativi alle attività di contrasto e di repressione delle situazioni di grave sfruttamento. Il momento dell'identificazione è un passaggio cruciale per la complessiva gestione del problema tratta/sfruttamento.

A questo proposito non si può non rilevare l'importanza delle rotte migratorie per le esperienze delle persone, ovvero la geografia delle traiettorie, nel quadro più ampio delle politiche e delle pratiche nei diversi periodi e nei diversi luoghi. La mancanza di canali di ingresso legali per migranti e richiedenti asilo e l'impossibilità di transitare regolarmente lungo le rotte, determina infatti per quasi tutti i migranti la necessità di utilizzare i servizi dei trafficanti, almeno in qualche momento e lungo qualche attraversamento. Le politiche migratorie e le risposte alla situazione che si è creata lungo rotte migratorie si sono notoriamente concentrate sulla lotta ai movimenti irregolari imperniata su un sistema di restrizioni e di controllo ai confini esterni. Questa strategia aumenta significativamente le vulnerabilità delle persone che utilizzano queste rotte.

Il momento dell'identificazione riveste un'importanza centrale perché è scriminante rispetto alla possibilità o meno di accordare a quella persona una serie di sostegni in termini di assistenza e di riconoscimento di "status" altrimenti non fruibili; ma è di primaria importanza anche perché permette di comprendere la situazione di "fluidità" in cui versano i migranti in ragione delle strettoie entro le quali è veicolata la loro presenza regolare nel nostro territorio. Tale fluidità di status e situazioni determina, soprattutto in periodi di crisi socio-economica, un'accentuazione delle circostanze in cui la persona può trovarsi esposta al rischio di grave sfruttamento, al di là del fatto che il progetto migratorio presentasse fin dalla fase genetica le caratteristiche della tratta.

L'obiettivo di una corretta identificazione è da un lato quello di delineare un profilo della persona migrante il più possibile aderente al progetto migratorio, evitando inquadramenti schematici che potrebbero essere riduttivi – come quello di "migrante economico" o peggio di persona che si è macchiata del delitto di ingresso o soggiorno irregolare[33], ma anche quello di tentare di arginare le violazioni che si commettono in danno di queste persone nel favorire il loro ingresso per finalità di sfruttamento. Per prevenire e reprimere il reato della tratta di esseri umani, è dunque indispensabile identificare le vittime e offrire loro una sponda sicura per sviluppare un progetto di vita alternativo, rispondente al loro

33 GRETA, Second General Report on GRETA's Activities Covering the Period from 1 August 2011 to 31 July 2012 (Strasbourg, 2012) <https://rm.coe.int/greta-2012-13-2ndgenrpt-en/16807b4d74>.

progetto migratorio e adeguato alle risorse che possono spendere in termini di capitale individuale.

L'identificazione implica una conoscenza approfondita dei fenomeni e delle narrazioni dei migranti, ovvero un lavoro di adeguata "traduzione" dei vissuti legati al progetto migratorio e dei vincoli di cui queste persone sono portatrici. Obiettivamente, in questi ultimi anni, questa funzione sta forse soffrendo del *turn-over* che si riscontra tra gli operatori nei diversi progetti, nonché di relazioni in chiave di lavoro multi-agenzia che risultano spesso mancanti di fondamentali "pezzi" del puzzle – questo vale anche a fronte della progressiva rilevanza che il sistema della protezione internazionale, e degli operatori di questo ambito, sono venuti acquisendo relativamente alle vittime di tratta.

1.7. Il doppio percorso giudiziario e sociale

In Italia le norme provenienti dal legislatore sopranazionale, combinandosi con le disposizioni interne e in particolare con l'art. 18 del D.lgs 286/1998, hanno sicuramente contribuito all'affermarsi fin dai primi anni 2000 di una duplice strategia: di contrasto alle reti criminali e di protezione e tutela delle vittime.

La norma dell'art. 18 del D.Lgs. n. 286/1998 regola come è stato detto il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale una misura di carattere umanitario rilasciato dal "Questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica o con il parere favorevole della stessa autorità". In assenza, della suddetta proposta, grava dunque sull'Autorità di Pubblica Sicurezza l'obbligo di definire le ragioni ostative al rilascio del permesso di soggiorno per i motivi di cui al suddetto art. 18, con autonoma valutazione dei fatti e circostanze indicate dallo straniero, anche su parere "dei servizi sociali degli enti locali o delle associazioni, enti ed altri organismi" titolari dei progetti di protezione sociale.

La norma ha introdotto un elemento innovativo, ovvero il doppio percorso, giudiziario e sociale, ognuno indipendente dall'altro. Infatti, il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale non è in alcun modo subordinato all'obbligo di denuncia dei trafficanti da parte della vittima. La misura consente quindi un recupero sociale e psicologico che porti successivamente a un clima di fiducia, elemento fondamentale, per la successiva ed eventuale collaborazione giudiziaria. In questo senso questa norma sgancia completamente il rilascio del titolo di soggiorno da una *ratio* di tipo premiale, riconoscendo l'esistenza di condizioni idonee a tutelare lo straniero inserito all'interno di un programma di assistenza ed integrazione sociale, assicurandone così l'immediata protezione e sottraendolo alla violenza ed ai condizionamenti di organizzazioni criminali più o meno strutturate dedite al grave sfruttamento[34].

Il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale persegue perciò il ripristino dei diritti fondamentali, piuttosto che obiettivi di tipo repressivo, sebbene nella prassi il percorso giudiziario sia stato utilizzato in misura decisamente più ragguardevole. La doppia strategia repressione/protezione peraltro appare favorita nell'esperienza nazionale soprattutto in quei contesti in cui il lavoro del sociale ha saputo incontrare quello investigativo e giudiziario.

La peculiarità dello sganciamento del rilascio di un titolo di soggiorno dalla collaborazione con l'autorità inquirente grazie al "percorso sociale" previsto dall'art. 18 del TUI ha reso evidente la valenza di questo strumento a sostegno delle vittime e l'azione incentivante rispetto alla collaborazione che deriva dalla costruzione di un rapporto di fiducia con le persone coinvolte nelle situazioni di grave sfruttamento[35].

---

34 La norma italiana anticipava, sul piano temporale e sotto il profilo delle garanzie offerte, la normativa UE in materia di standard minimi per il rilascio di permessi di soggiorno stabilita per le vittime di tratta. La Direttiva 2004/81/CE riguarda il permesso di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime di tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina che cooperino con le autorità competenti ed è applicabile unicamente ai cittadini di paesi terzi che abbiano raggiunto la maggiore età e siano stati vittime di reati collegati alla tratta o al traffico di esseri umani (articolo 3). La direttiva introduce un periodo di riflessione la cui durata, stabilita a livello nazionale, dovrebbe consentire alle vittime di sottrarsi all'influenza degli autori dei reati perpetrati ai loro danni e decidere se cooperare con le autorità (articolo 6). Durante il periodo di riflessione la Direttiva garantisce alla vittima "un tenore di vita in grado di permetterle la sussistenza e l'accesso a cure mediche urgenti". Gli Stati Membri dovranno tener "conto delle esigenze particolari delle persone più vulnerabili, compresa, se del caso e se prevista dalla legislazione nazionale, l'assistenza psicologica" (articolo 7).

35 Il percorso sociale, va ricordato, è comunque destinato a sfociare in un'indagine giudiziaria in quanto il Questore, in qualità di pubblico ufficiale, ha l'obbligo di riferire all'autorità giudiziaria le situazioni di violenza o sfruttamento in presenza delle quali può essere rilasciato lo speciale permesso di soggiorno e che costituiscono delitti procedibili di ufficio. In tema

Possiamo perciò riconoscere nelle prassi di intervento che si realizzano a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 18, una estrema funzionalità rispetto al conseguimento di più obiettivi, esito di un sistema di *policies* che ha posto in connessione le aree della protezione sociale e quelle della repressione dei reati, prevedendo il passaggio dagli schemi socio-assistenziali a quelli dell'*empowerment* della persona e basato sulla costruzione di un rapporto di fiducia quale elemento facilitatore della collaborazione della vittima con le autorità inquirenti. Tale passaggio ha portato al consolidamento e alla cristallizzazione di una serie di procedure operative, fortemente sollecitate anche a livello normativo dal legislatore internazionale, che hanno legittimato come buona prassi la collaborazione tra soggettività, agenzie e istituzioni diverse. D'altronde, gli aspetti della prevenzione e repressione penale non sono separabili dal riconoscimento dei diritti delle vittime di tratta e dai sistemi di tutela che una corretta implementazione di tali norme richiede. Il lavoro multi-agenzia e le prassi che lo connotano permettono lo sviluppo di attività di monitoraggio attivo (o proattivo) multisettoriale e multi-attoriale, finalizzate ad una migliore conoscenza delle specificità del fenomeno della tratta sul territorio di riferimento, nonché all'emersione, identificazione e, possibilmente, presa in carico e reintegrazione sociale del maggior numero possibile di vittime.

Le prassi operative nate da una dimensione di collaborazione spontanea tra i diversi attori che entrano a contatto con le vittime di tratta e le altre gravi forme di sfruttamento, poi divenute sistema di *policies* e dato normativo, sono state in taluni contesti successivamente rafforzate, sul piano simbolico oltre che materiale, dalla sottoscrizione di protocolli d'intesa (un processo analogo si sta verificando in questi ultimi anni anche per la violenza contro le donne). I protocolli, oltre ad indicare i vari passaggi che stabiliscono sul piano procedurale le operatività relativamente all'identificazione e presa in carico della vittima, definiscono in modo preciso e circostanziato i ruoli di ciascuna istituzione coinvolta, valorizzando al massimo gli spazi di intervento in termini di protezione delle vittime, prevenzione e repressione del fenomeno.

È indubbio che i modelli di policy basati sulla "protezione della vittima", ovvero su una prospettiva in linea con i diritti umani e con le norme sui soggetti vulnerabili, essendo orientati ad offrire un sistema di garanzie, facilitano i processi di autoidentificazione, da un lato agevolando la costruzione di percorsi individuali e di *agency* da parte delle persone coinvolte così da incrementare il loro capitale individuale anche rispetto alle opportunità di riuscita dell'integrazione; dall'altro inducendo un numero ovviamente maggiore di persone a rivelare la propria condizione. Tale condizione/obiettivo riassume anche quello che forse è lo scenario in cui – al di là degli intenti dichiarati – si è sviluppato in questi anni il lavoro multi-agenzia in Italia. Si tratta di una combinazione di bisogni/funzioni/*expertise*/prerogative dettata da circostanze e persone che nella necessità di essere accompagnate e sostenute per potersi liberare da situazioni vessatorie, hanno spesso utilizzato il loro bisogno in chiave di "riscatto" sulla scena del processo; ma anche di persone che verosimilmente hanno reso le loro dichiarazioni in fase investigativa e poi giudiziaria non per un interesse a vedere portato avanti il loro diritto alla giustiziabilità delle violazioni subite, ma perché questa era l'unica strada per liberarsi dallo sfruttamento. In questo caso si tratta di percorsi "deboli", ma che perlomeno consentono di emanciparsi dal grave sfruttamento. Questi percorsi dunque sarebbero funzionali sia rispetto alla prevenzione e alla repressione della tratta, sia alla protezione delle persone. Tale scenario è esattamente quello che la risposta multi-agenzia dovrebbe permettere e favorire.

Oggi il lavoro multi-agenzia riflette una precisa indicazione che ci proviene dalla normativa sovranazionale. Non si tratta più perciò di considerare questo approccio come il prodotto di pregevoli iniziative di singoli uffici legate alla sensibilità individuale e professionale di qualcuno, ma di precise indicazioni rinvenibili in più strumenti di carattere internazionale e regionale.

David Mancini, 'Traffico di esseri umani e tratta di persone. azioni di contrasto integrate tra tutela della persona ed esigenze investigative: la centralità dell'art. 18 Dlgs 286/1998', *Altalex*, 16 February 2006 <https://www.altalex.com/documents/news/2006/02/15/traffico-di-esseri-umani-e-tratta-di-persone-le-azioni-di-contrasto-integrate>.

1.8. I programmi a sostegno e in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento e il *frame* di contesto

È dunque sin dalla fine degli anni 1990 che in Italia sono attivi i programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale (così sono oggi definiti dall'art. 18(3-*bis*) TUI, come modificato dal D.lgs. 24/2014 di recepimento della Direttiva europea 2011/36) delle vittime di tratta. Si tratta di servizi volti ad assicurare alle persone che hanno vissuto vicende di tratta o grave sfruttamento o che sono in una situazione di rischio, le misure di assistenza e protezione di cui necessitano.

A livello internazionale, nel disegnare sul piano delle policy una prospettiva di protezione della vittima orientata ai diritti umani così come nel definire il livello di *enforcement* di questi ultimi rispetto al contrasto del reato di tratta di esseri umani, si è prestata una particolare attenzione alla necessità di concedere alle vittime un permesso di soggiorno, almeno temporaneo, tanto che la previsione di disposizioni orientate in questo senso ha segnato anche lo sviluppo delle direttive comunitarie (2004/81/CE e 2011/36/CE) e, per taluni versi è anche uno degli elementi che la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani ripropone e valorizza proprio in chiave di promozione delle condizioni di accompagnamento della vittima rispetto ai percorsi meramente assistenziali e di costruzione dell'autonomia[36] Tali programmi, come già detto, sono affidati a enti del settore pubblico o del privato sociale e finanziati dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPO).

I programmi sostenuti dal DPO si articolano in interventi quali: le Unità di strada e di contatto, particolarmente volte ad un primo contatto con le persone che si prostituiscono in strada; gli sportelli di ascolto; i servizi di accoglienza in case protette a indirizzo segreto; l'accompagnamento all'inclusione socio-lavorativa, e comprendono azioni volte a far acquisire un permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di studio al posto di quello per protezione sociale.

Gli Stati che hanno sottoscritto gli obblighi derivanti dalla normativa internazionale, in particolare la Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sulla lotta contro la tratta degli esseri umani[37] hanno l'obbligo di dare effettività ai dispositivi in essa introdotti attraverso misure di carattere complesso organizzate sul piano del *policy design* all'interno di Piani Nazionali d'Azione Antitratta. L'articolo 9 del d.lgs. 4 marzo 2014, n. 24 ("Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime") aggiunge un comma 2-*bis* all'articolo 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228, rendendo possibile l'adozione del "Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani", frutto della collaborazione dei Ministeri interessati, previa intesa in sede di Conferenza Unificata. Il Piano persegue l'obiettivo generale di costituire la base per "strategie pluriennali di intervento" rivolte al conseguimento delle specifiche finalità indicate, quali la repressione e prevenzione dei gravi crimini di tratta e di sfruttamento delle persone) e di "azioni" a carattere social-preventivo volte a sensibilizzare la società civile su questi problemi e a facilitare l'integrazione delle vittime.

Il D.lgs 24/ 2014 ha individuato nel DPO l'organismo deputato a coordinare, monitorare e valutare gli esiti delle politiche di prevenzione, contrasto e protezione sociale delle vittime, conferendo ad esso un ruolo centrale nelle politiche nazionali di settore. Esso inoltre ha il compito di programmare il fabbisogno finanziario degli interventi di assistenza e di integrazione sociale delle vittime. Sul piano del contrasto al grave sfruttamento il decreto legislativo integra la formulazione data dal codice penale ai delitti di cui agli articoli 600 e 601. In relazione all'art. 600 c.p., (Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù) il termine "prestazioni" (di diversa natura che comportino comunque lo sfruttamento della vittima) è sostituito dal riferimento al "compimento di attività, anche illecite", mentre la

36 Questa dimensione oltrepassa ovviamente la mera definizione dello status giuridico a partire dal ruolo che la vittima assume come testimone, proprio in ragione della non esistenza di un obbligo di collaborare con le autorità inquirenti, le forze di polizia, l'ufficio immigrazione o le sedi giudiziarie ai fini dell'accertamento dell'esistenza di un illecito penale (si ribadisce peraltro che le fattispecie in questione sono perseguibili ovviamente *ex officio*, in ragione della gravità delle condotte criminali sottese).

37 La Convenzione è stata adottata dal Consiglio dei Ministri il 3 maggio 2005 ed aperta alla firma il 16 maggio 2005 a Varsavia ed è entrata in vigore il 1 ° febbraio 2008. L'Italia l'ha ratificata il 29 novembre 2010 e l'entrata in vigore per il nostro Paese è avvenuta il 1° marzo 2011.

fattispecie illecita è integrata con il riferimento alla costrizione a sottoporsi al prelievo di organi. Viene inoltre precisata l'illiceità della condotta, anche in relazione all'approfittamento della vulnerabilità della vittima. Quanto all'art. 601 c.p. (tratta di persone), si specificano ulteriori condotte attraverso cui si realizza il delitto. In particolare, il reato di cui all'art. 601, punito con la reclusione da 8 a 20 anni, ferme restando le modalità di commissione del reato già presenti (inganno, violenza minaccia, ecc.), fa ora riferimento: al reclutamento e al trasporto di schiavi, alla cessione (a terzi) di autorità su di essi, all'ospitalità loro fornita; all'approfittamento di una situazione di vulnerabilità della vittima.

Rispetto alla previgente disciplina, contenuta nella Decisione quadro 2002/629/GAI, attuata con la legge sulla tratta del 2003, la Direttiva europea 36/2011, approvata dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, provvede a riordinare la materia in maniera complessivamente più organica proponendo, in particolare, una nuova e più ampia definizione del delitto di tratta di esseri umani. In quest'ultima nozione rientrerebbero il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità sulle vittime, con la minaccia dell'uso o con l'uso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento (art. 2, par. 2). In presenza di tali mezzi di coercizione, il consenso della vittima è irrilevante (art. 2, par. 4). La direttiva precisa che la cd. " posizione di vulnerabilità" presuppone una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima.

La nuova norma penale (art. 601 c.p.), che recepisce l'art. 2, par 3, della Direttiva 2011/36, qualifica perciò in modo più preciso lo sfruttamento delle vittime, che viene riferito alla costrizione al lavoro, anche di natura sessuale, all'accattonaggio o ad altre attività illecite che comportano lo sfruttamento, o al prelievo di organi. In accordo con le previsioni dell'art. 2, par. 5 della Direttiva, è stabilito che le condotte illecite sopradescritte che coinvolgano minori sono punite a titolo di tratta di esseri umani anche in assenza delle modalità previste dal comma 1 (uso della forza, frode, inganno, abuso di autorità, ecc.). Il D.lgs integra la formulazione dell'art. 398 c.p.p. in materia di incidente probatorio, aggiungendovi un nuovo comma 5-*ter*, in base al quale il giudice, su richiesta di parte, estende anche alle persone maggiorenni "in condizioni di particolare vulnerabilità" (desunte anche dal tipo di reato per cui si procede) le cautele previste dal comma 5-*bis* per l'incidente probatorio che coinvolga minori di età. In particolare, sarà possibile che la deposizione avvenga con modalità protette (es. con l'uso di un vetro divisorio) o che l'udienza si svolga anche in luogo diverso dal tribunale o, in mancanza, presso l'abitazione della persona maggiorenne interessata all'assunzione della prova; il giudice potrà avvalersi, ove possibile, di strutture specializzate di assistenza e le dichiarazioni potranno essere documentate integralmente con mezzi audiovisivi.

La riforma interviene poi significativamente sui diritti dei minori non accompagnati vittime di tratta (art. 16 della Direttiva 2011/36), prevedendo che il minore debba essere informato dei suoi diritti, anche in riferimento al suo possibile accesso alla protezione internazionale. Il D.lgs 24/2014 prevede inoltre che un decreto del Presidente del Consiglio definisca la procedura attraverso cui – nel superiore interesse del minore – personale specializzato procede all'identificazione e alla determinazione dell'età del minore non accompagnato[38], anche

38 Con l'espressione "minore non accompagnato", in ambito europeo e nazionale, si fa riferimento allo straniero (cittadino non UE o apolide), di età inferiore ai diciotto anni, che si trova, per qualsiasi ragione, nel territorio nazionale, privo di assistenza e rappresentanza legale (art. 2, D.Lgs. n. 142/2015 e art. 2, L. n. 47/2017). Nel nostro ordinamento le disposizioni in materia di minori stranieri non accompagnati sono contenute principalmente negli articoli 32 e 33 TUI, nonché nel relativo Regolamento di attuazione (D.P.R. n. 394/1999). Specifiche disposizioni sull' accoglienza dei minori non accompagnati sono previste dal D.Lgs. n. 142/2015 (c.d. decreto accoglienza), con cui nel corso della XVII legislatura è stata recepita la direttiva 2013/33/UE relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo.
Con riferimento particolare ai minori non accompagnati "richiedenti protezione internazionale", oltre a questo decreto, si applicano alcune disposizioni del D.Lgs. 25 del 2008 sulle procedure per la domanda di protezione internazionale (art. 19; art. 6, co. 2 e 3; art. 26, co. 5 e 6), e del D.Lgs. 251/2007 (art. 28). Ai minori stranieri non accompagnati si applicano solo in parte le disposizioni in materia di protezione internazionale e di contrasto all'immigrazione clandestina introdotte con il D.L. 13/2017, ossia: quelle relative alle nuove sezioni specializzate in materia di immigrazione, nonché quelle concernenti i procedimenti giurisdizionali e i procedimenti amministrativi dinanzi alle Commissioni Territoriali e alla Commissione nazionale per

attraverso l'eventuale collaborazione delle autorità diplomatiche.

Altre rilevanti novità introdotte dal Decreto del 2014 sono state:

- l'adozione del Primo Piano Nazionale di contrasto alla tratta, trasversale ai vari livelli di governo, particolarmente a quello delle Regioni e degli Enti locali che, soprattutto attraverso le esperienze del privato sociale, realizzano il sistema degli interventi a sostegno delle vittime di tratta e/o altre gravi forme di sfruttamento;
- l'unificazione delle due tipologie progettuali esistenti (art. 13 Legge 228/2003 Misure contro la tratta di persone e art. 18 TUI) in un unico Programma di emersione, assistenza e integrazione sociale, con lo scopo precipuo, a fine programma, di una integrazione attiva in favore di stranieri (compresi i cittadini UE) vittime di violenza e/o di grave sfruttamento che corrano concreti pericoli per la loro incolumità (per i tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o per le dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio) (art. 8). L'unificazione ha comportato evidenti vantaggi in termini di gestione delle attività e il superamento delle tradizionali progettualità territoriali;
- l'obbligo della formazione per tutti gli operatori coinvolti;
- un sistema di indennizzo per le vittime.

Dunque, in questi anni il sistema i di protezione delle vittime di grave sfruttamento si è retto su una struttura composita basata fondamentalmente su tre pilastri di azione, collegati ad altrettanti dispositivi di intervento.

Il primo di questi dispositivi è l'art. 18 TUI, in vigore dal 1998, che prevede il rilascio di permessi di soggiorno "per motivi di protezione sociale". Il secondo tipo di misura protettiva si è andato strutturando nel periodo in cui è stato vigente l'art. 13 della Legge. 228/2003[39], che prevedeva un programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli artt. 600 e 601 codice penale[40] funzionale a garantire per un breve periodo di tempo (tre mesi, prorogabile per altri tre) le prime e immediate forme di protezione ed accoglienza necessarie per l'identificazione delle situazioni di violenza in cui sono coinvolte. Oggi, infine, tali programmi risultano operativamente unificati nel cosiddetto "Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale" definito con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 maggio 2016. Obiettivo del Programma Unico è quello di fornire accoglienza e protezione alle persone nella fase preliminare di accertamento della condizione di vittima di tratta e, successivamente, di fornire loro gli strumenti necessari al raggiungimento della piena autonomia.

il diritto di asilo (art. 2, co. 4, D.Lgs. n. 220/2017).

39 Legge 11 agosto 2003, n. 228, Misure contro la tratta di persone, testo in vigore dal 7-9-2003 al 27-3-2014, Art. 13. (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 [la norma si riferisce al regime di protezione per i collaboratori di giustizia, norme ora confluite nella Legge 6/2018), 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 […]".

40 L'art. 601 c.p., così come modificato dal D.lgs. 24/14 di attuazione della Direttiva 2011/36/UE, fornisce una definizione del reato di tratta sulla scorta di quella adottata dal legislatore europeo, prevedendo che «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'art. 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. Alla stessa pena soggiace chiunque, anche al di fuori delle modalità di cui al co. 1, realizza le condotte ivi previste nei confronti di persona minore di età».

Capitolo 2

I processi di "adattamento" del Sistema nel quadro delle trasformazioni dei fenomeni di tratta

Paola Degani, Paolo De Stefani

Riassumendo e in sintesi, il contesto normativo nazionale in tema di tratta può essere suddiviso in alcuni ambiti, ognuno dei quali è in vario modo collegato con gli altri.

Sul piano prettamente interno (dal punto di vista giuridico-legislativo) troviamo, da un lato, il TU in materia di immigrazione e condizione dello straniero di cui al D.lgs. 286/98 più volte modificato (esso viene in considerazione principalmente per l'articolo 18) e, ovviamente, il suo regolamento attuativo. Dall'altro, sotto il profilo della repressione dei reati alla tratta, sono rilevanti alcuni articoli del codice penale (anch'essi più volte riformati), ovvero gli articoli. 600 (riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù), 601 (tratta di persone) e 602 (relativo alle circostanze aggravanti). Si deve poi dare conto dei principali interventi legislativi, spesso recettivi del diritto comunitario ed internazionale, i quali vanno a comporre un complesso quadro di relazioni sistematiche che funge da raccordo fra le diverse aree. Sono ricompresi:

- la Legge n. 228/2003 ("Misure contro la tratta di persone"), che introduce la più importante riforma delle fattispecie penali e che mostra, seppur in modo non dichiarato, di recepire timidamente alcuni orientamenti comunitari (ad esempio, la Decisione quadro 2002/629) ed internazionali (la Convenzione di Palermo ed i suoi Protocolli);
- la Legge n. 146/2006 ("Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001");
- la Legge n. 108/2010 ("Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno").

A questi tre pilastri si devono necessariamente aggiungere:

- il D.lgs. n. 109 del 16 luglio 2012, sull'attuazione della Direttiva 2009/52/CE, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (il decreto, in particolare, interviene ad arricchire la disposizione dell'articolo 22 del TUI di alcune circostanze aggravanti); e, soprattutto,
- il D.lgs. 4 marzo 2014, n. 24 ("Attuazione della Direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI"), il quale introduce inoltre modifiche sia al codice penale sia alla legge 228/2003.

Il quadro normativo si completa con la Legge 29 ottobre 2016, n. 199 recante "Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo", che riscrive il reato di caporalato, introducendo un'aggravante specifica in caso di vittime minorenni e estendendo la possibilità che del Fondo per le vittime di tratta usufruiscano anche le vittime del caporalato. La legge è un importante strumento per la lotta allo sfruttamento lavorativo, rafforzata dalla Legge 14 settembre 2011, n. 148 che ha introdotto in Italia il reato di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo (art. 603 bis c.p.) e dal Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, che ha istituito presso il Ministero

del lavoro e delle politiche sociali il Tavolo di lavoro per il contrasto al caporalato.

In tema di tutela dei diritti dei minori è necessario menzionare la Legge 7 aprile 2017, n. 47 (c.d. Legge Zampa) recante. "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", che all'art. 17 prevede un programma di assistenza specifico per minori vittime di tratta e che finalmente introduce importanti misure in materia di accertamento dell'età.

Oggi, su tutto il territorio nazionale sono attivi progetti che realizzano il Programma Unico, in continuità con le progettualità prima previste per gli artt. 18 TU Immigrazione e 13 Legge 228/2003. I Progetti Antitratta hanno realizzato in questi anni migliaia di processi d'inclusione, passando anche attraverso un dialogo diffuso all'interno dei diversi settori della società civile.

Se in passato le donne migranti, a cui il Sistema Antitratta ha guardato in via privilegiata per molto tempo data la loro presenza nelle situazioni di prostituzione forzata e grave sfruttamento sessuale, sono state protagoniste silenziose dei loro progetti migratori, limitandosi ad una relazione ristretta ad alcuni ambiti del sociale, negli anni Novanta la dimensione di diversità culturale di cui sono portatrici è divenuta visibile. Le operatrici e gli operatori dei sistemi a contatto con i migranti sanno bene quante diversità/differenze in termini di identità, progetti migratori, modalità di stare nello sfruttamento e nel gestirlo ci siano tra le persone "destinatarie degli strumenti predisposti per la protezione delle vittime della tratta". Costoro, a seconda della provenienza nazionale, culturale, religiosa, etnica, dell'età, del sesso, del background di cui sono portatrici, iniziano un percorso in molti casi "obbligato", subendo una sorte che se non adeguatamente interpretata può sembrare la manifestazione di un destino ineluttabile, invece che l'esito di processi connaturati all'attuale divisione del lavoro, a questo modello di sviluppo, a questi rapporti tra i sessi e all'insieme delle regole che "governano" il nostro stare in queste società, compreso il modo di "guardare" agli stranieri, di rappresentarli e ovviamente di vincolarli dentro un reticolo di limiti e di vincoli che non sembrano agevolare "un'integrazione positiva". Di fatto, per un/una migrante proveniente dall'Est europeo o dall'Eritrea, dall'Etiopia, dal Camerun, dalla Tunisia o dalla Nigeria, le rispettive storie possono essere molto diverse. All'origine, tuttavia, anche in ordine temporale, c'è la scelta e l'esperienza del viaggio e del progetto migratorio intrapreso per raggiungere il nostro Paese o l'Europa. È rispetto a questo progetto e alla relativa esperienza che è necessario strutturare risposte individualizzate. Di questo si sono occupati in questi anni i Progetti Antitratta nel contesto nazionale.

2.1. Il lavoro con il Sistema della Protezione Internazionale

Lavorare in questi ultimi anni nei Progetti e nelle azioni di contrasto alla tratta di esseri umani e per la protezione delle vittime di grave sfruttamento ha significato, fino a tempi recentissimi, fare i conti con il fenomeno imponente delle donne nigeriane, anche minori. Si tratta di persone quasi sempre fragilissime e confuse, che hanno attraversato nella gran parte dei casi esperienze traumatiche vissute durante il tempo del viaggio e che sperimentano tuttora situazioni, luoghi e dinamiche di cui difficilmente riescono a comprendere implicazioni e rischi. Considerata la centralità di questo target, la questione del "raccordo tratta-asilo"[41] ha coinvolto non solo gli operatori dei due "sistemi" – quello antitratta e quello della protezione internazionale, ma anche le amministrazioni pubbliche diversamente competenti, nonché le stesse agenzie intergovernative, in primis, per mandato specifico, l'UNHCR.[42]

41 Sul livello regolativo, i riferimenti fondamentali sono l'art 10 del d.lgs. 24/2014; l'art17 del d.lgs. 142/2015. Decreto legislativo n. 24/2014, Articolo 10 - Disposizioni di rinvio, comma 1: Le Amministrazioni che si occupano di tutela e assistenza delle vittime di tratta e quelle che hanno competenza in materia di asilo individuano misure di coordinamento tra le attività istituzionali di rispettiva competenza, anche al fine di determinare meccanismi di rinvio, qualora necessari, tra i due sistemi di tutela e il Decreto legislativo n. 142/2015, Art. 17 - Accoglienza di persone portatrici di esigenze particolari, comma 2: Ai richiedenti protezione internazionale identificati come vittime della tratta di esseri umani si applica il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

42 UNHCR, 'Linee Guida sulla protezione internazionale No. 7, L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta' (UNHCR, 2006) <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/linee_guida_protezione_int.pdf>; Ministero dell'interno - Commissione nazionale per il diritto d'asilo and UNHCR, *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral. Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione*

L'ingente afflusso di donne nigeriane ha comportato modificazioni significative al quadro con cui per anni, pur a fronte di sensibili cambiamenti, gli operatori del Sistema Antitratta si erano confrontati. Tale presenza, per la consistenza numerica, per le difficoltà di raccordo con lo stesso Sistema di protezione dei richiedenti asilo e con le procedure che lo connotano, nonché per le problematiche umane e operative di cui queste donne sono portatrici, ha reso talvolta difficoltoso il lavoro di alcuni Progetti del Sistema Antitratta, che spesso hanno fatto i conti con un numero di accoglienze così importante da esaurire di fatto i posti disponibili.

Questo target, essendo espressione di una situazione di emergenza connotata da situazioni a livello umano spesso davvero pesanti e che non si è potuto ignorare, ha imposto ai Progetti di investire molte risorse "unidirezionalmente".

L'intervento attuato dai Servizi Antitratta ha parzialmente attenuato i disagi causati dal ritardo con cui a livello istituzionale si è considerata la problematica delle persone potenzialmente collocate in una situazione trasversale ai diversi titoli di protezione accessibili rispetto alle vulnerabilità espresse. Il fatto di operare in modi pionieristici sul tema dell'intersettorialità ha però reso il lavoro dei Servizi Antitratta non solo estremamente faticoso, ma anche meno efficace ai fini di un'autentica tutela dalle situazioni di grave sfruttamento. La riduzione di efficacia è stata poi spesso ulteriormente esacerbata dai tempi "amministrativi" di valutazione delle posizioni individuali, trattandosi spesso di persone non adeguatamente "osservate" rispetto ai vissuti e alle relazioni nel frattempo maturati anche in Italia.

Il lavoro svolto rispetto ai flussi dalla Nigeria, peraltro non in contraddizione con le finalità generali del Piano Nazionale, ha probabilmente sottratto attenzione e interventi rivolti alle altre componenti della tratta e del grave sfruttamento, ad iniziare da quello inerente lo sfruttamento lavorativo, negli ultimissimi anni divenuto sempre più frequente e di difficile aggancio data la generale situazione di precarizzazione dei diritti e delle tutele. Il lavoro, soprattutto in alcune aree del Paese e in determinati settori del mercato del lavoro, sembra costituire una sorta di "grazia" o di "dono" per migliaia di migranti, ciò che induce a minore sensibilità verso le condizioni di sfruttamento che affliggono i lavoratori migranti, privati in maniera del tutto evidente della loro dignità individuale e ovviamente dei diritti più basilari.

Alcune considerazioni specifiche relativamente alla collaborazione che in questi anni è intercorsa tra i Servizi Antitratta e i Sistemi di accoglienza per i richiedenti e titolari protezione internazionale e umanitaria investono in modo particolare la questione dell'emersione, identificazione e invio delle vittime di tratta, con particolare riferimento – si è detto – al target nigeriano.

Un primo elemento concerne sicuramente la pluralità di situazioni che, anche a seguito dell'adozione del Decreto 2014/24 (art. 10), si sono sviluppate nei territori e che hanno lasciato spazio a forme di sperimentazioni di lavoro operativo tra i Centro di accoglienza straordinari (CAS) e i Servizi Antitratta fin dal primo inserimento di questi ultimi nelle strutture del cosiddetto circuito prefettizio

Queste collaborazioni, a seconda dei contesti territoriali, hanno riguardato attività di ordinaria amministrazione come il fornire informazioni in lingua sul fenomeno della tratta allo scopo di accrescere la consapevolezza tra le ragazze circa il meccanismo del debito, sulle modalità di veicolazione nella prostituzione, e anche sulle attività volte a dare sostegno concretamente a quante potessero trovarsi in questa condizione, promuovendo il Numero Verde Antitratta, raccogliendo le storie e le eventuali testimonianze sia per avviare le procedure collegate alle richiesta di protezione internazionale sia per le rilevazione di eventuali indicatori di tratta.

Di fatto, le collaborazioni avviate con il Sistema dei Richiedenti Asilo nel suo complesso consentono agli operatori dei Servizi Antitratta di entrare in contatto con il target dei richiedenti asilo ancor prima che lo sfruttamento – laddove previsto o comunque

internazionale, 2016 <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2017/09/Vittime-di-tratta-Linee-guida-compresso.pdf>; Paola Degani, 'Vittime di tratta e richiedenti asilo nel quadro dei mixed flows. riflessioni a margine degli attuali scenari di policy per la tutela dei migranti vulnerabili', in *Movimenti migratori e nuove vulnerabilità. Scenari di politiche pubbliche*, a cura di Paola Degani e Claudio Donadel (Padova: CLEUP, 2011), pp. 11–113; Francesca Nicodemi, 'Le vittime della tratta di persone nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Quali misure per un efficace coordinamento tra i sistemi di protezione e di assistenza?', *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 1, 2017, 1–59 <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-2017-n-1/59-le-vittime-della-tratta-di-persone-nel-contesto-della-procedura-di-riconoscimento-della-protezione-internazionale-quali-misure-per-un-efficace-coordinamento-tra-i-sistemi-di-protezione-e-di-assistenza>.

altamente probabile – sia attualizzato, quasi sempre nella forma della prostituzione forzata.

Numerose sono le esperienze territoriali in cui si sono sviluppate le condizioni per poter lavorare tra sistemi, anche condividendo linee guida e protocolli per lo più orientati a definire come operare qualora emergano elementi che possano far ragionevolmente ritenere che il/la richiedente asilo sia vittima di tratta e/o di grave sfruttamento lavorativo o che sia a rischio di divenirlo in sede di valutazione da parte della Commissione Territoriale (CT). In linea generale, previa acquisizione del consenso dell'interessato/a e nel pieno rispetto delle norme in materia, la Commissione Territoriale segnala il caso al Progetto operante in quel territorio e contestualmente sospende il procedimento per la protezione internazionale. Scopo di questa sospensione è quello di dare agli operatori del Sistema Antitratta la possibilità di svolgere dei colloqui con la persona interessata anche avvalendosi dei mediatori culturali. I colloqui sono finalizzati alla valutazione della sussistenza o meno degli elementi relativi al grave sfruttamento. Il *referral* delle Commissioni Territoriali agli Enti anti-tratta e la sospensione del procedimento sono utili perché permettono alla Commissione Territoriale stessa di acquisire un quadro completo di informazioni, tenuto conto anche della difficoltà per la persona trafficata di fornire una narrativa coerente del suo vissuto, e considerato anche la diffidenza verso le autorità. In nessun caso, naturalmente, tale *referral* può essere utilizzato per "incanalare" l'esigenza di protezione verso il Sistema Antitratta, sottovalutando il significato dei medesimi indicatori ai fini della decisione sulla protezione internazionale.

L'esito della valutazione fornita dai servizi anti-tratta servirà alla CT quando, in occasione della nuova convocazione della persona richiedente, dovrà decidere rispetto alla protezione internazionale.

La numerosità delle presenze e la consistenza delle situazioni meritevoli di attenzione ha fatto sì che le attività di "monitoraggio preventivo" di queste situazioni di potenziale, presunto o attuale grave sfruttamento abbiano assunto in questi anni un ruolo importante per prevenire gravi violazioni dei diritti umani ai danni di un segmento di migranti che, anche in assenza di un reclutamento finalizzato allo sfruttamento nel paese di origine, aveva e ha caratteristiche di vulnerabilità tali da sollecitare interventi specifici. Si tratta di situazioni di vulnerabilità che, anche in virtù delle scarsissime risorse individuali della stragrande maggioranza delle persone coinvolte – in grandissima parte donne – non sarebbero mai emerse diversamente.

Un'altra grande questione su cui strutture anti-tratta e sistema della protezione internazionale hanno interagito ha riguardato la cosiddetta presa in carico, ovvero quale sistema dovesse accogliere donne e minori richiedenti protezione internazionale vittime, presunte vittime o potenzialmente vittime di tratta.

I numeri collegati al fenomeno dei *mixed migration flows* e in particolare alla presenza delle donne nigeriane hanno reso evidente che le destinatarie di progetti individualizzati basati su criteri di valutazione analoghi a quelli proceduralmente applicati per gli altri target, interessavano un numero decisamente più basso dell'insieme articolato e plurale di queste donne all'interno dei CAS. L'esigenza di offrire una risposta concreta ed efficace fin dal momento dello sbarco sul territorio italiano avrebbe richiesto una sinergia operativa con équipe miste dei due sistemi, con particolare riferimento a figure di operatori legali, mediatrici/ori linguistico-culturali e operatori del Sistema Antitratta con expertise nelle attività di identificazione e protezione delle vittime, oltre che la presenza del personale di agenzie e organizzazioni internazionali quali UNHCR, OIM, Croce Rossa, e di realtà non governative con mandati "settoriali", quali Save the Children, Medici senza Frontiere, Emergency ecc…

In realtà queste attività si sono sviluppate in modo piuttosto limitato o comunque solo e parzialmente nei territori di frontiera. Una valutazione e un orientamento oltre e altro rispetto a quale titolo di soggiorno emettere avrebbe – e in molti casi ha effettivamente – permesso l'incardinamento del richiedente in percorsi di tutela di cui si sono fatti carico i Progetti Antitratta. Ciò ha comportato un grande sforzo professionale, ma ha permesso il consolidamento della collaborazione con le Commissioni Territoriali, facendo a tutti gli effetti dei progetti anti-tratta uno degli attori più significativi sul piano pratico del lavoro multi-agenzia sui richiedenti protezione internazionale

2.2. A margine del lavoro con le vittime: sul grave sfruttamento e i progetti migratori

Un'ingenuità abbastanza imperdonabile che ha attraversato in questi anni una parte del mondo

dell'operatività del Sistema Antitratta– quella che più di recente si è avvicinata ai fenomeni del grave sfruttamento – consiste nel credere che il lavoro sul versante della prevenzione/protezione e quello sul fronte della repressione, se combinati insieme, possano effettivamente portare se non allo smantellamento, comunque ad una forte riduzione del numero di persone straniere coinvolte in queste situazioni. Ovviamente, non è così.

Le situazioni di assoggettamento in danno di persone straniere non sono infatti che una delle manifestazioni di condizioni sociali, ambientali, economiche, culturali e politiche di carattere sia individuale che di gruppo su cui si innestano scelte di policy in buona misura riconducibili alla *governance* della globalizzazione. Tra esse spiccano l'attuale paradigma della sicurezza – orientato ancora in modo piuttosto evidente in una direzione stato-centrica – così come la pervasività sempre più evidente di scelte di carattere economico e di sviluppo evidentemente ispirate a logiche e criteri di *de-regulation* e di smantellamento del welfare, o comunque di una sua radicale ri-definizione almeno nei paesi occidentali. Proprio questi macro-processi rendono evidente come la tratta e i fenomeni ad essa assimilabili non siano che risposte parassitarie (che vanno oltre la dimensione meramente criminale) agli scenari odierni – per semplificare: diffusione della povertà e delle violazioni dei diritti umani, a partire da quelle che si consumano negli scenari di guerra, e incapacità dei governi di garantire il funzionamento degli apparati preposti all'assolvimento delle prerogative tipiche di ogni Stato.

Un'altra grande questione che concerne le situazioni di asservimento è il loro essere facilmente confondibili con altre "criticità" che interessano i migranti e che rendono il loro progetto migratorio "debole" rispetto alla possibilità di conseguire gli obiettivi auspicati.

In ragione della sua posizione geografica, l'Italia rappresenta oramai da tempo il crocevia principale dei flussi migratori che attraversano il Mediterraneo. Sulle nostre coste approdano da anni migliaia di migranti, provenienti per lo più dall'Africa Sub-Sahariana e dal Medio-Oriente, diretti verso tutti i Paesi dell'Unione Europea. Questo segmento di immigrazione va ad aggiungersi a quelle componenti migratorie che giungono nel nostro paese utilizzando le rotte terrestri e le rotte aeree, queste ultime con un trend d'uso crescente in relazione alle restrizioni poste soprattutto sulle rotte marittime nei tempi più recenti, alla diffusione dei voli a basso prezzo e dalla possibilità di definire velocemente percorsi alternativi in caso di difficoltà.

Le politiche di controllo dell'immigrazione basate sul controllo delle frontiere e sulla riduzione delle possibilità d'ingresso legale mostrano ogni giorno di più i loro limiti, pur rappresentando un'esibizione di fermezza nei confronti di quei migranti che comunque decidono di mettersi in viaggio pagando ingenti somme di denaro alla criminalità organizzata che gestisce le attività di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, spesso utilizzando mezzi o facendo ricorso a modalità di trasporto così inadeguati da porre a pregiudizio la vita altrui. Di fatto anche gli stravolgimenti della vita sociale e politica di molti Paesi di partenza e transito dei migranti sono un sintomo che la distanza tra i livelli di sviluppo raggiunti nel mondo occidentale e nelle aree ad economia emergenti rispetto ai paesi esterni al centro del sistema-mondo contemporaneo perdura, quando non aumenta.

Questo implica materialmente che le chances di vita – in termini di accesso alle risorse economiche e sociali, a standard adeguati di sicurezza personale e ai meccanismi di garanzia del mantenimento della qualità della vita – continuano a privilegiare sistematicamente quanti risiedono nei paesi sviluppati, benché anche in questi contesti con difficoltà crescenti e situazioni critiche sempre più importanti. I processi di trasformazione delle società in via di sviluppo – crescita dei livelli di scolarizzazione, diffusione dei mezzi di comunicazione e della rete Internet, migrazioni interne campagna/città – producono un aumento delle aspettative di vita e di consumo, che si accompagna, per una quota crescente di popolazione, alla profonda consapevolezza che queste non potranno mai essere soddisfatte in loco. A questa situazione si deve aggiungere la persistenza di situazioni emergenziali di tipo complesso e di crisi umanitarie di diversa natura, che accrescono sensibilmente la necessità e il desiderio di molti di abbandonare il proprio paese per ragioni non solo legate alla sopravvivenza, ma anche, frequentemente, a bisogni di emancipazione di tipo culturale e all' esigenza di ridurre il rischio di persecuzione individuale, laddove sono presenti conflitti o situazioni di grave criticità sul piano politico.

La presenza all'interno dei paesi sviluppati di quote consistenti di cittadini stranieri sembra d'altronde rappresentare una dimostrazione concreta della persistente possibilità di migrare, a dispetto

delle politiche di chiusura. Tale situazione è peraltro fortemente sostenuta dalle reti nazionali o etniche che i migranti creano nei paesi di destinazione. La possibilità di ricevere aiuto da parte di chi ha già realizzato il proprio progetto migratorio sembra ridimensionare sensibilmente le incertezze e la percezione del rischio da parte di chi sta per partire. Queste reti transnazionali testimoniano inoltre il fatto che i paesi sviluppati necessitano di contingenti di lavoratori dequalificati da inserire nelle piccole imprese, nel lavoro di servizio e di cura alla persona e nell'economia informale – e che questa necessità oltrepassa, nel senso di prescinderne, lo status giuridico dei migranti e i sistemi nazionali di regolazione delle migrazioni.

L'effetto cumulativo di tutti questi elementi sul potenziale migratorio dei paesi meno sviluppati e di quelli attraversati da situazioni critiche sotto il profilo umanitario è di difficile valutazione sul piano quantitativo. È indubbio comunque che il sistema degli stati nazionali in questi ultimi decenni abbia manifestato nello squilibrio strutturale tra domanda e offerta di ingressi uno degli elementi di maggior problematicità sul versante oltre che economico anche politico. Tale situazione ha determinato risvolti importanti nell'indirizzare i governi verso la messa a punto di politiche di gestione dei fenomeni migratori segnate dalla duplice esigenza di disporre di una presenza anche ingente di forza lavoro a basso costo da collocare nei segmenti meno qualificati del lavoro, sia industriale che terziario, e di favorire il progressivo sviluppo di una disciplina legislativa caratterizzata da forti restrizioni rispetto alla possibilità di soggiornare regolarmente ovvero dalla previsione di misure di tipo escludente e fortemente limitanti dei diritti dello straniero presente nei territori di accoglienza.

L'industria dell'ingresso irregolare e clandestino si inserisce ovviamente all'interno di questa dinamica con una serie di attività di carattere criminale più o meno strutturate volte a soddisfare la domanda di un bene – l'ingresso nei paesi sviluppati – la cui scarsità è ovviamente strettamente collegata alle restrizioni introdotte dagli stessi stati. Sono le politiche restrittive di questi ultimi che di fatto rendono indispensabile il ricorso a soggetti organizzati imprenditorialmente che realizzano servizi illeciti. Perciò, la tipologia di servizio offerto, le modalità per accedervi, il prezzo, il tipo di organizzazione imprenditoriale, il viaggio e le rotte, così come il numero degli attori coinvolti, sono tutti profili di questo segmento del crimine transnazionale da porsi in relazione da un lato con il bisogno/desiderio di migrare di migliaia di individui e dall'altro con le politiche di regolazione in materia di migrazioni adottate dai governi, oltre che con gli strumenti e le strategie operative utilizzate per controllare le migrazioni e per rendere effettive le restrizioni definite dalle normative nazionali.

Il grave sfruttamento continua a nutrirsi delle situazioni instabili che caratterizzano i Paesi di provenienza e di transito delle persone che si muovono verso l'Europa, nonché di tante altre circostanze più specifiche – a seconda di ciò che si vuole osservare – che, unite alle restrizioni oggi vigenti rispetto agli ingressi e più in generale ai movimenti nelle aree di destinazione e all'offerta di servizi da parte delle organizzazioni criminali, rendono la movimentazione illecita di persone una fonte di accumulo di capitale criminale paragonabile a quella del traffico di armi o di stupefacenti. Di fatto il ricorso a servizi di *smuggling* è pressoché imprescindibile poiché le rotte per arrivare nel nostro Paese lasciano poco spazio ad iniziative individuali e/o autonome dalle reti del traffico.

Le persone che nel quadro dei *mixed migration flows* dopo aver lasciato il proprio Paese si ritrovano a dover vendere forzatamente prestazioni sessuali o lavorative o di altro genere in condizione di sfruttamento, nei territori di transito o nel Paese europeo di destinazione, giungono in Europa prevalentemente via mare e quasi sempre – per quanto riguarda l'Italia, almeno prima dei più recenti "decreti Salvini" (2018-19) – hanno fatto ingresso nei sistemi plurali di accoglienza e di assistenza per richiedenti protezione internazionale.

Questo dato ha determinato un cambiamento dirompente nella prospettiva operativa del Sistema Antitratta. L'interconnessione tra i percorsi riguardanti vittime di tratta e richiedenti asilo, un tempo distinti in termini di sistemi di protezione, accoglienza e in generale di tutela, ha evidenziato da un lato la peculiarità e la centralità dei percorsi individuali fatti con le persone coinvolte in situazioni di grave sfruttamento dal Sistema Antitratta, dall'altro la ricchezza in termini di esperienza degli operatori di entrambi i sistemi.

Non è certo una considerazione nuova quella per cui le persone coinvolte in situazioni di gravi violazioni dei diritti umani – come accade nella tratta di

esseri umani e nei fenomeni assimilabili – possono essere bisognose e destinatarie di protezione internazionale in ragione della propria condizione individuale con riferimento alle circostanze dell'asservimento o anche indipendentemente da esse. Questo riguarda uomini e donne migranti, anche se nella "narrazione" di genere della protezione internazionale pesi ancora moltissimo lo stereotipo per cui l'uomo è soggetto attivo nell'individuazione degli elementi a supporto della propria richiesta, mentre nella donna la dimensione di a-politicità dettata dal suo essere soggetto dedito anzitutto alla cura determina un prevalente orizzonte di vittimizzazione, a maggior ragione in relazione proprio alla tratta.

2.3. Per una lettura di "genere" diversa: oltre la prostituzione

L'ingresso di un numero consistente di persone confluite nel sistema della protezione internazionale con profili "a-tipici" rispetto allo stereotipo canonico del "rifugiato" o del "richiedente asilo", ha di fatto aperto uno spazio operativo e di riflessione sia su quanto le "etichette" con cui costruiamo i "posizionamenti" degli stranieri siano spesso non adatte a raccogliere in modo rispettoso dei diritti umani le loro vicende, traducendole in forme di protezione e riconoscimento di status idonei, sia su come i fenomeni odierni tendano a "mettere in crisi" sotto certi profili il sistema della tratta. Questo si è trovato da un lato "travolto" dal lavoro a supporto del sistema richiedenti asilo, dall'altro esposto al rischio di perdere di vista altri target i cui livelli di vittimizzazione sarebbero ampiamente meritevoli della stessa attenzione operativa ricevuta, in modo particolare, dalle donne nigeriane.

Sebbene non siano possibili generalizzazioni di alcun tipo, è indiscutibile che le storie vissute dalle donne provenienti dalla Nigeria e da loro narrate e talvolta anche riprese nelle deposizioni giudiziarie presentino in moltissimi casi gli elementi costitutivi della tratta di persone. Certamente, in particolare per coloro che provengono dalla Nigeria, e segnatamente da Edo State, è all'opera il meccanismo del debito, contratto con connazionali, spesso altre donne, che costituiscono da sempre un'articolazione fondamentale delle reti criminali nei Paesi di transito e di destinazione per questo target di migranti. I riti magici a cui le vittime si vincolano nella promessa di restituzione di tale debito sembrano essersi in questi anni rafforzati e, uniti alle minacce nei confronti dei familiari delle vittime, rendono il vincolo del debito e l'accettazione dello sfruttamento che ne deriva indissolubile e difficilmente incrinabile. La giovanissima età (recentemente, spesso più spesso si tratta di minorenni), la loro mancanza di istruzione, la provenienza da contesti rurali totalmente isolati, nonché le gravi violenze di natura fisica e soprattutto sessuale cui sono sottoposte durante il viaggio e/o da cui provengono come esperienze individuali, rende queste donne particolarmente vulnerabili. Esse sono destinate all'assoggettamento fin dalla fase definitoria del progetto migratorio deciso per loro; o comunque vi sono fortemente esposte a causa delle condizioni una volta arrivate nel nostro Paese, se non adeguatamente accompagnate sul piano prima dell'assistenza e poi di un percorso di integrazione.

Altra questione che concerne la vulnerabilità e la difficile emersione/identificazione delle persone in condizioni di assoggettamento riguarda la scarsa comprensione esistente del nesso esistente tra violenza basata sul genere e situazioni di grave sfruttamento.

La svalutazione della matrice economica e sociale di tante situazioni che possono assumere il carattere di persecuzione e/o di danno gioca un'importanza determinante rispetto all'analisi dei limiti/vincoli che l'attuale normativa sulla protezione internazionale presenta, se non adeguatamente sostenuta da una corretta interpretazione Le donne infatti hanno maggiori probabilità di essere influenzate negativamente, anche in termini di emarginazione, dalla povertà e da situazioni di natura sociale e culturale, piuttosto che da un'adesione esplicita e diretto ad un determinato orientamento politico.

Spesso le donne trovano difficoltà a stabilire un nesso di connessione tra la loro vicenda di persecuzione e i motivi elencati nella Convenzione di Ginevra ai fini della configurazione del rischio di persecuzione – "per ragioni di" –, perché è assai frequente che gli agenti della persecuzione siano soggetti privati piuttosto che individui organici agli apparati dello Stato o operanti con funzioni pubbliche. Ciò determina la difficoltà a provare, nel caso della violenza, le ragioni alla base della stessa e l'eventuale incapacità o impossibilità da parte dello Stato di offrire protezione.

Tale questione è solo uno dei tanti aspetti rispetto ai quali l'assenza di un'analisti autenticamente basata sul genere delle situazioni collegate al grave sfruttamento e alla violazione dei diritti umani comporta conseguenze importanti, che vanno oltre la dimensione della "rappresentazione" poiché rischiano di investire direttamente gli esiti delle istruttorie presentate dalle donne, a causa della incapacità culturale di qualificare i vissuti narrati applicando paradigmi che sono stati pensati e declinati per soggetti falsamente neutri.

Una lettura *male oriented* della normativa sui rifugiati ha sicuramente contribuito nel corso di questi decenni ad una difficoltosa interpretazione dei motivi elencati dalla Convenzione rispetto alle persecuzioni di cui sono vittime le donne, operando in senso escludente. In realtà è del tutto evidente che ognuno dei cinque nessi – razza, religione, nazionalità, appartenenza a particolare gruppo sociale o opinione politica – può costituire una motivazione del migrare femminile, ma solo a condizione che gli atti che possono rientrare in quelle ragioni non siano solo quelli che "ordinariamente" lamentano gli uomini nel denunciare le gravi violazioni di cui sono vittime.

In pratica, è necessario oltrepassare la divisione pubblico/privato che sta alla base della distanza tra trattamento femminile e maschile, ancora una volta fondamento delle discriminazioni legate alla mancanza di potere e ad una rappresentazione del potere come vessazione che concerne solo lo spazio pubblico e esclude quello privato. La conseguenza di questo approccio è che nei fatti le rivendicazioni delle donne rispetto allo status di rifugiato sono state per lungo tempo delegittimate e che alcune forme di persecuzione specifiche, come la violenza sessuale, la cui definizione data dall'UNHCR è del 2003, sono solo ora riconosciute come tali, e ancora non riescono ad essere inquadrate in modo adeguato anche in relazione alla tratta.

2.4. Profili plurali, identità intersezionali e plasticità del lavoro degli operatori

È proprio questo posizionamento di carattere intersezionale rispetto ad altre situazioni a rendere gli scenari della tratta complessi e di difficile definizione rispetto alla molteplicità delle circostanze che possono essere rilevanti allo scopo di offrire alle persone percorsi di presa in carico adeguati. Basti pensare alla prostituzione o allo *smuggling* e ancora all'esiguità in termini di efficacia del lavoro svolto dai Servizi Antitratta. Sono fenomeni che hanno generalmente come esito il grave sfruttamento, ma che richiederebbe per essere smantellati interventi ben più ampi di quelli meramente repressivi nei confronti di realtà criminali più o meno strutturate, quasi sempre incidenti solo sui livelli terminali della filiera criminale piuttosto che su livelli di maggiore portata.[43]

Alla luce di tale scenario, le pur preziosissime e necessarie collaborazioni in materia di identificazione delle vittime di tratta tra gli operatori dei servizi antitratta e quelli dei sistema per i richiedenti protezione internazionale – e anche i centri anti-violenza -, per quanto propositive e funzionali alla fuoriuscita dalle situazioni di grave sfruttamento e violenza, non hanno però nessuna possibilità di incidere sul fenomeno, se non forse limitatamente ad attività che si possono collocare nella sfera della "riduzione del danno" e della prevenzione – comunque importanti. La riapertura di canali regolari per lavoratori stranieri e relative quote, i corridoi umanitari, i rientri in patria volontari ed assistiti, l'inclusione sociale (sia essa di breve, medio o lungo termine) dei richiedenti e titolari protezione internazionale e umanitaria eviterebbero invece a molti migranti quei processi di vittimizzazione che si possono formare durante il viaggio o nei paesi di destinazione: tutte misure e politiche di gestione dei flussi migratori, non di lotta alla tratta.

Di fatto, il fenomeno del grave sfruttamento al di là dei dati che attraverso il Numero Verde Nazionale sono disponibili – e che sono ovviamente parziali perché concernono solo le persone intercettate da questo sistema – è risultato essere in questi anni sempre più collegato ai movimenti migratori che lo *smuggling* riesce a veicolare, al di là delle diverse appartenenze in termini di etichette socio-giuridiche che connotano i singoli individui piuttosto che i diversi gruppi.

Tale evidenza peraltro ha contribuito a porre la tematica del *trafficking* al centro di una serie di questioni scottanti dal punto di vista politico non esenti da trattazioni ispirate a massimalismi ideologici o influenzate da inaccettabili forme di spettacolarizzazione del dolore e nel contempo di criminalizza-

43 Paola Monzini, *Sex Traffic: Prostitution, Crime, and Exploitation*, Global Issues (London: Zed Books [u.a.], 2005).

zione di persone vulnerabili; tutte circostanze che ovviamente poco servono a risolvere il problema di chi realmente vive queste situazioni, e soprattutto distolgono dalla possibilità di delineare e identificare correttamente i termini reali del problema.

Un dato sembra comunque evidente. Oggi la presenza nel nostro paese di stranieri giunti utilizzando canali e seguendo percorsi migratori costruiti sulla base di progettualità individuali estremamente diverse e che però durante il viaggio nell'attraversare i diversi paesi di transito perdono i tratti originari differenzianti, ha reso la realtà dei *mixed migration flows* un dato con cui doversi misurare sul piano dell'operatività.

Proprio il venir meno delle caratteristiche convenzionalmente definite per distinguere le diverse tipologie di cittadini stranieri implica una serie di difficoltà a ricondurre queste soggettività entro le categorie più comunemente utilizzate nella letteratura – "migranti economici", vittime di tratta, migranti umanitari… – e induce a pensare che questi migranti si trovano accomunati potenzialmente da destini identici, potendo materialmente confluire nelle medesime situazioni o comunque in contesti ove le specializzazioni funzionali dei soggetti che con loro hanno a che fare possono essere determinanti rispetto alla loro collocazione in termini di percorsi di protezione e titoli di soggiorno, laddove i profili individuali non emergano in modo adeguato nella fasi relative alla prima identificazione.

Se fino ai primi anni del nuovo millennio il *trafficking* non era stato adeguatamente distinto dallo *smuggling*, tanto da costituire, soprattutto nelle politiche nazionali, una semplice appendice del problema del governo dell'immigrazione irregolare o, con riferimento all'industria del sesso, una questione di politiche in materia di prostituzione "sbagliate"[44], oggi la difficoltà di identificare in modo corretto la vera natura dei processi migratori che hanno coinvolto le migliaia di migranti giunti nel nostro Paese in condizioni non di rado drammatiche è legata alle modificazioni strutturali che caratterizzano le migrazioni in questo momento storico e conseguentemente le prassi adottate da coloro che materialmente gestiscono l'industria degli ingressi clandestini[45].

La natura ibrida di questi movimenti migratori e l'esigenza da parte dei sistemi al confine, in modo particolare del sistema (plurale) preposto alla presa in carico delle persone richiedenti protezione internazionale,[46] di lavorare con il Sistema Antitratta per far fronte all'imponente numero di persone in condizioni di importante vulnerabilità rispetto al grave sfruttamento e alla violenza – soprattutto donne e ragazze nigeriane provenienti dalle aree della Nigeria tradizionalmente rilevanti per la tratta –, ha determinato dei processi di modificazione/adattamento/riorganizzazione del lavoro degli operatori di quest'ultimo sistema le cui ripercussioni in termini di numeri rispetto al lavoro nell'area del contatto e poi della presa in carico parlano da soli.

Un rischio, sperimentato in questi ultimi anni, è stato quello di una sovrapposizione tra sistema di accoglienza richiedenti asilo e Sistema Antitratta. Questo ha reso difficile anche il confronto e lo scambio di buone prassi, soprattutto quando la trasversalità delle problematiche ha ostacolato la condivisione di un unico linguaggio. Più in generale, una burocrazia molto complessa, il non facile rapporto con le istituzioni e l'enorme complicazione del reperimento dei documenti, uniti ai tempi lunghi del percorso legale e sociale, difficili da gestire all'interno di una struttura protetta (al punto che si sono verificati casi in cui le vittime si sono allontanate spontaneamente, senza che venisse attivata nessuna presa in carico o

44 Sheila Jeffreys, *The Idea of Prostitution* (XVIII, 394 S: Spinifex Press, 1997); *Prostitution, Harm and Gender Inequality: Theory, Research and Policy*, ed. by Maddy Coy (Farnham ; Burlington, VT: Ashgate, 2012).

45 Maria Grazia Giammarinaro, 'L'individuazione precoce delle vulnerabilità alla tratta nel contesto dei flussi migratori misti', *Questione Giustizia*, 2, 2018, 129–34 <http://questionegiustizia.it/rivista/2018/2/l-individuazione-precoce-dellevulnerabilita-allatratta-nelcontesto-deiflussi-migratori-misti_539.php> [accessed 16 January 2020].

46 Negli ultimi anni, in particolare a partire dalla cosiddetta emergenza sbarchi di migranti sulle nostre coste, nel nostro Paese si sono andati strutturando due principali circuiti dell'accoglienza a livello locale: i Cas, ovvero i Centri di accoglienza straordinaria, e il Sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, il cosiddetto Sprar, trasformato di recente in SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati Legge 132/2018). Il sistema CAS è nato, sulla spinta dell'emergenza, come un sistema di accoglienza parallelo allo SPRAR. Tuttavia i due sistemi (Cas e Sprar) sono andati strutturandosi, nella maggioranza dei casi, come due fasi distinte nel percorso di inserimento dei migranti: i richiedenti asilo sono stati prevalentemente destinati al sistema Cas e, solo una volta ottenuta la protezione internazionale, sono stati successivamente indirizzati verso lo Sprar. Un discorso a parte concerne i centri volti all'identificazione concentrati nei luoghi di sbarco come i Cara (Centri di accoglienza per i richiedenti asilo), i centri di rimpatrio Cpr (Centri di permanenza per il rimpatrio) e gli hub regionali e interregionali.

prima della fine del percorso), hanno reso talvolta frustrante e critico il lavoro degli operatori

2.5. La capacità del Sistema Antitratta di rispondere alle nuove sfide

La capacità del Sistema Antitratta di sostenere la collaborazione e il confronto con gli operatori nei contesti collegati alla protezione internazionale – comprese le Commissioni Territoriali – è solo in parte evincibile attraverso la raccolta dei dati del Numero Verde Nazionale, poiché proprio il venir meno dei profili tradizionali con cui vengono normalmente incasellate le persone migranti ha reso le attività degli operatori del Sistema Antitratta assai più articolate, complesse e ulteriormente immateriali, nonché più difficili da documentare, anche in un'ottica di "riduzione del danno". Anche per questa ragione la previsione nel Glossario della voce "assistenza di prossimità" [47] quale attività di contatto e di assistenza rivolta a persone non riconducibili nell'immediato a una valutazione o ad un programma di emersione, assistenza e inclusione sociale finalizzate ad un lavoro differito nel tempo funzionale ad una presa in carico e/o ad una fuoriuscita dallo sfruttamento e/o dalla violenza, risulta di fatto fondamentale per dare conto in modo più vicino al dato di realtà della mole di lavoro che i Progetti fanno e che non acquisisce visibilità nel processo amministrativo di trattamento dei dati e di rendicontazione. Di fatto, questa attività comprende una quantità di collaborazioni più o meno formalizzate nei diversi territori e rispetto ad una pluralità di fattori che vanno dalle azioni di sostegno a quelle di sensibilizzazione rispetto a target non esattamente corrispondenti ai tradizionali parametri di riferimento.

Questa condizione ha comunque permesso di rendere evidente il fatto che in Italia gli interventi a sostegno degli stranieri realizzati dal Sistema Antitratta si caratterizzano per un'attenzione alla vicenda e ai bisogni del singolo finalizzata alla costruzione di un progetto individualizzato funzionale alla realizzazione di percorsi di reintegrazione, che costituiscono poi l'obiettivo finale su cui l'intero sistema si muove. Gli operatori del Sistema Antitratta in questi ultimi tre anni hanno attivato collaborazioni sistematiche con l'intera filiera dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, inserendosi a pieno titolo sia negli scenari di cooperazione inter-istituzionale sia nelle reti di soggetti pubblici e privati attivi nella prima e nella seconda accoglienza (sistema sorto, come è noto, in un momento storico del tutto parallelo a quello che vide la costituzione anche del Sistema Antitratta).

La consapevolezza della necessità di creare un percorso di accoglienza che avesse come fulcro un'azione decentrata sul territorio si concretizzò infatti nel biennio 1999-2000, in concomitanza con l'entrata in vigore in Italia della Convenzione di Dublino del 1997 e con la crisi del Kosovo. In seguito, il Piano Nazionale Asilo venne trasformato nello SPRAR, con l'istituzione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

Il Sistema Antitratta, come già anticipato in altra parte di questo lavoro si è strutturato nel tempo inizialmente attraverso le progettualità territoriali in attuazione dei programmi di assistenza ed integrazione sociale previsti dall'art.18 D.lgs 286/98, – l'istituto della Protezione Sociale, successivamente supportato ed integrato dai programmi di assistenza per le vittime di tratta previsti dall'art.13 della Legge 228/2003 Misure contro la tratta, e attualmente, a seguito dell'adozione del D.lgs 4 marzo 2014, n. 24 (Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime) e all'adozione da parte del Consiglio dei Ministri del Piano Nazionale Anti-tratta del 26 febbraio 2016, riunificati, con il Decreto del 16 maggio 2016 del Presidente del Consiglio dei Ministri, nel Programma Unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale a favore degli stranieri e dei cittadini vittime dei reati 600 e 601 del Cp o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 dello stesso art. 18[48]. In attuazione

47 Per prossimità si intende l'attività caratterizzata da un'immediata e adeguata vicinanza alle popolazioni a rischio e alle potenziali vittime, in cui viene ridotta, o eliminata, la distanza che separa i luoghi di vita della persona dai luoghi in cui vengono erogate le prestazioni di cui ha bisogno. Numero Verde contro la Tratta, Comune di Venezia, Dipartimento per le Pari Opportunità Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Dal glossario comune alla condivisione delle buone pratiche*, Centro Culturale Don Orione, Venezia, 17 e 18 aprile 2019.

48 Articolo 18 Testo unico sull'immigrazione (D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286) Soggiorno per motivi di protezione sociale "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

del DPCM 16.05.2016[49], dal 1.12.2017 sono attivi in Italia 21 Progetti Antitratta gestiti dal privato sociale o in collaborazione tra pubblico/privato. I soggetti coinvolti nei progetti sono l'ente proponente, che presenta il progetto e coordina la rete antitratta territoriale e gli enti attuatori che si occupano della realizzazione pratica del progetto e del raggiungimento egli obiettivi. A partire dal 2016, in coincidenza con l'adozione del primo Piano nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento, i fondi messi a disposizione per l'attuazione dei progetti di protezione delle vittime sono andati via via aumentando passando dagli otto milioni (fino al 2015), a circa 15 milioni per 18 progetti della durata di 15 mesi finanziati con il primo bando unico, fino ad arrivare a 22,5 milioni stanziati nel 2017 per 21 progetti e agli attuali 24 milioni.[50]

Fin dalla fase genetica i progetti territoriali finanziati con bando nazionale sono state gestiti e organizzati da reti miste pubblico e privato affiancate da un dispositivo insistente su tutto il territorio nazionale il Numero Verde Antitratta 800290290 inizialmente con funzioni di emersione, segnalazione e l'invio delle vittime ai progetti territoriali successivamente sempre di più orientato ad azione di sistema di supporto sia ai progetti per l'invio, la messa in rete e i trasferimenti dei beneficiari, sia al DPO per la raccolta dati sul fenomeno e sugli interventi. Dal punto di vista della struttura e dell'organizzazione il Sistema degli interventi in aiuto alle persone vittime di tratta e di grave sfruttamento si differenzia rispetto a quelli previsti per i richiedenti e titolari protezione internazionale e umanitaria e per i minori stranieri non accompagnati essenzialmente per l'assenza di un servizio centrale di coordinamento per avere nel Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio l'istituzione centrale di riferimento nonché per la necessità di lavorare rispetto all'emersione delle vittime o presunte o potenziali tali, condizione che negli altri sistemi non è né prevista, né necessario realizzare o almeno non nei termini in cui si dà rispetto al grave sfruttamento.

2.6. Il Sistema Antitratta e le sfide poste dalle nuove forme dello sfruttamento

La tratta, dalle sue prime manifestazioni sul territorio nazionale fino alle sue connotazioni odierne, ha subito costanti trasformazioni diventando una realtà sempre più articolata e estremamente diversificata. Nell'ambito dello sfruttamento sessuale, che rimane quello più noto e probabilmente di fatto quello prevalente oltre che più evidente, a partire dai primi anni '90 si sono alternati o sovrapposti flussi di donne e minori di diversa. nazionalità (albanesi, nigeriane, moldave, ucraine, russe, latinoamericane, rumene, cinesi), con un graduale aumento del numero di paesi di origine coinvolti, con l'affiancarsi allo sfruttamento in strada di quello al chiuso in appartamenti e locali notturni e con il conseguente aumento dell'invisibilità delle persone sfruttate. Sono cambiate le rotte, i modus operandi delle reti criminali, le forme e i contesti dello sfruttamento, così come i paesi coinvolti a seconda che questi rappresentino aree di partenza e/o di reclutamento, di transito o di destinazione dei soggetti potenzialmen-

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.(…)"

49 DPCM 16 maggio 2016 recante "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 decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, 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", http://www.governo.it/articolo/programma-unico-di-emersione-assistenza-ed-integrazione-sociale/5363.

50 Lo sforzo economico del nostro Governo non ha trovato comunque apprezzamento da parte del Dipartimento di Stato americano che ha declassato l'Italia nel giugno 2019 rispetto alla lotta contro il traffico di essere umani. Nel rapporto presentato dal Segretario di Stato, Mike Pompeo, si legge che "il governo italiano non soddisfa pienamente gli standard per l'eliminazione della tratta". Gli sforzi fatti "non sono stati importanti" e nonostante "l'impegno del governo per spezzare gli anelli di traffico in Italia, c'è stato un calo nel numero di arresti e indagini sulla tratta rispetto al precedente periodo di riferimento". Inoltre, a penalizzare il ranking vi è anche la scarsa valutazione "dei rischi da parte del governo per le potenziali vittime prima delle procedure di rimpatrio forzato e di espulsione", così come non la mancanza di protezione legale per atti illeciti commessi dalle vittime in ragione delle situazioni di asservimento. Per questi motivi l'Italia, oggi declassata al livello 2 non rientra più tra i Paesi virtuosi. https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafficking-in-Persons-Report.pdf

te vittime dei trafficanti, l'organizzazione delle reti e dei singoli criminali e i metodi di reclutamento, controllo e sfruttamento impiegati nell'attività di controllo delle persone sfruttate; lo sviluppo della capacità di combinare la tratta e lo sfruttamento ad altre attività illecite (traffico di migranti, di droga e di armi) e lecite (es. riciclaggio di denaro sporco attraverso attività commerciali regolari); la diversificazione degli ambiti in cui sfruttare le persone trafficate.

Negli ultimi anni si sono progressivamente affermati contesti plurali in cui le vittime della tratta vengono sfruttate in modo multiforme: in settori produttivi e dei servizi non tradizionali dell'economia italiana, in cui si consumano forme di grave sfruttamento lavorativo e di lavoro forzato; nell'accattonaggio forzato conto terzi; in attività illegali coercitive e nei matrimoni forzati.[51]

La capacità del Sistema Antitratta di rispondere effettivamente ai fenomeni sociali del grave sfruttamento si misurerà anche con la capacità di offrire delle aspettative di vita diverse a tante persone che oggi vivono situazioni di assoggettamento importante rispetto alla condizione lavorativa. Oggi infatti è certo che queste realtà costituiscono un dato presente trasversalmente nel nostro Paese.

Lo sfruttamento lavorativo si caratterizza per il fatto che da una attività propriamente lavorativa della vittima è tratto un ingiusto profitto. Attività lavorative sono le attività economica per le quali l'ordinamento giuridico riconosce un diritto al pagamento di una somma di denaro proporzionale alla quantità e alla qualità della prestazione svolta. Non rileva che siano stati adempiute le comunicazioni e le registrazioni richieste dalla legge ai fini fiscali, contributivi e pensionistici, ovvero è ininfluente che l'attività lavorativa sia svolta "in nero". Si ha perciò sfruttamento lavorativo nel caso in cui una persona (datore di lavoro oppure un terzo) privi un lavoratore di una consistente parte della retribuzione a cui questo ha diritto in base alle prestazioni effettuate e che questa circostanza sia il risultato di un'imposizione, ossia di una procurata diminuzione significativa della capacità di autodeterminazione del lavoratore.

Lo sfruttamento lavorativo e il lavoro forzato[52] rientrano nella medesima tipologia di sfruttamento e si distinguono per l'entità della procurata diminuzione della libertà di autodeterminazione della vittima che nel lavoro forzato determina l'annullamento, e per gli strumenti utilizzati per conseguire tale scopo che nel lavoro forzato appaiono più legati alla violenza e alla minaccia fisica.[53]

Un'effettiva azione di contrasto a questa forma di sfruttamento non può ovviamente operare in modo disgiunto rispetto ad una strategia di più ampio respiro di contrasto al lavoro nero, grigio e di ogni altra sfumatura cromatica, nella consapevolezza che ogni richiamo alla "crisi economica" e oggi anche alla pandemia da COVID 19 rischiano di essere un alibi per coprire la presenza di sacche di privilegi illegali in ambiti diversi.

I mercati del lavoro paralleli, oltre a fondarsi sulla sistematica violazione di diritti fondamentali dell'uomo, comportano costi enormi in termini di evasione fiscale e intervengono sostanzialmente sulla concorrenza pregiudicando quelle imprese che operano nel mercato in conformità della legge. È evidente che la risposta a questo fenomeno non può basarsi solo sul diritto penale, poiché per intervenire tempestivamente sulle situazioni sono necessari strumenti snelli che garantiscano tutele immediate e d'urgenza, anche prevedendo forme convenienti di compensazione e risarcimento.

51 *La Tratta di persone in Italia*, a cura di Francesco Carchedi et Al., Collana On the Road, 1–4 (Milano: FrancoAngeli, 2007).

52 L'Organizzazione Internazionale del Lavoro ha stilato una lista di indicatori relativi al lavoro forzato e vi ha ricompreso:
-minacce o danni fisici effettivi al lavoratore;
-restrizioni della libertà di movimento e confinamento nel luogo di lavoro o in un'area ristretta;
-servitù per debiti: il soggetto lavora per estinguere un debito o un prestito e non viene pagato per i propri servizi; inoltre l datore di lavoro può fornire vitto e alloggio a prezzi talmente gonfiati che il lavoratore non riesce a saldare il debito;
-salario trattenuto o eccessive riduzioni di salario che violano gli accordi stipulati in precedenza;
-sequestro del passaporto e del documento di identità, in modo tale che il lavoratore non possa lasciare il luogo dove si trova o dimostrare la propria identità e il proprio status;
-minaccia di denuncia alle autorità, laddove il lavoratore sia un immigrato irregolare.
Human Trafficking and Forced Labour Exploitation: Guidance for Legislation and Law Enforcement: Special Action Programme to Combat Forced Labour, ed. by International Labour Office (Geneva, Switzerland: International Labour Office, 2005).

53 Salvatore Fachile et Al., 'Glossario', in *La Tratta di persone* (Milano: Franco Angeli, 2007), pp. 339–51.

Rispetto al tema della protezione delle vittime, il momento ispettivo, in questo ambito, è una delle possibili occasioni di identificazione di organizzazioni criminali che operano nel sommerso. Lavorare in sinergia con le organizzazioni del sociale può divenire pertanto indispensabile anche per andare oltre l'accertamento di illeciti formali; anche questi ultimi, del resto, senza una conoscenza reale delle dinamiche che governano l'assoggettamento dei lavoratori, difficilmente emergono. Il lavoro multi-agenzia richiede qui una ri-definizione in chiave di ampliamento del confronto operativo con quei soggetti e quelle agenzie che si muovono sul terreno sia amministrativo che del contrasto penale. È importante sviluppare un sistema di invio-segnalazione funzionale alla costruzione di percorsi di inclusione sociale con questi migranti, molto spesso vittime di condizioni di violenza e abuso del tutto analoghe a quelle riscontrabili nel campo dello sfruttamento sessuale.

Lo sfruttamento lavorativo, stando alle conoscenze acquisite, sembra prevalere in soggetti di età adulta di sesso maschile, spesso giunti nel nostro paese al di fuori delle reti della tratta. Più specificamente, nella maggior parte dei casi il percorso migratorio inizia con la scelta volontaria del migrante di espatriare; più raramente la partenza è collegata ad un atto coercitivo. Il pagamento del viaggio varia in base alla distanza da coprire dal paese di origine all'Italia e, molto spesso, alla tipologia di viaggio che si intraprende. Il denaro viene corrisposto dopo aver chiesto un prestito a parenti/amici o a persone estranee che generalmente fungono da intermediarie con chi poi materialmente gestirà lo sfruttamento del/della migrante in Italia. Il debito contratto diventa quindi il vettore strategico su cui prende forma con forme diverse a seconda della nazionalità e si legittima l'asservimento anche nelle situazioni rientranti nello sfruttamento lavorativo, non diversamente dal caso dello sfruttamento sessuale. La necessità di restituire quanto prima il denaro preso in prestito facilita l'invischiamento in situazioni che spesso disegnano stati di vera e propria riduzione in schiavitù o comunque pongono la vittima in condizioni di grave subordinazione economica e psicologica nei confronti del datore di lavoro e dell'eventuale "caporale".

Sebbene siano stati riscontrati casi in cui le vittime lasciano il proprio paese conoscendo già la propria destinazione lavorativa, la maggior parte sembra partire senza le informazioni necessarie a trovare un lavoro, una volta arrivate in Italia; questo vale anche per le forme di lavoro stagionale. I principali canali informali e formali a cui generalmente i migranti si rivolgono per trovare informazioni su possibilità occupazionali sono le reti parentali ed amicali già presenti sul territorio italiano, i caporali – spesso connazionali – che fungono da mediatori illegali tra datori di lavoro e la manodopera, i datori di lavoro contattati o di cui si è avuto il nominativo prima della partenza dal paese di origine, e le agenzie del lavoro ordinarie o interinali. I settori produttivi principalmente coinvolti in casi di tratta a scopo di lavoro forzato sono quello industriale (principalmente nei comparti delle costruzioni, del tessile e dell'abbigliamento e della meccanica metallurgica), quello dei servizi (specialmente nel lavoro domestico[54] e nei servizi alla persona e nel settore della ristorazione e alberghiero) e quello agricolo (in particolare nei comparti floro-vivaistico e produzione in serra, piantagione e semina, raccolta e immagazzinamento merci), nonché anche quello del lavoro edile, così come il settore dei servizi della logistica e recentemente quello del *food delivery*.

In realtà, lo sfruttamento lavorativo nei paesi dell'UE, come segnalava Europol in un suo rapporto sulla tratta già nel 2011, non è un fenomeno di recente sviluppo, bensì di recente attenzione[55]. Trattandosi infatti di situazioni che non sono mai state rappresentate come un'emergenza dal punto di vista della sicurezza o una minaccia interna degna di sollevare un particolare allarme sociale, in questi anni questi segmenti dello sfruttamento sono rimasti in ombra anche sotto il profilo investigativo e giudiziario, determinando così un ritardo nella conoscenza e nel monitoraggio delle dinamiche dello sviluppo delle gravi forme di sfruttamento lavorativo, nonché uno scarto qualitativo evidente di *expertise*, tra gli operatori preposti all'assistenza e più in generale all'intervento sociale, circa la presa in carico dei soggetti vittime.

54 Eleonora Castagnone and others, *Promoting Integration of Migrant Domestic Workers in Italy*, International Migration Paper, 15 (Geneva: ILO, 2013) <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_222290.pdf>.

55 Europol, *Trafficking in Human Beings in the European Union*, Knowledge Product, 2011 <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/trafficking-in-human-beings-in-the-european-union-2011.pdf>.

Da tempo è posto sotto osservazione anche il fenomeno dell'accattonaggio. Lo sfruttamento in attività di accattonaggio ha caratteristiche analoghe a quelle evidenziate per lo sfruttamento lavorativo. La differenza sostanziale sta nel fatto che la mendicità non è definibile come una attività propriamente lavorativa. Non sussiste infatti un diritto al pagamento.

L'accattonaggio, soprattutto di minori e donne, è utilizzato spesso in alcune sub-culture come ordinario strumento di economia di sussistenza. Questa circostanza determina l'esigenza di comprendere in quali situazioni questa attività si esplica con la finalità di trarre un ingiusto profitto e quando invece è l'esito di altri fattori, in primis ovviamente di marginalità e segregazione sociale.

Le conoscenze fino ad oggi acquisite ci permettono di affermare senza ombra di dubbio che, a partire dagli anni '90, si è registrato il progressivo aumento di persone straniere – minori e adulte – che mendicano lungo le vie principali delle città italiane con modalità sia itineranti che fisse, in prossimità dei semafori, di fronte ai supermercati o nei parcheggi dei centri commerciali, nei pressi dei luoghi di culto e degli ospedali, nonché laddove sono presenti mercati di vario genere ovvero in tutte le situazioni ove sia presente un'alta concentrazione di persone. Si tratta generalmente di persone originarie da paesi dell'Europa dell'Est, dall'area del Maghreb, dall'Africa Sub Sahariana e recentemente anche dal Bangladesh, sebbene in questo caso ci si trovi di fronte – pressoché sempre – a soggetti che vendono prodotti di basso prezzo e di immediata possibile utilità come ombrelli, accendini, fazzoletti, fiori, per conto terzi; a fronte di mancata vendita, costoro ricorrono alla richiesta di denaro, allo scopo di non indebitarsi con l'intermediario del grossista o con il caporale che ha loro consegnato la merce in conto vendita; oppure cercano di mascherare l'attività di raccolta di denaro con l'offerta di servizi quali il lavaggio dei vetri dell'auto, la custodia del cane fuori dai supermarket o dell'auto nei parcheggi, o il trasporto dei bagagli nelle stazioni ferroviarie, ecc...[56]. Pur non risultando numerose le ricerche approfondite su questo specifico ambito, riferimenti interessanti all'accattonaggio e ad una certa casistica giudiziaria di rilievo rispetto alle situazioni di grave asservimento sono rintracciabili in alcuni casi di studio – oramai datati – ripresi anche in relazioni parlamentari o in rapporti riguardanti varie forme di esclusione sociale, di povertà estrema o di devianza[57]. Recentemente alcune attività di ricerca finanziate dalla Commissione Europea nell'ambito del programma ISEC hanno favorito la conoscenza e la riflessione su questa forma di tratta, offrendo una panoramica anche in chiave comparativa di alcuni profili all'accattonaggio, utili non solo alla comprensione del fenomeno ma anche alla protezione dei minori che vi sono coinvolti.[58]

Nonostante i dati ad oggi raccolti non siano sufficienti a delineare un quadro preciso, soprattutto in relazione al forte coinvolgimento dei minori, sembrerebbe appurato che in taluni casi chi pratica o è costretto a praticare l'accattonaggio risulta anche

56 Valeria Ferraris, 'Dalla Tratta al Traffico, Allo Sfruttamento: I Minori Stranieri Coinvolti Nell'accattonaggio, Nelle Economie Illegali e Nella Prostituzione', in *La Tratta di persone in Italia*, a cura di Francesco Carchedi el Al., Collana On the Road, 1–4 (Milano: FrancoAngeli, 2007), pp. 216–77.

57 Tana De Zulueta e Commissione Parlamentare Antimafia, *Relazione sul traffico di esseri umani* (Roma: Stabilimenti Tipografici C. Colombo, 2000); Valerio Belotti, Roberto Maurizio, Alfredo Carlo Moro, *Minori stranieri in carcere*, TrasFormAzioni, 1. ed (Milano: Guerini e associati, 2006).

58 In tema: Claire Healy and Madalina Rogoz, *Report for the Study on Typology and Policy Responses to Child Begging in the EU*, 2012 <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/anti-trafficking/files/report_for_the_study_on_typology_and_policy_responses_to_child_begging_in_the_eu_0.pdf>., L a ricerca è stata coordinata da ICMPD (Vienna) con ECORYS Nederland BV, ECPAT Austria, Save the Children Europe Group, Salvati Copi (Save the Children Romania), Save the Children Denmark, Save the Children Italy, Terre des Hommes. Gli altri Stati membri considerati sono: Austria, Bulgaria, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Polonia, Romania, Spagna, Svezia e Gran Bretagna; Emily Delap and Catherine Turner, *Begging for Change. Research Findings and Recommendations on Forced Child Begging in Albania/Greece, India and Senegal*, 2011 <https://www.antislavery.org/wp-content/uploads/2017/01/beggingforchange09.pdf>.; Romulus Nicolae Ungureanu and others, *Trafficking in Persons for Begging: Romania Study* (Piteşti: Delta Cart Educational, 2013).; CNCA, *The Thirdsector against Pushed Begging. Prevention of and Fight against Ctime. Final Manual*, 2013 <https://www.satistoscana.org/satistoscana/wp-content/uploads/2017/12/the-third-sector-against-pushed-beggings.-prevention-of-and-fight-against-crime.-final-manual.pdf>; Public Ministry and POHCCJ Romania, 'Strengthening the Fight against Forced Begging: A Multidisciplinary Approach', 2013 <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-projects/strengthening-fight-against-forced-begging-multidisciplinary-approach_en>; Paola Degani e Claudio Donadel, *Report Finale del progetto STOP FOR-BEG*, 2013 <http://www.regione.veneto.it/web/immigrazione/stop-for-beg>.

essere sfruttato nella prostituzione o nella commissione di attività illegali forzate. Nell'accattonaggio è poi del tutto evidente il coinvolgimento di persone con gravi forme di disabilità (mutilati, ustionati, sordomuti, etc.) o di donne in stato di gravidanza e ancora di soggetti che, soprattutto in concomitanza con le ricorrenze religiose, mendicano in condizioni di prostrazione fisica davvero pesanti.

L'impressione complessiva è che lo stato delle conoscenze ad oggi acquisito sia insufficiente a permettere una lettura idonea ad individuare correttamente le dinamiche e le varie espressioni di un fenomeno non sufficientemente analizzato anche da chi opera nel settore antitratta. L'accattonaggio in generale, ma in particolare quello minorile, è un fenomeno complesso che richiede un approccio olistico, in modo da combinare strumenti per prevenire e reprimere eventuali reati con strumenti di sostegno sociale e di protezione di soggetti che non necessariamente sono stranieri, nel senso che possono avere anche cittadinanza italiana, o piuttosto risultare apolidi, o avere i requisiti per la protezione internazionale o semplicemente possono trovarsi nelle condizioni del dover mendicare per ragioni non riconducibili a situazioni di sfruttamento ma piuttosto di povertà e marginalità sociale anche in relazione al trovarsi esclusi dai circuiti dell'accoglienza o all'esser divenuti irregolari a seguito della perdita del titolo di soggiorno.[59]

Negli ultimi anni si è cominciato a parlare anche di tratta finalizzata allo sfruttamento di soggetti stranieri nelle economie o attività illegali forzate. Le forme di grave sfruttamento rilevabili in relazione alla commissione di attività illecite sembrano coinvolgere persone – minori soprattutto[60] ma anche adulti – prevalentemente costrette a borseggiare, a rubare in case ed appartamenti, a vendere prodotti spesso contraffatti per strada; ma si può ipotizzare anche a spacciare sostanze stupefacenti o a custodirne quantità anche ingenti o anche a trasportarle, ovvero a fungere da corrieri talvolta anche con il narcotico trattenuto nel corpo in ovuli termosaldati ingeriti alla partenza e consegnati a connazionali una volta a destinazione.

Vi è considerare che le specializzazioni nei vari mercati di sfruttamento sono il risultato di molteplici fattori tra loro connessi, tra i quali il potere derivante sia dal timore che dall'autorevolezza di alcuni adulti di talune nazionalità rispetto all'imporsi in certi settori, talvolta anche costruendo accordi o ridefinendo equilibri dettati da altri gruppi precedentemente dominanti. Ovviamente anche i percorsi migratori, di qualunque natura essi siano, possono indirizzare le "opportunità" nel settore della devianza e dell'illegalità incontrandosi o meno con le strutture criminali già presenti nei territori, comprese le organizzazioni di matrice criminale autoctona.[61]

In Italia, anche per questa forma di tratta non esistono ricerche in grado di dare un quadro esauriente e aggiornato dell'evoluzione e della consistenza del fenomeno. Le informazioni disponibili attra-

59 Il riferimento è soprattutto alle pratiche poste in essere dalle comunità Rom. Sulla condizione di Rom e Sinti in Italia e sull'inadeguatezza dei sistemi di intervento rivolti alla tutela di questi soggetti anche con riferimento alle gravi forme di vulnerabilità e sfruttamento si vedano i contributi presentati in occasione del convegno "La condizione giuridica di Rome e Sinti" svoltosi a Milano – Bicocca il 16 giugno 2010, segnatamente di P. Bonetti, *I nodi giuridici della condizione di rom e sinti in Italia*; A. Calabrò, *I rom e i sinti in Italia. Segregazione urbana e debolezza delle politiche sociali*; A. Maiorca, *Il quadro degli strumenti di tutela giuridica in Italia contro le discriminazioni nei confronti delle persone Rom e Sin*te; E. Paciotti, *Le condizioni abitative dei rom e dei sinti in Italia di fronte ai suoi obblighi internazionali e comunitari: i rapporti dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali*; S. Tosi Cambini, *Chi ruba i bambini? I risultati di uno studio sui casi di presunto tentato rapimento di minori gagé da parte di rom riferiti in Italia dal 1986 al 2007*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Cittalia, *Le politiche di integrazione urbana e la marginalità: il caso dei Rom e Sinti In Italia*, 2010; inoltre: Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti* in Italia, 2011; Ministero dell'Interno, *Rapporto sulle minoranze non territoriali,* 2006.

60 P. Degani, C. Pividori et al., Minori sfruttati e vittime di tratta tra vulnerabilità e illegalità. Le attività criminali forzate come nuova forma di sfruttamento nel campo della tratta di esseri umani: conoscenza e pratiche operative orientate ai diritti umani attraverso una ricerca pilota un percorso di formazione multi-agenzia e la definizione di modelli di protocolli operativi. Rapporto finale, Italia, Progetto Temvi, EU Commission HOME/2013/ISEC/AG/THB/4000005491), Rapporto finale Italia, 2016, http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/Report_en_web.pd; P. Degani, C. Pividori et al., Report finale Temvi, Trafficked and Exploited Minors Between Vulnerability and Illegality Forced Criminal Activities As A New Form Of Exploitation In Human Trafficking: Knowledge and Human Rights Based Practices through Pilot Research and Multi-Agency Training and Prototype- Procedures (EU Commission, HOME/2013/ ISEC/AG/THB/ 4000005491), Rapporto finale di Progetto Italia, Romania, Francia, Ungheria, 2016, http://unipdcentrodirittiumani.it/public/docs/Report_en_web.pd

61 Stefano Becucci, *Criminalità multietnica: i mercati illegali in Italia*, Questioni di sociologia, 396, 1. ed (Roma: Laterza, 2006).

verso i dati dei programmi di protezione sociale e fornite in occasione di alcune operazioni di polizia permettono di delineare comunque alcune caratteristiche di questo specifico ambito del *trafficking*, anche se non i profili delle vittime adulte trafficate e sfruttate.

Informazioni più approfondite, sebbene non esaustive, si hanno sui minori vittime[62] di tale fenomeno, per lo più provenienti dall'Europa dell'Est, dal Nord Africa e dal Sud America. Si tratta di minori prevalentemente maschi, ma anche, seppure in numero più basso, ragazze, raggruppabili e nel contempo distinguibili in due fasce d'età: infra-quattordicenni e adolescenti, che appartengono a diverso titolo a contesti difficili, da cui desiderano allontanarsi per realizzare desideri e sogni e/o per contribuire al sostentamento economico della famiglia. Rientrano in questa tipologia anche persone che giungono in Italia con un percorso migratorio segnato in partenza dalla finalità dello sfruttamento e, se si considerano le giovani, anche da forme di matrimonio combinato o forzato. L'età è un elemento cruciale, in quanto determina il coinvolgimento dei/delle minori in ambiti di sfruttamento molto diversi, o comunque dove le modalità con cui viene gestito l'asservimento sono molto diverse. L'allontanamento dal Paese di origine può avvenire per diversi motivi: perché il minore viene venduto o affittato a terze persone da parte della stessa famiglia, perché il minore parte su mandato della famiglia stessa, oppure senza un progetto condiviso con la famiglia, o, ancora, perché il minore si sposta insieme al suo nucleo famigliare.

In tempi recenti, sono stati segnalati anche casi di giovani uomini nigeriani coinvolti coercitivamente nello spaccio di sostanze stupefacenti in numerose città italiane, anche questi verosimilmente in una posizione "flessibile" rispetto a possibili altre modalità di grave sfruttamento.

Le forme di reclutamento e i settori dello sfruttamento sembrano variare in base alla nazionalità, alle esigenze del gruppo criminale e, nel caso dei minori, all'età.

Senza dubbio il fenomeno del coinvolgimento di cittadini stranieri in attività illecite di tipo forzato appare essere multiforme e dai confini non facilmente delineabili. Un dato sembra comunque evidente. Al suo interno è ravvisabile la compresenza di soggetti stranieri giunti nel nostro paese utilizzando canali e seguendo percorsi migratori costruiti sulla base di progettualità individuali estremamente diverse.

Proprio la difficoltà a delineare il profilo di tanti stranieri attenendosi alle caratteristiche convenzionalmente definite per distinguerne le diverse tipologie e i diversi possibili status implica una serie di difficoltà a ricondurre queste soggettività entro le categorie più comunemente utilizzate nella letteratura – migranti economici, vittime di tratta, migranti umanitari… – e induce a pensare che, sia con riferimento allo sfruttamento lavorativo che a quello nelle economie/attività illegali forzate, questi migranti si trovano di fatto accomunati potenzialmente da destini identici, potendo materialmente confluire nelle medesime situazioni o comunque in contesti ove le uniche specializzazioni funzionali che questi soggetti esprimono in modo più immediatamente evidente e che paiono essere determinanti rispetto alla loro collocazione sono quelle legate all'appartenenza nazionale o etnica e all'età.

2.7. Il Piano Nazionale d'Azione

Il Piano Nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani (PNA)[63] adottato dal Consiglio dei Ministri nel 2016 in attuazione dell'art. 9 del d.lgs. 24/2014 al fine 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» si dà come obiettivo operativo quello di pervenire alla costruzione di un sistema nazionale di interventi coordinati, che coinvolga le diverse amministrazioni competenti a livello centrale e territo-

62 È importante segnalare che il legislatore ha previsto una forma di tutela per le persone straniere che durante la minore età hanno commesso un reato, nel convincimento che ciò – anche se realizzato al di fuori di situazioni di costrizione – sia l'esito di una rilevante vulnerabilità della persona. L'ultimo comma dell'art.18 del T.U. Immigrazione (c. 6) sancisce che le persone – anche adulte – che scontano una pena per un reato commesso durante la minore età possono entrare in un programma di "assistenza e integrazione sociale" e ottenere un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

63 http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2017/12/Piano-nazionale-di-azione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento-2016-2018.pdf

riale, con un approccio sinergico e volto all'ottimizzazione delle risorse finanziarie.

Il PNA riconosce esplicitamente la complessità del fenomeno della tratta e l'esigenza di agire contemporaneamente su più leve, tenendo conto dei suoi molteplici e complessi aspetti. Per affrontarlo ovviamente servirebbe una *governance* multilivello e multi-agenzia.

L'offerta di servizi che si è costruita nel nostro Paese attraverso l'utilizzo dei diversi canali di finanziamento, in particolare quelli derivanti dall'applicazione dell'art. 13 della L. 11 agosto 2003, n. 228 e dell'art.18 D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, e a seguire dal D.p.c.m. 16 maggio 2016, riflette il sistema di protezione socio-assistenziale delineato dalle norme nazionali di protezione e contrasto alla tratta, e si articola in 4 fasi principali, a cui si rifanno tutti i soggetti attuatori operativi nei diversi territori:

- Fase di contatto, emersione e tutela della persona;
- Fase di prima assistenza propedeutica ai processi di inclusione sociale;
- Fase di formazione professionale e inserimento lavorativo;
- Fase di inclusione sociale e avvio all'autonomia abitativa.

Le azioni per la lotta alla tratta di esseri umani a scopo di grave sfruttamento si muovono sostanzialmente sui due canali, che ripercorrono il solco del «doppio binario» della norma italiana. Il primo, di assoluto rilievo, concerne il contrasto e la repressione del crimine di sfruttamento di esseri umani, affidato a tutte le Forze dell'Ordine. Il secondo concerne la prevenzione della tratta e la protezione delle vittime, ed è ovviamente di pertinenza dei servizi sociali pubblici e degli enti del privato sociale accreditati attraverso l'iscrizione nell'apposita sezione (la sezione II) del registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività a favore degli immigrati, istituito dall'articolo 52(1) del d.p.r. 334/2004 (Regolamento di attuazione del testo unico sull'immigrazione).

Il PNA, oltre a considerare dettagliatamente tutti i soggetti istituzionali coinvolti nella *governance multi-livello*, identifica anche alcuni portatori di interessi (stakeholder) strategici, riconducendoli alle seguenti tipologie di attori:

- le organizzazioni di volontariato, impegnate nell'aiuto alle persone in condizioni di marginalità sociale e di grave disagio;
- il terzo settore, con ONG, cooperative, associazioni o altre categorie di enti che gestiscono i servizi di contatto, accoglienza, tutela, formazione, integrazione sociale per diverse categorie di persone in difficoltà e che in questi anni hanno acquisito competenze professionali sui temi dell'integrazione degli immigrati e dei richiedenti asilo e rifugiati;
- le associazioni di migranti e per immigrati e/o rifugiati, impegnate principalmente nell'ambito della mediazione interculturale e nelle azioni a favore delle seconde generazioni, nei servizi di accoglienza dei migranti, nelle attività di apprendimento dell'italiano e delle lingue madri dei migranti e nelle attività di supporto al disbrigo delle pratiche amministrative (rinnovo dei permessi di soggiorno, di acquisizione della cittadinanza italiana, ecc.);
- le organizzazioni internazionali che operano trasversalmente sul contrasto e sulla protezione delle vittime di tratta;
- le organizzazioni sindacali e le loro reti di servizi, che svolgono un ruolo attivo di tutela sui luoghi di lavoro;
- le università e il mondo accademico in generale, che svolge ricerche e approfondimenti sul fenomeno e sui suoi mutamenti.

Il Piano punta dunque a trasferire sul livello nazionale le indicazioni ricavabili dai documenti intergovernativi di maggior rilevanza a partire dalla Direttiva 2011/36/UE, e dal D.lgs. 24/2014 di attuazione della Direttiva stessa, che stabilisce le norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nell'ambito della tratta di esseri umani e fissa in materia disposizioni comuni per gli Stati membri della UE, mirando a rafforzare, da un lato la prevenzione e la repressione del reato, dall'altro la protezione delle vittime, rinviando al sistema degli interventi nazionali.

La Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta di esseri umani (2012-2016), illustrata nella Comunicazione COM(2012) 286 del 19 giugno 2012, è alla base del disegno contenuto nel Piano che si articola sulla base delle cinque priorità segnalate in quel documento

- individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta;
- intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani;
- potenziare l'azione penale di contrasto ai trafficanti;
- migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche;

– aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e dare una risposta efficace.

Considerando le quattro direttrici (*prevention, prosecution, protection, partnership*) identificate dai documenti europei, il PNA prevede azioni su quattro obiettivi strategici:

– coordinamento (potenziare il Sistema Nazionale Integrato Antitratta);
– prevenzione;
– assistenza, protezione e recupero delle persone trafficate;
– attività di indagine e contrasto del fenomeno.

Per gli operatori del Sistema Antitratta, il PNA ha rivestito particolare importanza in quanto ha reso possibile l'emanazione, nello stesso 2016, del Programma operativo e delle relative modalità di attuazione e finanziamento, recepito nel Decreto del 16 maggio 2016 del Presidente del Consiglio dei Ministri recante: «Programma Unico, di emersione, assistenza ed integrazione sociale a favore degli stranieri e dei cittadini vittime dei reati 600 e 601 del codice penale o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 dell'articolo 18, D.lgs 286/1998». Esso ha costituito un primo tentativo di dare coerenza ad un disegno di azioni – che poi l'onda degli arrivi via Mediterraneo ha ampiamente stravolto – nel tentativo di dare una risposta ai bisogni che questi migranti manifestavano e che difficilmente potevano e possono trovare risposta laddove lasciati all'iniziativa degli operatori del sistema richiedenti.

Nel quadro di questo disegno di policy, l'integrazione tra i due ambiti deriva dalla presa d'atto della porosità delle sfere in cui la normativa colloca la massa dei migranti. In particolare, è il riconoscimento che la realtà contemporanea dei flussi migratori «misti» non permette di separare agevolmente e senza scarti i richiedenti asilo dalle vittime di tratta, i migranti irregolari che accedono ai meccanismi del traffico da quanti sono o divengono vittime di grave sfruttamento o che temono persecuzioni nel loro Paese. È questa realtà complessa e mutevole che impone l'azione multi-agenzia prefigurata nel PNA e nei relativi «bandi unici» come un'operatività che si estende oltre il disegno originale e che richiede continue modificazioni e aggiustamenti.

Entrando più nel merito delle attività, quelle contemplate sono ad oggi le seguenti:

– attività di primo contatto con i soggetti a rischio di sfruttamento, volte alla tutela della salute e all'emersione di potenziali vittime di tratta e/o grave sfruttamento, con particolare attenzione alle persone richiedenti o titolari di protezione internazionale;
– azioni proattive multi-agenzia di identificazione dello stato di vittima, anche presso le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale;
– attività di protezione immediata e prima assistenza, quali: pronta accoglienza, assistenza sanitaria, tutela legale, conformemente a quanto previsto dall'articolo 13 della l. 228/2003;
– attività mirate all'ottenimento del permesso di soggiorno ex art. 18, d.lgs. 286/98;
– attività di formazione (alfabetizzazione linguistica e/o informatica, orientamento al lavoro, formazione professionale) e inserimento socio-lavorativo;
– azioni volte ad integrare il sistema di protezione delle vittime di tratta con il sistema a tutela dei richiedenti/titolari di protezione internazionale/umanitaria, compresa l'attivazione di percorsi integrati di tutela tra i due sistemi.

È chiaro perciò come il Sistema Antitratta abbia registrato la nuova composizione nei movimenti migratori come determinante rispetto all'operatività e anche ai profili delle persone in carico o comunque in qualche modo destinatarie di servizi da parte di questo sistema.

L'offerta di servizi prevista per le vittime di tratta nel PNA si articola lungo cinque fasi, di cui due relative all'ambito di emersione, ovvero alle azioni proattive di contatto rivolte alle popolazioni a rischio di tratta e grave sfruttamento e a quelle proattive multi-agenzia di emersione, identificazione segnalazione e invio delle potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento ai dispositivi di accoglienza, due relative all'assistenza e l'ultima rivolta all'inclusione sociale. In questi ultimi anni questi ambiti hanno operato in modo tale da poter adattare questi servizi e le relative procedure operative a contesti e rispetto a soggetti significativamente "diversi" rispetto a quelli tradizionali.

I flussi migratori misti, ed in particolare al loro interno quelli delle donne nigeriane e la questione dello sfruttamento sessuale, hanno assorbito una quantità di energie e di attenzioni in termini operativi come probabilmente per nessun "target" prima mai si era verificato. Lo si deduce anzitutto dal

numero di arrivi di queste donne prima e poi dal numero di richieste di protezione internazionale presentate così come dalle richieste relative agli altri dispostivi, in primis l'art. 18.

L'ipotesi concreta e plausibile che giustifica il lavoro con questo target in questi anni è che i/le richiedenti asilo ma anche i/le titolari di permesso di soggiorno per motivi di protezione umanitaria o sussidiaria e gli stessi rifugiati vengono a trovarsi in condizioni di disagio individuale così pesanti per cui il rischio di essere coinvolti in situazioni di riduzione in schiavitù, di tratta o comunque di grave sfruttamento è sempre più concreto.

Appare del tutto logico ipotizzare che il possibile scivolamento di alcuni soggetti richiedenti protezione internazionale nei circuiti della tratta – anche laddove il progetto migratorio non fosse qualificabile immediatamente come *trafficking* – sia anzitutto ascrivibile al carattere ibrido delle migrazioni odierne e ovviamente alla vulnerabilità economica di fronte ad una possibile perdita del lavoro o a percorsi di integrazione non effettivamente riusciti o, molto più banalmente, allo scarto temporale tra la manifestazione della volontà del richiedente di presentare domanda di asilo e la possibilità di usufruire di un'accoglienza, un beneficio subordinato all'effettuazione dei rilievi foto dattiloscopici e talvolta alla stessa verbalizzazione della domanda e conseguente rilascio della ricevuta del permesso di soggiorno, ed altre potenziali situazioni di difficoltà che espongono i richiedenti asilo (ma anche i titolati di protezione internazionale) agli stessi rischi in cui incorrono altre soggettività che compongono lo scenario delle migrazioni odierne.

Oggi però non si può ignorare come la specializzazione funzionale acquisita dagli operatori istituzionali e del privato sociale attivi sia nell'ambito del sistema richiedenti asilo e della protezione internazionale che in quello preposto alla protezione delle vittime di grave sfruttamento, possa manifestare dei limiti proprio nelle pratiche di intervento in mancanza di un meccanismo di coordinamento dei sistemi che permetta sulla base di un esame accurato delle vicende individuali, un corretto collocamento dei soggetti destinatari di misure di tutela finalizzate all'accoglienza, alla sicurezza individuale e all'integrazione sociale.

2.8. Sul nodo del lavoro multi-agenzia

Per un sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento l'ambito dell'emersione, ovvero l'essere presenti nei luoghi laddove si evidenzia il fenomeno con azioni sociali in autonomia o con azioni proattive multi-agenzia con le forze di polizia e/o con chi svolge attività ispettive ad esempio nei luoghi di lavoro, è di vitale importanza.

Le vittime di tratta e grave sfruttamento difficilmente si dichiarano tali anche quando sono in grado di auto rappresentarsi e di riportare coerentemente le situazioni che vivono, e altrettanto raramente chiedono aiuto. Perciò il sistema degli interventi in aiuto alle persone vittime di tratta non può prescindere dal mettere al centro questi interventi e anche i dati disponibili, a cui spesso ci si richiama, sono in realtà deficitari soprattutto su questo passaggio proprio in virtù della sempre più scarsa aderenza che si riscontra tra valutazione e presa in carico.

Attualmente in Italia il Sistema nazionale degli interventi in aiuto alle persone vittime di tratta si sviluppa – come si è detto sopra – grazie alle 21 progettualità territoriali organizzate e gestite su base prevalentemente regionale con un unico dispositivo nazionale il Numero Verde che nell'adempiere alle prerogative funzionali e sistemiche legate al mandato istitutivo si trova di fatto a svolgere importanti funzioni di coordinamento nei quattro ambiti di intervento: contatto, emersione, assistenza, integrazione sociale. Di questi, per le caratteristiche assunte dai fenomeni e dai target con cui gli operatori hanno lavorato in questi anni, quello dell'emersione è sicuramente il più "sofferente", poiché il rapporto di cooperazione con i sistemi per i richiedenti e titolari di protezione internazionale (e fino ai decreti sicurezza del 2018 anche umanitaria), nell'assorbire una quota parte davvero importante del lavoro a carico del sistema in aiuto alle vittime di tratta, hanno anche alimentato i 21 progetti, spesso provocando un arretramento importante delle attività di emersione in altri contesti e ambiti, soprattutto con riferimento a quei mercati dello sfruttamento e di evidenziazione delle vittime di tratta diversi rispetto a quello a fini sessuali. In questo scenario, che adesso peraltro è di nuovo stravolto sia dalla riduzione drastica del numero degli arrivi nel nostro Paese, in particolare di target "tradizionalmente" a rischio e a contatto con le reti dello sfruttamento e perciò con il Sistema Antitratta, sia dall'emergenza della pandemia da

COVID-19, il lavoro di *networking* in chiave multi-agenzia, avviato e coltivato in questi anni, richiede una rinnovata attenzione. Il networking tra i Servizi Antitratta, le Forze di Polizia e la Magistratura, le agenzie preposte ai Servizi Ispettivi nei luoghi di lavoro, gli operatori della Giustizia degli Istituti di Pena per i Minori, ha rappresentato una metodologia operativa contrassegnata dalla possibilità di combinare le attività di emersione ed identificazione delle potenziali vittime e la loro assistenza e protezione con uno sguardo attento al contrasto del grave sfruttamento. Questa attività oggi in alcuni territori e su alcuni versanti del lavoro degli operatori richiede probabilmente un rilancio importante soprattutto in quei contesti in cui l'azione sociale non può agire in autonomia.

Negli anni, il lavoro di rete multi-agenzia ha trovato applicazioni diversificate a seconda dei territori ed è stato caratterizzato da uno sviluppo altalenante, molto spesso dettato dall'alternarsi del personale con incarichi dirigenziali in Uffici cruciali, o dei funzionari di riferimento, e anche ovviamente dalla rilevanza nei territori dei fenomeni e, non da ultimo, anche dalle caratteristiche dei rapporti instaurati dagli operatori del sociale con gli altri soggetti della rete.

Fino a non pochi anni fa infatti, è indubbio che le collaborazioni si concentravano in materia di emersione ed identificazione delle vittime di tratta nella prostituzione di strada, ambito dal quale ha trovato origine il lavoro di rete multi-agenzia tra i Servizi Antitratta, le Forze di Polizia e le Procure sia ordinarie che anti-mafia, e che per lungo tempo ha rappresentato se non l'esclusivo sicuramente il più importante scenario di collaborazione operativa con riferimento al contesto di emersione delle persone in carico al Sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento.

Al momento, il lavoro multi-agenzia, se per taluni aspetti appare routinariamente consolidato, per altro soffre della mancanza di quello slancio operativo che invece per anni ha sostenuto tale attività in numerosi contesti, alcuni dei quali hanno rappresentato delle *best practices* riconosciute anche oltre la dimensione nazionale. Le ragioni di questa *empasse* possono essere di natura diversa. La prima dimensione critica che accompagna oggi lo scambio "orizzontale" e "sussidiario" tra agenzie e operatori impegnati sul versante della protezione delle vittime e del contrasto al grave sfruttamento può essere dettata dalla mancanza di un progetto comune autenticamente condiviso, laddove dal lavoro del "gruppo" non derivi un vantaggio autenticamente ritenuto tale per tutte le parti coinvolte. I progetti di maggior successo sono quelli che rispondono a criteri di rilevanza equivalenti per i vari soggetti coinvolti, su materie su cui vi è un'esigenza paritaria di crescita, così che il vantaggio acquisito da un soggetto automaticamente si dispiega sull'intera rete. Se questa combinazione non si realizza, come sembra verificarsi oggi proprio nel lavoro sulla prostituzione o, per menzionare un ambito non certo "inflazionato", sulle attività criminali forzate, il lavoro di rete multi-agenzia fatica ad andare avanti e l'idea di "orizzontalità" viene meno. Di più, può accadere che, laddove uno dei soggetti sia concentrato sul piano operativo in ambiti altri rispetto ai partner di rete, eventuali sollecitazioni a muoversi in una certa direzione vengano percepite come un ostacolo al conseguimento di altri obiettivi. Tale problema si colloca inoltre all'interno di un quadro spesso contrassegnato da scarsità di risorse umane e finanziarie nonché da appelli politici talvolta lontani dal mettere al centro i diritti umani delle persone migranti e conseguentemente a dar conto dell'operato di chi lavora su questi temi assume ovviamente significati più ampi.

Un'altra questione a cui è possibile ricondurre la disomogeneità delle esperienze di lavoro multi-agenzia a livello nazionale rinvia a dimensioni strutturali della *governance* multi-livello del Sistema Antitratta e segnatamente al fatto che i soggetti più importanti di queste partnership fanno tutti riferimento a Ministeri diversi e che le funzioni di coordinamento delle azioni multilivello che consentono di definire e implementare il lavoro sui territori siano – ai sensi dello stesso PNA – incardinate presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. La *governance* nei territori, più che essere l'esito di un'indicazione politica, è il frutto delle esperienze operative che negli anni si sono venute consolidando e, dopo la "crisi migratoria" del 2015, si è molto spesso fusa con le agenzie che operano nel settore dei richiedenti protezione internazionale.

È già stato detto sopra che il discorso pubblico sull'immigrazione è stato gestito in questi anni con modalità non sempre orientate a tenere debitamente in conto la pluralità di situazioni che in essa si rinvengono. Esso soprattutto a ha corrisposto in modo adeguato agli obblighi che ci derivano dalle fonti giuridiche sopranazionali, in particolare relativamente alle possibili forme di protezione di cui

migliaia di stranieri potrebbero e dovrebbero godere in ragione della loro condizione e del contributo economico che con il loro lavoro offrono al Paese.

L'immigrazione nella sua generalità in più occasioni in tempi recenti è stata rappresentata e gestita come un problema di sicurezza dei confini, come una minaccia rispetto alle possibili penetrazioni terroristiche, come un problema di "invasione" di migliaia di "clandestini" incontrollabili e inclini a delinquere; una questione di ordine pubblico o di degrado urbano. Questo tipo di comunicazione e la traduzione in termini di gestione politico-amministrativa di questo tipo di narrazione e di orientamento ideologico non hanno comunque interferito con il lavoro del Dipartimento Pari Opportunità che ha continuato ad operare relativamente al tema della tratta dando continuità al proprio mandato anche in vigenza dei decreti Salvini, fase in cui venne anche elaborato anche il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato.

Tuttavia, in modo particolare nei territori ad alta densità di presenze straniere e di marginalità sociale, la lotta allo sfruttamento spesso si è mescolata e confusa con la lotta al degrado, determinando situazioni critiche nel lavoro multi-agenzia, legate all'evidente priorità attribuita alle Polizie Municipali, preposte a dare esecuzione alle tante ordinanze sindacali e poi anche a norme dello Stato, circostanze che non hanno forse agevolato l'emersione delle situazioni di grave sfruttamento e il lavoro di chi opera sul versante dei Servizi in aiuto alle persone coinvolte in queste situazioni.

Col tempo, il paradigma di riferimento non è più sembrato essere quello del binomio protezione/contrasto, ma piuttosto quello della non inclusione e della riproduzione di sacche così importanti di grave vulnerabilità tra i migranti da far apparire il discorso della lotta alla tratta come un'invocazione priva della capacità di incidere rispetto alle parole d'ordine della politica in relazione al tema dell'emigrazione.

Capitolo 3

Il paradigma diritti umani nel contrasto al grave sfruttamento e nella protezione delle vittime

Paolo De Stefani

3.1. Vulnerabilità – i margini dei diritti umani

Nel corso degli anni, secondo traiettorie non sempre lineari e incontrando non poche resistenze, si è fatto strada ai vari livelli, e in particolare nella cultura degli operatori e dei professionisti, un approccio al lavoro di tutela e sostegno ai soggetti svantaggiati imperniato sul riconoscimento dei diritti umani di questi ultimi e orientato al loro soddisfacimento. Una spinta rilevante e forse decisiva a tale processo è venuta dalla normativa di diritto internazionale. Importanti convenzioni internazionali, in gran parte ratificate dal nostro Paese, hanno consolidato il principio – già efficacemente riconosciuto nella nostra Costituzione – per cui l'azione dello Stato nelle sue varie articolazioni, in particolare quando si rivolge a soggetti in condizione di relativa vulnerabilità, è funzionale alla promozione, protezione e garanzia dei loro inerenti diritti, ed è quindi doverosa – nelle forme stabilite dalla legge in coerenza con il quadro internazionale – e non meramente auspicabile.

Accanto al discorso dei diritti e internamente ad esso si è inoltre sviluppato uno specifico linguaggio che sottolinea il "l'utilità marginale", per così dire, dei diritti umani, ovvero la considerazione – già emersa qualche riga sopra – che i diritti umani sono "soprattutto" diretti alla protezione dei soggetti più vulnerabili. Evidentemente questa sottolineatura risulta particolarmente pertinente quando si parla di tratta e grave sfruttamento, materia sulla quale è stata elaborata una specifica serie di strumenti internazionali. La "utilità marginale" di un'azione a tutela del diritto alla salute o di promozione della partecipazione alla vita culturale di una vittima di tratta è ben maggiore di quella che la stessa azione può conseguire se indirizzata ad altri soggetti in condizioni meno precarie.

Il tema della *vulnerabilità* è emerso come parte di una più generale tendenza a enfatizzare i doveri dello Stato nei confronti delle vittime delle situazioni, episodiche o strutturali, che impediscono o limitano la realizzazione dei diritti umani. In particolare, quando si presentano situazioni strutturali di questo tipo – o meglio, quando queste situazioni vengono riconosciute in sede giuridica (il che può avvenire anche con significativo ritardo rispetto alle dinamiche socio-culturali soggiacenti) –, acquistano significato giuridico talune categorie collettive ("donne", "rom, sinti e caminanti", "persone con disabilità", "detenuti"…) i cui membri sono qualificabili come vittime di tali circostanze avverse, ovvero come "gruppi vulnerabili".

L'emergere e il cristallizzarsi all'interno della normativa sui diritti umani di categorie specifiche di persone esposte a determinate forme di vulnerabilità e per questo titolari di specifici diritti sembra contraddire uno dei capisaldi della nozione stessa di diritti umani – o diritti *tout-court* –, cioè il loro essere "universali", applicabili senza distinzioni a ogni individuo.

Non mancano in effetti autori che contrappongono l'approccio fondato sulla vulnerabilità a quello imperniato sui diritti. Quest'ultimo sarebbe inadatto a cogliere la dimensione etica del rapporto di responsabilità e di cura che non solo (non tanto) lo Stato, ma soprattutto gli individui, le comunità e i vari attori sociali istituiscono per fare fronte alla naturale, ontologica vulnerabilità di ogni persona

umana, e alla specifica vulnerabilità che di volta in volta si associa a determinate categorie[64].

In effetti, è noto che nella normativa sui diritti umani si fronteggiano e si compenetrano due visioni. La prima enfatizza l'ideale autonomia e indipendenza dell'individuo, ne tutela e celebra la "invulnerabilità" rispetto alle pressioni e interferenze dello Stato e dei gruppi. L'altra evidenzia invece l'ontologica dipendenza e fragilità della persona, e si preoccupa di costruire le condizioni per accompagnare l'individuo verso il superamento di tale situazione. Alla lettura "liberale" dei diritti come libertà dell'individuo e limiti all'azione dello Stato, si accompagna (e per certi versi si contrappone) una visione "solidale" degli stessi diritti, intesi quali pretese della persona in situazione di bisogno o di precarietà a beneficiare di azioni positive da parte dello Stato o di diverse entità comunitarie. Una simile dialettica è ben presente del resto anche nella Costituzione del nostro Paese, in cui al riconoscimento dei diritti inviolabili si accompagna l'impegno della Repubblica a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona (articoli 2 e 3 Cost.).

Nella letteratura scientifica sui diritti umani, nonché negli sviluppi normativi in materia e nella prassi delle corti internazionali che applicano le convenzioni sui diritti umani, l'adozione di una prospettiva attenta alla vulnerabilità e ai diritti delle vittime si è fatta strada da tempo[65]. Si può quindi considerare virtualmente superata l'idea che la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e il complesso degli strumenti internazionali in materia costituisca una mera estensione sul piano internazionale dei classici cataloghi di diritti civili propri delle costituzioni liberali. Un punto di svolta può essere probabilmente individuato nella prima metà degli anni 1990, quando irrompono nel dibattito internazionale le voci di gruppi subalterni e delle donne, in particolare provenienti dai contesti post-coloniali del Sud Globale[66].

Le voci critiche verso la normativa internazionale sui diritti umani si sono concentrate sulle contraddizioni del tradizionale approccio liberale ai diritti, che idealizza e assolutizza una visione implicitamente individualistica, occidentocentrica e maschilista (o per lo meno "binaria" dal punto di vista del genere). Particolarmente corrosive sono risultate quelle prospettive che, richiamandosi alle osservazioni di Anna Arendt sui regimi totalitari del Novecento, imputano al discorso sui diritti di essere nient'altro che il discorso sui diritti (illusori) degli individui senza diritti, in particolare di quanti sono privati di una cittadinanza, ridotti a "uomini generici", semplici esemplari di una specie. I diritti umani, inefficaci e inapplicati, sono l'altra faccia del potere sovrano al tempo della biopolitica, un potere che mette al bando, confinandole nel limbo della "nuda vita", le masse dei diseredati, talmente trascurabili da essere insacrificabili: nemmeno meritevoli di repressione[67]. I campi profughi, spuntati a tutte le altitudini, compreso in Occidente e nella stessa Europa, sono la manifestazione plastica di quanto i diritti dei non garantiti siano del tutto irrilevanti. Tali critiche al modello liberale non sono peraltro per nulla generose con il modello "comunitario", del quale denunciano l'ancor più evidente vocazione manipolatrice e oppressiva.

64 Si rinvia per tutti a: Martha Albertson Fineman, 'The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition', *Yale Journal of Law and Feminism*, 20.1 (2008), 1–24.

65 V. L. Peroni and A. Timmer, 'Vulnerable Groups: The Promise of an Emerging Concept in European Human Rights Convention Law', *International Journal of Constitutional Law*, 11.4 (2013), 1056–85 <https://doi.org/10.1093/icon/mot042>; Marc Bossuyt, 'Categorical Rights and Vulnerable Groups: Moving Away from the Universal Human Being', *George Washington International Law Review*, 48 (2017), 717–42; Ingrid Nifosi-Sutton, *The Protection of Vulnerable Groups under International Human Rights Law*, 2019; Francesca Ippolito, op. cit.; Tilmann Altwicker, 'Non-Universal Arguments under the European Convention on Human Rights', *European Journal of International Law*, 31.1 (2020), 101–26 <https://doi.org/10.1093/ejil/chaa015>.

66 V. per esempio: Catharine A. MacKinnon, *Are Women Human? And Other International Dialogues*, First Harvard Univ. Press Paperback ed (Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard Univ. Press, 2007); Upendra Baxi, *The Future of Human Rights*, 3rd ed. with new preface (New Delhi ; New York: Oxford University Press, 2008); Frédéric Mégret, 'Where Does the Critique of International Human Rights Stand? An Exploration in 18 Vignettes', in *New Approaches to International Law: The European and the American Experiences*, ed. by José María Beneyto and David Kennedy (The Hague, The Netherlands: T.M.C. Asser Press, 2012), pp. 3–40; Makau Mutua, *Human Rights A Political and Cultural Critique* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013); Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights* (Ithaca London: Cornell University Press, 2013); Boaventura de Sousa Santos, *If God Were a Human Rights Activist* (Stanford, California: Stanford University Press, 2015).

67 Hannah Arendt, *Le origini del totalitarismo*, è assegnato Simona Forti (Torino: Einaudi, 2016); Giorgio Agamben, *Il potere sovrano e la nuda vita*, Einaudi Contemporanea, 38 (Torino: Einaudi, 1995).

Alcune di queste critiche sono state incorporate nel discorso *mainstream* dei diritti umani. In particolare, l'idea che i diritti vadano articolati tenendo conto delle specifiche "sfide" che taluni gruppi devono fronteggiare, non in quanto vittime di episodiche forme di violenza o discriminazione, ma in forza di asimmetrie di potere strutturali, ha "infiltrato" le norme e la giurisprudenza in materia di diritti umani.

Altre voci che denunciano i limiti dell'attuale normativa sui diritti umani non hanno invece trovato ascolto compiuto, in particolare quelle che richiedono la articolazione di diritti e responsabilità in ambiti su cui l'azione della politica e la riflessione giuridica sono ancora assenti. Per esempio, le dinamiche neocapitaliste che producono su scala globale abissali e inaccettabili disuguaglianze economiche; ovvero i mutamenti fisico-chimici della biosfera che, combinandosi all'attività dell'uomo, compromettono l'equilibrio ecologico del pianeta: questi fatti sono ancora visti che fenomeni al di là della portata degli strumenti della politica e del diritto, nonostante producano infinite situazioni di vulnerabilità. Per questo motivo, concetti come il diritto allo sviluppo o il diritto all'ambiente, che mirano a fronteggiare proprio come fenomeni, faticano a trovare un pieno riconoscimento. Altrettanto "naturali" e invisibili al diritto e alla politica erano, in tempi passati, il rapporto di subordinazione delle donne rispetto agli uomini, la divisione in caste o la schiavitù. Anche la materia delle migrazioni è considerata un terreno "naturalmente" impervio alle politiche multilaterali e agli accordi giuridici vincolanti, perché presidiato dalla sovranità degli Stati. Ma in effetti non c'è nulla di inevitabile in ciò.

Le posizioni che assimilano il discorso sui diritti umani e i relativi strumenti normativi a epifenomeni del totalitarismo biopolitico (di cui il Nazismo è esempio non tra i più recenti) mancano il bersaglio e, per così dire, provano troppo. Il sovrano biopolitico priva le moltitudini oppresse, gli scarti della biopolitica, della loro voce, cioè del loro "diritto di avere diritti". Sennonché la proclamazione del diritto di parola dei senza voce, di quanti sono esclusi dalla sfera della cittadinanza e del potere, è proprio il contenuto normativo e la funzione specifica dei diritti umani. La funzione delle norme internazionali o interne sui diritti umani è appunto quella di spostare oltre, di allargare verso territori considerati "privati", "naturalistici" o di "nuda vita" i confini del politico. Non vedere questo e considerare tali affermazioni puri e semplici inganni del potere totalitario, costituisce una petizione di principio indimostrata.

Parafrasando una formula proposta da Rancière[68], i diritti umani sono la chiave che consente agli esclusi di entrare nel cono di luce della politica e del potere, contestando il modo in cui i diritti di cittadinanza sono spartiti; e sono la sfida costantemente posta alla platea dei garantiti dai diritti della cittadinanza, ai quali non è concesso usare di tali diritti come di altrettanti privilegi. È agendo i loro diritti negati che le donne o gli afroamericani hanno acquisito (laddove ci sono riusciti) i loro diritti effettivi.

3.2. La vulnerabilità come criterio di *due diligence*

Le posizioni che tendenzialmente contrappongono l'etica della cura (che assume dipendenza e vulnerabilità come caratteristiche "naturali" della persona) alla prospettiva giuridica dei diritti (che invece presupporrebbe indipendenza e autonomia del soggetto) si prestano a due ordini di critiche.

In primo luogo, come già osservato, esse non riconoscono che anche sul fronte giuridico sono stati fatti dei passi significativi verso l'abbandono di una nozione astratta e autoreferenziale del soggetto dei diritti, verso l'adozione di concetti inclusivi e di prassi "proattive" che, sussistendone le condizioni, puntano ad estendere gli obblighi positivi degli Stati. Ciò si è manifestato fin dall'inizio della produzione normativa internazionale sui diritti umani, con la Convezione per la prevenzione e la repressione del genocidio, adottata un giorno prima della Dichiarazione universale: uno strumento a tutela dei gruppi nazionali, etnici, religiosi e "razziali" ritenuti particolarmente "vulnerabili". Il processo è poi continuato con l'adozione di molte convenzioni dedicate a proteggere i diritti fondamentali di ampie categorie di persone (Convenzione contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne del 1979; Convenzione sui diritti del bambino, 1989; sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie,

68 "[T]he Rights of Man are the rights of those who have not the rights that they have and have the rights that they have not" Jacques Rancière, 'Who Is the Subject of the Rights of Man?', *The South Atlantic Quarterly*, 103.2 (2004), 297–310, p. 302.

1990; sui diritti delle persone con disabilità, 2006); nonché con i trattati che tutelano rispetto a specifiche minacce alla dignità e integrità delle persone (convenzione contro la discriminazione razziale, 1966; contro al tortura, 1984, e per la sua prevenzione, 2002; contro il reclutamento e l'utilizzo di bambini nei conflitti armati e il loro sfruttamento e traffico a fini sessuali, 2000; contro le sparizioni forzate, 2006).

Inoltre, la giurisprudenza e quasi-giurisprudenza internazionale ha provveduto in vari casi a interpretazioni della normativa che hanno permesso di espandere gli spazi di azione e di responsabilità degli Stati, prevedendo degli obblighi positivi (di *facere*) laddove originariamente si imponevano agli Stati soltanto obblighi negativi.

In materia di traffico di persone e di proibizione della schiavitù e del lavoro forzato, in particolare, la Corte europea dei diritti umani ha adottato nel 2010 una importante decisione nel caso *Rantsev c. Cipro e Russia*[69]. La Corte non solo ha riconosciuto che le circostanze legate alla tratta configurano violazione dell'art. 4 della Convenzione europea sui diritti umani (CEDU) sulla proibizione della schiavitù, della servitù e del lavoro forzato, una delle norme centrali della CEDU stessa, non suscettibile di deroghe. Da notare che la CEDU non menziona mai la tratta nel suo testo e che questa interpretazione è quindi un modo per aggiornare il contenuto stesso della CEDU, intesa come "diritto vivente". A fronte della vulnerabilità verso i metodi delle organizzazioni dei trafficanti (che rappresentano un'insidia particolarmente pericolosa nella Russia post-sovietica), entrambi gli Stati coinvolti, la Russia (territorio di provenienza) e Cipro (stato di destinazione, in cui la vittima di tratta aveva trovato la morte) erano venuti meno ai loro obblighi convenzionali. La Russia aveva mancato ai suoi obblighi positivi di prevenire il reclutamento con l'inganno delle giovani costrette a prostituirsi e di indagare adeguatamente sugli autori di tali condotte illecite; Cipro aveva violato l'art. 4 per non aver preso misure contro il sistematico abuso del visto per attività nel campo dell'arte e dello spettacolo, notoriamente sfruttato per far entrare nel paese persone destinate alla prostituzione, e per non aver preso misure protettive nei riguardi della giovane, nonostante fossero note alle Forze dell'Ordine circostanze che dovevano far sospettare che fosse stata trafficata. Le autorità di Cipro sono inoltre venute meno all'obbligo di indagare adeguatamente sulle circostanze della morte della giovane.

Più di recente, in *S.M. c. Croazia*[70], la Grande Camera della Corte ha ritenuto che la prostituzione forzata a cui la ricorrente era stata costretta con l'inganno e abusando della sua vulnerabilità da un ex poliziotto, è una violazione dell'art. 4 CEDU in quanto lavoro forzato, a prescindere dal fatto che vi sia stata o meno tratta di persone (la Corte ne approfitta per affermare che ai fini dell'applicazione dell'art 4, perché vi sia tratta non serve alcun elemento di transnazionalità, né il coinvolgimento di organizzazioni criminali: nel caso in questione, i fatti si erano svolti interamente in Croazia e la prostituzione della vittima era stata gestita direttamente dal suo sfruttatore). Lo Stato è venuto meno ai suoi compiti di prevenire la tratta e il lavoro forzato, pur in presenza di evidenze che avrebbero dovuto far scattare degli accertamenti e far adottare specifiche ed efficaci misure di protezione. In particolare, la Croazia è venuta meno ai suoi obblighi procedurali, ovvero relativi all'azione penale, dal momento che la giustizia ha assolto la persona che sfruttava la giovane, non riconoscendo l'esistenza della coercizione alla prostituzione e non dando penso a nessuno dei numerosi e tipici elementi che qualificano la prostituzione forzata o la tratta a scopo di sfruttamento sessuale (l'aggancio della vittima via Facebook, la messa a disposizione di un appartamento dove ricevere i clienti, le pressioni psicologiche, la promessa di un lavoro "normale", ecc.). Il caso è particolarmente significativo perché mostra come la inadeguata considerazione da parte delle autorità statali delle specifiche circostanze che pongono una persona in situazione di vulnerabilità (in questo caso, la giovane età, i difficili rapporti famigliari, le ristrettezze economiche, ecc.) possa comportare responsabilità ai sensi della CEDU.

In questo quadro si può richiamare anche la giurisprudenza *V.C. c. Italia*[71], del 2018, in cui la Corte ha ritenuto l'Italia responsabile di trattamenti inumani (art. 3 CEDU) e violazione del diritto alla vita privata e famigliare (art. 8 CEDU) per non aver preso tempestivamente misure adeguate (in particolare, il collocamento della giovane in una comunità pro-

69 *Rantsev v. Cyprus and Russia*, no. 25965/04, ECHR 2010 (extracts), decisione del 7 gennaio 2010.

70 *S.M. v. Croatia* [GC], no. 60561/14, 25 June 2020.

71 *V.C. v. Italy*, no. 54227/14, 1 February 2018.

tetta) per tutelare la ricorrente (minorenne all'epoca dei fatti) rispetto alla situazione di vulnerabilità psico-sociale in cui si trovava e che l'ha esposta a subire violenza sessuale e ad essere sfruttata per prostituzione minorile. In questo caso, le carenze dello Stato attengono più alla presa in carico sociale (che avrebbe dovuto essere attivata dalla Procura del tribunale per i minorenni) che al procedimento penale.

La Corte non ha deciso solo casi in cui la tratta era finalizzata allo sfruttamento sessuale. In *Chowdury e altri c. Grecia*[72], il caso riguardava 42 migranti stagionali irregolari bengalesi, adibiti per mesi a lavorare in agricoltura senza paga – a causa dei problemi finanziari del datore di lavoro – e minacciati con le armi nel caso avessero abbandonato le loro mansioni. Le corti interne avevano prosciolto il datore di lavoro dal reato di lavoro forzato o servile, considerando che la condizione dei lavoratori era temporanea (si trattava dopo tutto di lavoratori stagionali) e che non era stato loro completamente impedito di andarsene. La Corte di Strasburgo ravvisa anche in questo caso una violazione dell'art. 4, non per l'imposizione di condizioni di servitù, ma nella forma della tratta e del lavoro forzato e segnala come la Grecia sia venuta meno, nella circostanza, ai suoi obblighi positivi (fatti derivare dalla Convenzione di Varsavia come intrepretata dal GRETA e dal Protocollo di Palermo) di prevenire sfruttamento e tratta[73], nonché di accertare gli abusi e i reati, condurre appropriate indagini giudiziarie e punire i responsabili.

Sono solo alcuni esempi che mostrano come la condizione di vulnerabilità atipica in cui si trova un individuo debba portare all'adozione di misure di *due diligence* rafforzate, allo scopo di prevenire o almeno mitigare le conseguenze di tale vulnerabilità.

Inevitabilmente, gli obblighi di *due diligence* implicano uno slittamento dal campo dei diritti civili (le indagini penali, il giusto processo…) a quello dei diritti sociali. Pur non avendo praticamente alcuna disposizione che contempli i diritti economici e sociali, la CEDU è la base giuridica di decisioni che richiedono allo Stato l'attivazione degli opportuni meccanismi di welfare. E a questo livello si colloca l'altro elemento che fa ritenere ancora valido un approccio incentrato sui diritti umani per la tutela delle categorie vulnerabili. Il linguaggio dei diritti infatti necessariamente evoca la responsabilità dello Stato e la messa in opera di un preciso quadro legislativo e regolamentare, laddove la prospettiva prevalentemente etica della vulnerabilità *tout-court* mette in primo piano gli attori della società civile (filantropi, benefattori, e magari anche giustizieri) e può teoricamente prescindere dall'attivazione dello Stato. Questa visione "volontarista" sembra più adatta a sistemi giuridici in cui allo Stato, soprattutto in campo sociale ed economico, è affidato un ruolo meno incisivo rispetto allo standard medio dei paesi europei continentali.

Il problema della scelta tra la logica della vulnerabilità e quella dei diritti, insomma, non è tanto di contrasto tra i diversi modelli etici sottesi (deontologici, utilitaristici, della cura, delle virtù, ecc.), ma tra i modelli di welfare: alcuni regolati e almeno in parte gestiti dallo Stato o da altri soggetti pubblici; altri largamente deregolati e affidati al mercato o alle *charities*. In un Paese come il nostro, portare il discorso sulla dimensione etica della cura dovuta ai soggetti più fragili e della responsabilità sociale da esercitare a loro beneficio rischia semplicemente di coprire azioni di contenimento e riduzione del welfare e "giustificare" operazioni che da un punto di vista strutturale e di sistema impediscono lo sviluppo e l'evoluzione dello stato sociale e riducono le garanzie proprio delle persone in condizione di maggiore precarietà.

3.3. Vittime, gruppi vulnerabili, vittime vulnerabili

È forse utile meglio articolare il discorso sulle "vittime", che è caratteristico della visione contemporanea dei diritti umani (unitamente all'altro polo, quello della *agency*), e quello sulla "vulnerabilità". La distinzione attiene in primo luogo al fatto che mentre per la vittima il danno, la lesione alla propria integrità è un dato storico acquisito (di cui si

72 *Chowdury and Others v. Greece*, no. 21884/15, 30 March 2017.

73 In particolare, sul fronte della prevenzione, la Corte afferma: "110. The Court observes that the Council of Europe's Anti-Trafficking Convention calls on the member States to adopt a range of measures to prevent trafficking and to protect the rights of victims. The preventive measures include measures to strengthen coordination at national level between the various anti-trafficking bodies and to discourage the demand, which promotes all forms of exploitation of persons, including border controls to detect trafficking. Protection measures include facilitating the identification of victims by qualified persons and assisting victims in their physical, psychological and social recovery."

tratta eventualmente di accertare le responsabilità e definire una riparazione)[74], nel caso della persona o gruppo vulnerabile si è di fronte a un danno potenziale, a una mera probabilità di lesione. Ciò che si deve operare è quindi, nel caso della vulnerabilità, una valutazione di tipo prospettico, presuntivo e probabilistico, a partire dai dati fattuali ed empirici e dalle teorie e *frame* concettuali disponibili in un dato momento. Il carattere statistico di questa valutazione spiega perché la vulnerabilità sia prevalentemente il predicato di gruppi o categorie di persone (i migranti, le donne, i bambini, i pedoni, gli utenti di Internet…), più che di singoli individui.

La vittimizzazione fa riferimento a circostanze individuali e storico-fattuali, riconducibili a dinamiche e a concatenazioni causali tipiche, configurate dall'ordinamento e normate. Se c'è una vittima, c'è un fatto che l'ha danneggiata e, almeno teoricamente, un soggetto che ne risponde.

Nel caso della mera vulnerabilità, il riconoscimento delle responsabilità è più tortuoso; possibile, ma non interamente tipizzato e normato. Di vulnerabilità si parla anche in relazione a rischi che non sono codificati come tali e in rapporto a dei mali che, in un dato sistema di riferimento, sono considerati semplicemente senza rimedio. Per esempio, le dinamiche economiche neoliberiste sono per lo più percepite come un "dato" non modificabile, quasi più "naturale" degli stessi cambiamenti climatici (a cui peraltro sono legate); il capitalismo globale crea vulnerabilità, ma non è considerato di per sé lesivo dei diritti di quanti (la maggioranza dell'umanità) ne subiscono le conseguenze negative in termini di precarietà sociale, povertà e necessità di emigrare per sostenere economicamente sé e la propria famiglia. Né la minoranza di quanti godono dei benefici del mercato globale considerano tale loro condizione un privilegio immeritato, ma trovano anzi mille argomenti per ritenerla giustificata e razionale, e comunque indiscutibile e "non negoziabile".

La protezione delle vittime è una specifica caratteristica del paradigma dei diritti umani. Essa trova sempre più spazio a livello normativo, sia nella sfera internazionale che in quella interna. In campo penale, per esempio, tradizionalmente ben poco spazio veniva riconosciuto alle vittime di reato nel processo; esse – o i loro famigliari – erano ammesse a ricevere un risarcimento da parte dello Stato (nel caso il colpevole restasse ignoto o fosse insolvibile), ma solo quando si trattava di vittime della criminalità organizzata o eversiva, o in forza di leggi *ad hoc*, come quella per le vittime dei delitti della "Uno bianca". Il risarcimento era dovuto quindi per ragioni che evidentemente avevano poco a che fare con le vittime in quanto tali, e serviva piuttosto a rimarcare il particolare valore attribuito alla lotta dello Stato contro taluni fenomeni criminali.

In tempi più recenti, grazie in particolare alla spinta dell'UE e al contributo decisivo venuto dalla Convenzione di Istanbul sulla "prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica", l'attenzione alla protezione delle vittime, in primis quelle dei reati violenti in ambito familiare e domestico, è fortemente cresciuta anche nel nostro Paese.

Per quanto concerne il risarcimento, l'Italia nel 2016-17 ha finalmente dato attuazione alla Direttiva 2004/80/CE del Consiglio relativa all'indennizzo equo e adeguato per tutte le vittime di reati intenzionali violenti, e nell'estate del 2020 la Corte di Giustizia dell'UE ha precisato che tale diritto spetta a chiunque sia riconosciuto vittima di un reato del tipo previsto (nel caso controverso si trattava di violenza sessuale) e che gli indennizzi devono essere ben più sostanziosi di quelli offerti dall'attuale normativa[75].

Per quanto concerne la partecipazione nel processo penale, le vittime di reato particolarmente vulnerabili sono oggetto di speciali disposizioni, che attengono soprattutto alle cautele da prendere durante le indagini, con particolare riguardo alla disciplina dell'incidente probatorio, per evitare ogni doppia vittimizzazione. Superando il metodo di individuare presuntivamente le vittime vulnerabili in base al tipo di reato commesso nei loro riguardi

74 Secondo la Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power (adottata dall'Assemblea generale delle NU con risoluzione 40/34 del 29 novembre 1985), "per 'vittima' si intende ogni persona che individualmente o collettivamente, abbia sofferto un danno, compreso una lesione fisica o mentale, una sofferenza emotiva, una perdita economica o una sostanziale compressione dei suoi diritti fondamentali, in forza di atti o omissioni che violano il diritto penale vigente nello Stato membro, incluse le leggi che puniscono con sanzioni penali l'abuso di potere".

75 Sentenza nella causa C-129/19. In proposito si veda Valentina Bonini, 'Indennizzo statale delle vittime di reati intenzionali violenti: ancora un richiamo dalle istituzioni europee', *Questione Giustizia*, 30 luglio 2020 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/indennizzo-statale-delle-vittime-di-reati-intenzionali-violenti-ancora-un-richiamo-dalle-istituzioni-europee>.

(tipicamente: violenza sessuale, schiavitù, maltrattamenti in famiglia e atti persecutori[76]), l'art. 90-*quater* del codice di procedura penale ha introdotto la nozione di vittima vulnerabile atipica, attribuendo agli operatori della giustizia il compito di tutelare qualunque individuo presenti tratti che richiedono una particolare attenzione per salvaguardarne dignità e diritti[77].

Resta significativa – e forse collegabile con quanto si dirà tra poco sulla specifica questione dei migranti – la prudenza con cui il nostro ordinamento guarda alle norme internazionali a favore delle vittime quando queste siano riconducibili a fenomeni di sfruttamento lavorativo. L'Italia in effetti non ha ancora ratificato il Protocollo del 2014 alla Convenzione ILO del 1930 sul lavoro forzato o obbligatorio, che impegna appunto a sostenere le vittime di tali pratiche.[78]

76 Gli articoli 351.1-ter e 392.1-*bis* del codice di procedura penale rinviano ai reati di cui agli articoli 572, 600, 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*, 600-*quater*.1, 600-*quinquies*, 601, 602, 609-*bis*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies*, 609-*undecies* e 612-*bis* del codice penale.

77 L'art. 90-*quater* codice di procedura penale (inserito dall'art. 1, comma 1, lett. b), D.Lgs. 15 dicembre 2015, n. 212) dispone: "1. Agli effetti delle disposizioni del presente codice, la condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa è desunta, oltre che dall'età e dallo stato di infermità o di deficienza psichica, dal tipo di reato, dalle modalità e circostanze del fatto per cui si procede. Per la valutazione della condizione si tiene conto se il fatto risulta commesso con violenza alla persona o con odio razziale, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata o di terrorismo, anche internazionale, o di tratta degli esseri umani, se si caratterizza per finalità di discriminazione, e se la persona offesa è affettivamente, psicologicamente o economicamente dipendente dall'autore del reato."

78 Protocollo relativo alla Convenzione contro il lavoro forzato o obbligatorio del 1930 (ILO, P 029), adottato a Ginevra l'11 giugno 2014 e entrato in vigore internazionalmente il 9 novembre 2016; gli Stati parte, al 2020, sono 45. La norma-chiave del trattato è il suo Art. 2, che impegna gli Stati ad adottare misure preventive (educative, formative – anche rivolte ai datori di lavoro -, legislative (estese a tutti i settori del lavoro), ispettive, di protezione dei soggetto a rischio di abuso – in particolare dei migranti –, e in generale di *due diligence*, nei settori pubblico e privato) in grado di aggredire la cause profonde del lavoro forzato o obbligatorio. Significativi anche gli articoli 3 e 4: "Art. 3. Ogni Membro deve prendere misure efficaci per identificare, liberare, proteggere, ristabilire e riabilitare tutte le vittime del lavoro forzato, come pure per prestare loro assistenza e sostegno sotto altre forme"; "Art. 4. 1. Ogni Membro deve assicurare che tutte le vittime del lavoro forzato o obbligatorio, indipendentemente dalla loro presenza o del loro status giuridico sul territorio nazionale, abbiano effettivamente accesso a meccanismi di ricorso e di risarcimento adeguati e efficaci, come l'indennizzo […]".

3.4. I migranti come gruppo vulnerabile – ma anche no!

Molti indizi farebbero pensare che i migranti – compresi, beninteso, i lavoratori migranti o migranti economici – costituiscano una categoria vulnerabile. Il che non significa qualificarli *ipso facto* "vittime", naturalmente, ma riconoscere l'ovvia circostanza che devono oggettivamente fare i conti con una serie di problematiche che la popolazione indigena non ha. La prova che le cose stanno così è che nel 1990 è stata effettivamente adottata, come abbiamo visto, una convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie. Un trattato che tuttavia, come è noto, nessun Paese europeo ha ratificato, benché i suoi contenuti siano relativamente innocui, trattandosi di principi già presenti in altri strumenti internazionali. La convenzione però colloca nello stesso testo migranti regolari e irregolari, e ricorda che, ovviamente, entrambe le categorie devono poter godere dei diritti umani. Non si riconosce quindi lo status di migrante irregolare come una "colpa" da scontare.

Il Global Compact sulle migrazioni[79] ha almeno due dei suoi 23 obiettivi (il 7 e il 12) direttamente rilevanti per i soggetti particolarmente vulnerabili nelle migrazioni – e ovviamente tra questi rientrano i migranti irregolari. Per costoro, il paragrafo 28.b raccomanda agli Stati di:

"Develop and conduct intra- and cross-regional specialized human rights and trauma-informed training for first responders and government officials, including law enforcement authorities, border officials, consular representatives and judicial bodies, to facilitate and standardize identification and referral of, as well as appropriate assistance and counselling in a culturally sensitive way to, *victims of trafficking* in persons, *migrants in situations of vulnerability*, including children, in particular those unaccompanied or separated, and persons affected by any form of exploitation and abuse related to smuggling of migrants under aggravating circumstances".

Dunque, lo *smuggling*. Il traffico di migranti – contrapposto alla tratta (anche se nel discorso politico divulgativo la differenza spesso è completamen-

79 Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Risoluzione 73/195 adottata dall'Assemblea Generale delle NU il 19 dicembre 2018, A/Res/73/195.

te omessa) – è con ogni evidenza il nodo cruciale del fenomeno dei flussi misti, già sopra ricordato. Il Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria[80] è lo strumento-chiave per affrontare il fenomeno dei flussi misti, poiché è evidente che solo operatori criminali o al limite della legalità (tralasciamo la pista fallace dello "smuggling umanitario"[81]) possono fornire servizi di attraversamento illegale delle frontiere a chi, per scelta o per necessità, le deve varcare, visto che i cancelli per l'immigrazione legale di lavoratori da Paesi terzi sono chiusi.

Il Protocollo di Palermo sul traffico, per motivi evidentemente legati alla sua genesi, non contiene molte disposizioni sensibili al tema dei diritti. È uno strumento di cooperazione penale per combattere il crimine transnazionale, che lascia poco spazio alle preoccupazioni per i migranti illegalmente trasportati. Il Protocollo stabilisce all'art. 5 che "i migranti non sono soggetti all'azione penale fondata sul presente Protocollo per il fatto di essere stati oggetto delle condotte di cui all'articolo 6", cioè per essersi fatti trasportare illegalmente. Ma questo non esclude che siano accusati di avere commesso altri reati secondo la legge dello Stato di partenza o di destinazione – per es. il nostro art. 10-*bis* Testo Unico Immigrazione, che sanziona l'ingresso irregolare. Un solo articolo del Protocollo, l'art. 16, appare dedicato alle misure di protezione e assistenza nei riguardi delle persone trasportate.

Su questo fronte anche la normativa dell'UE non appare maggiormente orientata alla tutela dei diritti. La Direttiva 2002/90/CE del Consiglio del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, e il resto del "pacchetto favoreggiamento", ha un impianto tanto severo da aver permesso l'adozione, da parte di vari Stati europei, di normative che puniscono chi fornisce alloggio allo straniero irregolare per semplici ragioni umanitarie. La stessa Fundamental Rights Agency (FRA) dell'Unione ne ha chiesto una revisione e un aggiornamento in chiave più coerente con gli impegni degli Stati e dell'UE sui diritti umani[82].

È del resto significativo che, a differenza di quanto avvenuto per la tratta, sul versante del traffico (*smuggling*), il Consiglio d'Europa non ha elaborato un contraltare europeo e *human rights -oriented* al Protocollo di cooperazione penale delle NU. Non esiste una "Convenzione di Varsavia" per il traffico: solo per la tratta. A riprova del fatto che la vulnerabilità, pur essendo un dato oggettivo che le norme sui diritti umani aiutano a individuare, appare e scompare secondo le lenti politiche che si indossano.

La vulnerabilità delle persone oggetto di *smuggling* non è presumibilmente molto diversa da quella delle vittime di tratta vera e propria, tanto più che la condizione di migrante irregolare può facilmente traslare in quella di vittima di tratta, o mutarsi in quella di persona soggetta a grave sfruttamento lavorativo o riduzione in schiavitù in qualunque fase del percorso migratorio, compreso una volta che uno approdi in Italia. È questa una delle ovvie implicazioni del carattere "misto" dei flussi migratori odierni, sia nel contesto euro-mediterraneo sia in altri ambiti regionali[83].

Il decreto legislativo 24/2014 di recepimento della direttiva UE n. 36 del 2011, già ampiamente citato sopra, individua, per le vittime di tratta, una serie di elementi che sono altrettante spie di vulnerabilità. L'art. 1 dispone che "Nell'attuazione delle disposizioni del presente decreto legislativo, si tiene conto, sulla base di una valutazione individuale della vittima, della specifica situazione delle persone vulnerabili quali i minori, i minori non accompagnati, gli anziani, i disabili, le donne, in particolare se in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli

80 Adottato dall'Assemblea Generale con Risoluzione A/RES/55/25 del 15 novembre 2000. Entrata in vigore: 28/01/2004. Stati Parti al 1° Settembre 2020: 149. Autorizzazione alla ratifica ed esecuzione con legge n. 146 del 16 marzo 2006 (Gazzetta Ufficiale n. 85 dell'11 aprile 2006). Data di deposito dello strumento di ratifica: 2 agosto 2006. Entrata in vigore per l'Italia: 1° settembre 2006. In materia si veda Andreas Schloenhardt and Jessica E. Dale, 'Twelve Years on: Revisiting the UN Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air', *Zeitschrift Für Öffentliches Recht*, 67.1 (2012), 129–56 <https://doi.org/10.1007/s00708-012-0126-6>.

81 Alessandro Spena, 'Smuggling umanitario e scriminanti', *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 4, 2019, 1859.

82 FRA, *Criminalisation of Migrants in an Irregular Situation and of Persons Engaging with Them.* (LU: Publications Office, 2016) <https://data.europa.eu/doi/10.2811/237025> [accessed 6 October 2020].

83 Paola Degani e Paolo De Stefani, 'Addressing Migrant Women's Intersecting Vulnerabilities. Refugee Protection, Anti-Trafficking and Anti-Violence Referral Patterns in Italy', *Peace Human Rights Governance*, 4.03/2020 (2020), 113–52 <https://doi.org/10.14658/pupj-phrg-2020-1-5>.

minori, le persone con disturbi psichici, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere."

Il TUI, in tema di respingimento, identifica altre ipotesi di vulnerabilità. L'art. 19.2-*bis* dispone che: "Il respingimento o l'esecuzione dell'espulsione di persone affette da disabilità, degli anziani, dei minori, dei componenti di famiglie monoparentali con figli minori nonché dei minori, ovvero delle vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali sono effettuate con modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate."

Per quanto riguarda la protezione internazionale, il D.lgs 18 agosto 2015, n. 142, all'art. 17 (Accoglienza di persone portatrici di esigenze particolari), dice: "1. Le misure di accoglienza previste dal presente decreto tengono conto della specifica situazione delle persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali."

Si tratta di liste non del tutto coincidenti, ma idonee a identificare un certo target. Liste che però si scontrano con il noto problema logico Spinoziano: "*omnis determinatio est negatio*". In un'epoca caratterizzata, dal punto di vista dei percorsi migratori, da flussi misti, questo procedere per categorie, prive di una dimensione intersettoriale esplicita e che si rifanno forse a visioni stereotipate, sembra riflettere le nostre precarietà e fragilità, e forse anche le nostre fantasie e ossessioni, più che cogliere la realtà di sofferenza e sfruttamento delle persone che migrano.

In questo scenario di relativa frammentazione e discreta incoerenza, spetta all'operatore, applicando i principi e i valori che la nostra Costituzione e gli strumenti internazionali ci consegnano, realizzare nel lavoro con i migranti che transitano per i vari servizi quella sintesi di promozione dell'autonomia e tutela dalle fragilità, protezione dalle minacce esterne e *empowerment* personale, in cui si sostanzia, a ben vedere, l'azione sociale secondo il paradigma dei diritti umani.

Capitolo 4

La tratta e le altre gravi forme di sfruttamento in Italia: sistema e fenomeni alla luce dei dati raccolti dal Numero Verde

*Cinzia Bragagnolo, Paola Degani**

4.1. Il Numero Verde Antitratta: una breve ricostruzione e la centralità del *referral*

Il Numero Verde in aiuto alle vittime di tratta, 800 290 290 nasce nel 2000, istituito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Pari Opportunità, e si colloca come un'azione di sistema che trova il proprio fondamento giuridico nel d.lgs 286 del 25 luglio 1998 e nel D.p.r. 34/ del 31 agosto 1999.

In quel momento storico non si parla di tratta degli esseri umani e il Numero Verde non ha ancora una connotazione specifica così come è oggi conosciuta, ma si rivolge alle persone vittime di sfruttamento, in particolar modo di quello sessuale.

Il Numero Verde ha avvio operativamente insieme ai progetti di protezione sociali, previsti dall' articolo 18 del D.L.gs 286/98, finanziati con specifico bando da parte del Dipartimento Pari Opportunità, con l'obbiettivo di fornire assistenza e inclusione sociale alle persone che emergono dai circuiti di coercizione e sfruttamento della prostituzione.

La grande innovazione introdotta dall'art. 18 è l'individuazione di due percorsi che permettono alla vittima di sottrarsi alle condizioni di sfruttamento: quello della richiesta di aiuto alle Forze dell'Ordine o alla Magistratura, tramite la denuncia dei reati subiti, o quello dell'intervento diretto parte da dei servizi sociali, che, nel corso delle azioni assistenziali, entrano in contatto con la richiesta di fuoriuscita dalle condizioni di sfruttamento e richiedono il rilascio del titolo di soggiorno per protezione sociale predisponendo, al contempo, un percorso individualizzato di inclusione sociale e lavorativa volto all'autonomia della persona.

È uno scenario che cambia radicalmente la visione che c'era stata fino a quel momento dando pari dignità alle Forze dell'Ordine, alla Magistratura ed ai servizi sociali, introducendo di fatto la necessità di operare in un'ottica di multiagenzia. Questo impianto normativo e di strutturazione operativa ha risentito delle forti spinte arrivate dal territorio (percorso *bottom-up*): i servizi sia del pubblico che del terzo settore raccoglievano le trasformazioni del fenomeno della prostituzione e di conseguenza i mutati bisogni delle persone contattate in strada. In particolare, a partire dagli anni '90, si assiste ad un progressivo mutamento della prostituzione di strada: da autoctona e autodeterminata, a prevalentemente migrante e fortemente assoggettata a reti criminali o familiari.

Il Numero Verde viene pensato quindi prevalentemente come call centre: le telefonate arrivavano dalla rete fissa ad una delle 14 postazioni periferiche, gestite dai servizi sociali degli enti pubblici o dal privato sociale che già gestivano programmi di protezione sociale e assistenza alle vittime di sfruttamento, secondo un criterio di territorialità che, in maniera elettiva, il Dipartimento per le Pari Opportunità aveva scelto come collaboratori. Le chiamate dai cellulari, invece, arrivavano ad un call centre che non era specializzato nelle tematiche sociali, ma si occupava semplicemente di smistare le telefonate ad una delle suddette 14 postazioni che poi aveva il compito di garantire l'informazione, la consulenza e la prima assistenza.

---

* Il Capitolo 4 di questo lavoro è attribuibile nelle sezioni 4.1 e 4.2 a Cinzia Bragagnolo, nelle restanti a Paola Degani. I dati sono stati forniti ed elaborati dagli operatori del Numero Verde Antitratta sulla base delle informazioni raccolte attraverso il Sistema Informatizzato per la Raccolta di Informazioni sulla Tratta (SIRIT).

I dati che venivano raccolti erano relativi esclusivamente a quello che avveniva durante la telefonata, senza la possibilità di ricostruire il processo della richiesta di aiuto.

Questo modus operandi si protrae sino al 2006 quando l'allargamento dell'utenza alle varie forme di sfruttamento, come introdotto dall'art. 13 del d.l. 228/03, i mutamenti dei fenomeni, le complessità normative richiedono una sempre maggior professionalizzazione e specializzazione dell'intervento sociale, al fine di rendere efficace la relazione d'aiuto, in virtù dei bisogni diversificati delle persone, del vissuto, delle modalità di coercizione, dell'età e del genere, insite nelle varie tipologie di sfruttamento.

Mettere la persona a suo agio, interagire in lingua d'origine, riconoscere le istanze di cui il soggetto è portatore e rassicurarlo fin dai primi scambi relativamente alla possibilità di tutela dei diritti fondamentali, diventano quindi elementi essenziali e imprescindibili per la creazione di una relazione di fiducia.

Per queste ragioni il Dipartimento per le Pari Opportunità sceglie di affidare al Comune di Venezia, già gestore fin dal 2000 della postazione periferica del triveneto, la gestione della postazione centrale e, di conseguenza, gli attribuisce indirettamente un ruolo di armonizzazione operativa con le 14 postazioni periferiche.

La prima e più importante ricaduta derivante da questa modifica operativa è la naturale nascita di un primo osservatorio su come i fenomeni sociali di tratta e/o grave sfruttamento si configurano in modo diverso nei singoli territori.

Emerge quindi in maniera evidente come territori di confine, ad esempio, presentavano caratteristiche peculiari per il loro essere al medesimo tempo porta d'ingresso e porta d'uscita da e per l'Europa, intrecciando e spesso confondendo i migranti destinati allo sfruttamento con le rotte migratorie dei migranti economici e/o umanitari. Queste osservazioni non rientravano prettamente nel mandato istituzionale del Numero Verde Antitratta, ma rispondevano alle esigenze degli operatori di conoscere e contestualizzare i progetti migratori, al fine di saper meglio decodificare la domanda di aiuto e aver contezza di quello che la persona stava narrando.

L'altra grande trasformazione dell'operatività del Numero Verde Antitratta avviene nel 2010, quando il Dipartimento per le Pari Opportunità decide di "eliminare" le postazioni periferiche e attribuire le funzioni da queste svolte ai "progetti articolo 13", già operativi nei territori dal 2006, anch'essi finanziati dal Dipartimento Pari Opportunità.

Questa novità organizzativa, in realtà, si inserisce in una modifica più ampia e significativa, anche in virtù della portata culturale che rappresenta che ha inizio nel 2003 quando l'Italia recepisce, attraverso l'articolo 13 della l. 228/03, l'ampliamento del concetto di tratta a tutte le tipologie di sfruttamento, allargando la varietà degli interventi che devono essere messi in atto a sostegno di persone.

L'articolo 13 ha proprio il compito di intervenire in tutte le forme di sfruttamento con misure di pronta e prima assistenza, garantendo alle vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, appositi interventi finalizzati ad assicurare, in via transitoria, un periodo di riflessione con adeguate condizioni di protezione, alloggio, vitto e assistenza sanitaria, idonee al recupero fisico e psichico.

Le possibilità che si offrono all'orizzonte ad una persona, dopo il periodo di riflessione, è quella di intraprendere un percorso di protezione sociale, ai sensi dell'art. 18 Dl. vo 286/98, o ritornare nel proprio Paese d'origine, attraverso un rientro volontario e assistito, ovvero pensare ad un percorso di *empowerment* in assoluta autonomia.

Di conseguenza il mandato del Numero Verde si allarga e amplia: i beneficiari dell'azione di informazione e orientamento ai servizi, fino a quel momento destinate alle persone vittime di sfruttamento sessuale, diventano anche alle presunte o potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento, in ambito, lavorativo, nelle economie illegali forzate, nell'accattonaggio forzato, nonché ai soggetti che, per mandato istituzionale o libera iniziativa, entrano in relazione di aiuto con le presunte vittime.

L'ultimo importante cambiamento in ordine cronologico intervenuto nella filiera di interventi a sostegno delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento avviene nel 2016, dapprima attraverso il DPCM 16 maggio 2016, e successivamente con l'emanazione del Bando unico che accorpa gli interventi previsti dall'art. 13 e art. 18 in un unico percorso di emersione, assistenza e inclusione sociale per le vittime.

Contestualmente l'Italia approva il Primo Piano d'azione nazionale di contrasto alla tratta e al grave sfruttamento di esseri umani, recependo la Direttiva 36/2011 del Consiglio d'Europa.

Ad oggi in Italia i Progetti Antitratta finanziati dal Dipartimento Pari Opportunità sono 21, secondo modalità territoriali stabilite dal bando che viene pubblicato ogni quindici mesi. Ogni progetto

ha un Ente Proponente, che è colui che presenta il progetto e coordina la rete territoriale e degli Enti Attuatori che realizzano il progetto e garantiscono il raggiungimento degli obiettivi. Tutto questo concorre a dare attuazione al Piano Nazionale.

I Progetti italiani Antitratta sono gestiti da enti pubblici e dal privato sociale. Attualmente vi sono 3 Comuni, 8 Regioni e 10 enti del terzo settore. Questa governance pubblico-privato, peculiare di questo sistema e antesignana di un nuovo modo di concepire il welfare, è particolarmente equilibrata e, all'interno di ogni progetto, indipendentemente dalla natura giuridica dell'Ente Proponente, concorrono al raggiungimento degli obiettivi soggetti pubblico e del privato sociale.

Le azioni che vengono messe in campo dai progetti, indipendentemente dai paradigmi di riferimento, dalle prassi operative, dalle metodologie e strumenti di intervento e dalle azioni specifiche progettate, sono:

- il contatto con le persone a rischio, quindi soggetti che si prostituiscono in strada o in *indoor*, che vivono in luoghi di residenza informali (ghetti), che sono dedite all'accattonaggio, che vengono intercettate nei luoghi di reclutamento o in particolari luoghi di lavoro;
- l'emersione delle potenziali vittime attraverso colloqui informativi e di valutazione volti a verificare la presenza di elementi di tratta e/o di grave sfruttamento e la motivazione ad accedere al programma di protezione sociale.
- la presa in carico, la protezione e l'accoglienza delle vittime in strutture dedicate allo scopo di predisporre un Progetto Educativo Individualizzato
- L'inclusione sociale del beneficiario finalizzata alla completa autonomia della persona da un punto di vista lavorativo e abitativo.

Tutte queste azioni, per risultare efficaci, richiedono il contributo di soggetti con mandati istituzionali diversi che concorrono, secondo le proprie specificità e in ottica multi agenzia, alla tutela delle vittime di tratta e al contrasto delle reti criminali.

Con il termine multi-agenzia si fa riferimento non sono solo all'operato degli operatori del sociale, pubblico o privato che sia, finalizzato a svolgere tutte le azioni sopra menzionate, ma ad attività progettate e realizzate congiuntamente con le altre agenzie ovviamente nel rispetto dei specifici mandati ma con l'attenzione al raggiungimento delle comuni finalità della tutela della persona. È del tutto evidente che la collaborazione con le Forze dell'Ordine sia fondamentale per garantire la sicurezza e l'incolumità delle persone, che in sinergia con la Magistratura, garantisce il contrasto dei reati, l'accertamento della pena e il risarcimento del danno subito dalla vittima. Altresì il lavoro congiunto con gli ispettori del lavoro e gli organi di vigilanza concorre a far emergere situazioni di grave sfruttamento lavorativo i danni di persone migranti, garantendo loro la dovuta assistenza e il riconoscimento dei diritti e delle spettanze dovute. Così come il ruolo dei servizi sanitari, socio-sanitari, e sociali diventa prezioso per garantire il diritto alla salute e alla dignità della persona.

L'esperienza di oltre vent'anni del Sistema Antitratta permette di affermare, senza timori di smentita, che nessuna agenzia da sola è in grado di affrontare e rispondere in maniera adeguata ed efficace a fenomeni complessi e transnazionali come quello della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani.

Il Numero Verde che nasce soprattutto con la funzione di accogliere in maniera anonima, gratuita e h 24 le richieste di aiuto, svolgendo esclusivamente una funzione di front office declinata in l'ascolto, l'orientamento e l'invio ai servizi, nel corso dei 20 anni di attività, ha assunto sempre più funzioni di back office, grazie all'implementazione di un osservatorio sia degli interventi svolti dal Numero Verde, che dai Progetti territoriali Antitratta.

Promuovere, diffondere e fare informazione, anche attraverso, newsletter, social e sito dedicato diventa una mission primaria del Numero Verde per comunicare quello che accade sul territorio nazionale e internazionale in merito alla tematica della tratta degli esseri umani e del grave sfruttamento.

L'altra importante funzione svolta dal Numero Verde è l'implementazione e la gestione del Sistema di Raccolta Interventi sulla Tratta, denominato SIRIT. Si tratta di un osservatorio sociale che raccoglie una mole importante di dati relativi all'intera filiera degli interventi messa in campo dai progetti italiani. Si raccolgono informazioni relative ai contatti, alle valutazioni, alle prese in carico e al follow-up dei soggetti che hanno beneficiato degli interventi dei progetti.

Tali dati permettono di analizzare il fenomeno, sebbene esclusivamente da un punto di vista sociale, in tempo reale e nelle sue variazioni negli anni.

Un'altra azione che svolge il Numero Verde è quella di raccordarsi con i così detti sistemi di confine, ossia i dispositivi che si occupano delle migrazioni in senso più ampio, come il Sistema della Protezione Internazionale, quello dei minori stranieri non accompagnati, e i centri che si occupano della violenza di genere, fungendo da facilitatore delle relazioni sia in campo nazionale che internazionale.

In particolare le attività transnazionali (altri numeri verdi in Europa, organizzazioni internazionali, come OSCE, ICMPD, Consiglio d'Europa, OIM, UNHCR, e grandi organizzazioni non governative) permettono di inquadrare un fenomeno che, come evidenziato fin dalle origini, non si limita ai confini nazionali.

Il progressivo ampliamento di mandato da parte della committenza al Numero Verde, contestualmente al riconoscimento da parte dei Progetti Antitratta italiani della utilità e della bontà dell'intervento messo in campo, ha permesso al sistema di crescere aumentando le competenze e l'autorevolezza da parte di interlocutori afferenti a vari ambiti di lavoro e con mandati istituzionali anche molto distanti da quello sociale. Questo è stato reso possibile grazie ad un metodo di lavoro basato sul principio della sussidiarietà orizzontale tra i progetti, del confronto con la rete nazionale e internazionale, della circolazione delle informazioni, dell'analisi dei fenomeni e della condivisione delle prassi operative, confrontando quello che emerge nei singoli territori, con l'obiettivo di fare sintesi o di anticipare i cambiamenti in corso. Questa metodologia di lavoro, che si è nutrita sia di crescenti relazioni tra gli operatori dei progetti, anche grazie a momenti di incontro, auto formazione e scambio, sia di apporti metodologici e contenutistici da parte di professionisti del mondo accademico che hanno accompagnato i percorsi di crescita del sistema, hanno permesso alla rete antitratta di stare al passo con i cambiamenti dei fenomeni, a volte persino anticipandoli, sempre molto significativi e repentini.

L'ultima azione che merita di essere citata è quella di sensibilizzazione della popolazione. A partire dalla decima giornata Europea contro la Tratta di esseri umani (2016) il Numero Verde ha iniziato a svolgere una campagna di informazione/sensibilizzazione con il contributo di tutti i Progetti italiani. A partire da quella data, in molte città italiane si svolgono iniziative e incontri con la cittadinanza atte a promuovere la corretta informazione sulla tratta e il grave sfruttamento. Il palloncino arancione e Hashtag #Liberailtuosogno hanno iniziato a diffondersi nei media e nei social media, varcando talvolta i confini nazionali.

Queste iniziative di informazione hanno la funzione di rendere la tratta meno appannaggio degli addetti ai lavori e più comprensibile alla cittadinanza tutta, anche provando a fare informazione corretta rispetto alla semplificazione che spesso si riscontra a tutti i livelli.

4.2. La tratta e le altre gravi forme di sfruttamento in Italia: sistema e fenomeni alla luce dei dati raccolti dal Numero Verde

Come si può notare dalla tabella, il numero di telefonate provenienti ogni anno al Numero Verde oscilla tra i 1700 e 1500 contatti circa (pertinenti), ossia chiamate che hanno come oggetto la richiesta di informazioni o segnalazioni o richieste di aiuto che attengono a situazioni di tratta o grave sfruttamento.

Si annoverano invece nelle telefonate non pertinenti quelle che non sono finalizzate a entrare in contatto con il Sistema Antitratta, (per esempio nel

Chiamate Numero Verde	2017	2018	2019	2020 (primi 6 mesi)
Pertinenti	1754	1590	1452	617
Qualificate	-	69	74	82
Non pertinenti	1693	1418	1620	2286
Disturbo	586	725	565	584
TOTALE	**4033**	**3802**	**3711**	**3583**

corso del 2020 in questa voce hanno inciso pesantemente le telefonate di richiesta di informazioni sul COVID 19) mentre sono considerate qualificate le richieste di informazioni o aiuto di natura sociale che sono riferibili ad altri servizi (violenza di genere, emergenza abitativa, protezione internazionale…).

Infine si classificano telefonate di disturbo gli scherzi e le chiamate in cui l'interlocutore ha l'obiettivo di molestare telefonicamente gli operatori.

Relativamente alle telefonate ricevute è opportuno segnalare alcuni aspetti salienti al fine di comprendere meglio la funzione del Numero Verde e la portata delle telefonate pertinenti.

Innanzitutto la rete dei Progetti Antitratta italiani ha sviluppato nel corso dei venti anni di attività significativi interventi di prossimità (unità di contatto, drop in, centri di ascolto…) rivolti alle popolazioni a rischio tratta e sfruttamento, che permettono di creare un rapporto di fiducia con le persone che hanno bisogno di aiuto e stanno valutando la possibilità di uscire dalle condizioni di sfruttamento. Pertanto, per coloro che sono già entrati in contatto con operatori che lavorano nella bassa soglia, in virtù della relazione di fiducia già instaurata, diventa più facile e funzionale portare una richiesta direttamente, senza veicolarla tramite un call centre anonimo e non conosciuto.

Inoltre, contestualmente al lavoro a diretto contatto con l'utenza, i progetti hanno sviluppato un lavoro di rete con le agenzie e le istituzioni che per mandato istituzionale entrano in contatto con vittime di tratta e/o grave sfruttamento, (personale sanitario, Forze dell'Ordine, ispettorato del lavoro, Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, operatori del privato sociale) che diventano soggetti segnalatori della situazione di vulnerabilità in cui si trovano alcuni soggetti. È quindi evidente che, in virtù dei consolidati rapporti intercorsi tra questi soggetti, le segnalazioni non pervengano al Numero Verde, ma direttamente all'utenza telefonica dei Progetti Antitratta operanti nel territorio dove emerge la potenziale vittima di tratta, privilegiando le relazioni e le prassi operative condivise e sviluppate in ogni territorio.

A prescindere dal numero di chiamate ricevute, resta cruciale la disponibilità di un numero da chiamare in qualsiasi momento della giornata, indipendentemente dalla rete territoriale che presidia le richieste di fuoriuscita dalle condizioni di sfruttamento, in grado di attivare anche in emergenza una pronta risposta. Infatti le motivazioni che portano una persona vittima di tratta a chiedere aiuto nascono nei più svariati contesti e situazioni, spesso in maniera confusa, ed è fondamentale che intervento sociale possa accogliere la domanda nell'immediato e formulare una pronta e tempestiva risposta, anche laddove il *referral* non si è ancora strutturato e consolidato per mancanza di precedenti o assenza di mandati.

Nel corso dei venti anni di operatività del Numero Verde i soggetti attivatori delle chiamate sono aumentati e si sono molto diversificati. Sono cambiati per il mutare dei fenomeni, grazie al lavoro di sensibilizzazione e formazione promossa dai Progetti Antitratta nei territori, per l'accresciuta competenza sviluppata dagli interlocutori istituzionali che incrociano potenziali vittime di tratta, per la capacità del Sistema Antitratta di diversificare gli interventi e intercettare i possibili beneficiari in contesti diversi da quello storicamente oggetto dell'intervento, ossia la prostituzione in strada.

Nella tabella alla pagina seguente sono visibili i soggetti attivatori del Numero Verde negli ultimi tre anni.

Queste considerazioni confermano che il Numero Verde sta diventando sempre più un servizio di consulenza, anche specializzata, di secondo livello, affiancando questa attività alla mission storica di accogliere la prima richiesta d'aiuto da parte della vittima.

Concludendo, il Sistema Antitratta italiano è rivolto ad una popolazione di nicchia. L'autorappresentazione della vittima rispetto alle condizioni di coercizione e sfruttamento che la vedono coinvolta, il senso di gratitudine nei confronti delle reti di sfruttamento che hanno consentito all'interessato/a di realizzare il proprio progetto migratorio, ma al contempo la paura delle ripercussioni per sé e per la propria famiglia in caso di allontanamento dai circuiti dello sfruttamento, rendono non facile l'emersione delle vittime. Se guardiamo i dati del sistema di accoglienza dei Richiedenti Protezione Internazionale o dei minori stranieri non accompagnati ci troviamo di fronte a numeri non comparabili a quello del Sistema Antitratta. D'altra parte i soggetti che chiedono aiuto ai sistemi di protezione internazionale o il sistema minori hanno l'interesse di far emergere la propria condizione al fine di ottenere le tutele previste per legge che ben conoscono. Un dato che emergerà con chiarezza nei prossimi paragrafi, sottolinea la difficoltà delle persone intercetta-

SOGGETTO ATTIVATORE	2017	2018	2019	2020**
Potenziale vittima	134	111	150	65
Cliente	38	25	19	8
Istituzioni locali/enti territoriali	175	77	59	27
Enti del privato sociale	372	102	76	18
FFOO	90	66	33	14
Amico/a - conoscente delle vittime	54	51	28	17
Sistema della prot. Intern.*	0	157	241	56
Privati cittadini	205	196	97	39
Servizi antitratta europei	0	18	10	6
Ispettorato del Lavoro	0	5	3	1
Progetti Antitratta	450	676	630	315
Altro	236	106	106	51
TOTALE	**1754**	**1590**	**1452**	**617**

te nei contesti a rischio di esplicitare una richiesta di aiuto e di far emergere la propria condizione nonché la difficoltà di scegliere di intraprendere percorsi di protezione sociale che, per tempistica e investimento personale, richiedono un'alta motivazione e una rigida selezione delle relazioni sociali da mantenere.

Si stima che i Progetti Antitratta italiani, nell'ambito delle azioni di prossimità, vengano in contatto ogni anno con circa 25.000/30.000 soggetti. Sono persone incontrate sulle strade (prostituzione, accattonaggio) nei luoghi informali di domicilio (ghetti e campi) nei luoghi di reclutamento di lavoratori e infine nei luoghi di lavoro. Tutti questi soggetti che vivono in condizioni di grande vulnerabilità e precarietà possono essere considerati persone a rischio. Con queste persone viene svolto un prezioso lavoro di informazione e assistenza volto a tutelare la salute e i diritti fondamentali, indipendentemente dalle condizioni sociali e giuridiche in cui versano le persone incontrate. Inoltre nell'ambito delle specifiche attività rivolte alle persone che si prostituiscono si svolge una azione di prevenzione, in quanto, tutelare la salute della persona che si prostituisce significa tutelare indirettamente la salute dei clienti e dei partner inconsapevoli di quest'ultimi. Tale azione contribuisce ad impattare sulla salute pubblica e sulla prevenzione alle malattie sessualmente trasmissibili.

Il Sistema SIRIT che sarà analizzato nel dettaglio nei successivi paragrafi, ci restituisce un numero di 4000/5000 persone che annualmente vengono incontrate dai Progetti Antitratta per una valutazione psicosociale sulle condizioni di tratta e sulla motivazione a sottrarsi alle reti di sfruttamento. Sono persone che formulano una generica richiesta di aiuto o che vengono inviate da altri soggetti come presunte vittime di tratta o grave sfruttamento e che necessitano, prima di entrare in un programma di protezione sociale, di acquisire maggiori informazioni sul sistema e, al contempo, questo processo di conoscenza permette agli operatori antitratta di approfondire la loro storia personale e comprenderne la motivazione per un percorso di cambiamento.

È importante sottolineare che la valutazione non è un semplice colloquio, ma un processo attraverso il quale la persona acquisisce consapevolezza, ha la possibilità di rielaborare il proprio processo migratorio, di acquisire informazioni su quali sono i servizi sul territorio, sulle opportunità di cambiamento a prescindere dalle scelte di accedervi, confrontandosi con la conoscenza dei propri diritti. Questi elementi che appaiono scontati, non lo sono per persone straniere, irregolari a cui è negato l'accesso alle informazioni.

Infine circa un migliaio all'anno intraprende un percorso di protezione sociale finalizzato alla fuoriuscita dalle condizioni di sfruttamento e all'inclusione sociale e lavorativa così come previsto dal bando.

Ciò non significa che il lavoro di protezione sociale sia realizzato esclusivamente all'interno dei dispositivi previsti dal bando unico, ma che alcune risposte ai bisogni di cui le vittime di tratta e/o grave sfruttamento sono portatrici, sono più efficacemente sviluppate da altri servizi con cui si struttura una collaborazione, come per esempio i servizi sociali degli enti locali, il sistema SIPROIMI, le strutture educative specializzate mamma/bambino, o le strutture terapeutiche.

Emerge chiaramente che il Sistema Antitratta non vada valutato solo considerando l'ultimo anello della filiera ossia gli esiti dei programmi di protezione sociale, perché non ci troviamo di fronte a interventi consequenziali, ma piuttosto ad una filiera di attività dove spesso si assiste ad un processo a spirale, dove il singolo intervento porta con sé risultati non immediatamente visibili ed un impatto lontano nel tempo, sia in termini preventivi che di contrasto alle reti criminali e di *empowerment* della persona.

I cambiamenti che i fenomeni di tratta e grave sfruttamento hanno evidenziato in questi venti anni di osservazione e studio hanno richiesto un continuo adeguamento dei dispositivi, una grande flessibilità degli interventi messi in campo per dare risposte alle persone coinvolte, un continuo aggiornamento delle competenze degli operatori e delle nuove e sempre più stringenti alleanze con le istituzioni pubbliche e con le comunità locali.

Il Numero Verde ha seguito da vicino questi cambiamenti, cercando di leggerli, comprenderli, ove possibile anticiparli, facendo da volano delle informazioni e delle buone prassi sviluppate localmente in modo che gli operatori impegnati in Italia nel sostegno alle vittime di tratta si rappresentassero anche come un'unica comunità professionale e di apprendimento.

È evidente che molto lavoro resta ancora da fare, soprattutto in termini di sensibilizzazione e accrescimento di consapevolezza da parte della opinione pubblica. La risposta a questi fenomeni così globali e per alcuni aspetti nascosti da elementi che rischiano di forviarne la comprensione, deve essere affrontarli nella loro interezza con il contributo di tutti. La sfida del contrasto allo sfruttamento degli esseri umani è quanto mai presente e attuale nella società contemporanea. Le stime più ottimistiche parlano di 40 milioni di persone che vivono in condizioni di assoggettamento, molte delle quali donne e minori. Siamo di fronte ad un crimine perpetrato da uomini su uomini che, oltre a portare un grande vantaggio economico alle organizzazioni criminali, incide fortemente sull'assetto delle nostre società, alterando i rapporti tra gli individui. La connessione tra sfruttamento e migrazioni ha cambiato radicalmente la percezione dei diritti umani, sottovalutando l'impatto che le condizioni di sfruttamento hanno sulla vita degli individui, focalizzando solo l'attenzione sui loro comportamenti. Così come parlando di sfruttamento lavorativo, appare evidente un legame di interessi economici di alcune filiere produttive dove il risparmio sul costo del lavoro, con il conseguente abbassamento dei diritti, è diventato l'unica strategia messa in campo per rimanere competitivi nel mercato.

Queste considerazioni chiamano fortemente in causa la responsabilità di tutti noi come potenziali usufruitori di servizi sessuali, come consumatori delle filiere alimentari, produttive e di servizi o semplicemente come osservatori di fenomeni e dinamiche sociali che si manifestano in ogni nostra città. Una responsabilità che non può essere solo delegata ai decisori politici, che devono peraltro essere sollecitati a trovare strategie e soluzioni adeguate ai fenomeni, o agli operatori del settore, ma che deve essere assunta da ciascuno di noi nelle scelte e nei comportamenti quotidiani.

Gli strumenti messi in campo dal governo italiano, tra cui il Numero Verde Antitratta, dispositivo nevralgico nelle conoscenza dei fenomeni e attuazione delle politiche di sostegno alle vittime, sono sicuramente presidi importanti in questa lotta al crimine e alla violazione dei diritti umani e un atto di civiltà per garantire condizioni di tutela alle persone coinvolte, anche se l'auspicio è di intervenire sulle cause dei fenomeni di sfruttamento che sono riconducibili a situazioni di povertà, di divario socio-economico, discriminazioni di genere e mancanza di opportunità e di prospettive per il futuro che rendono alcune donne transessuali e uomini più vulnerabili in questo contesto globalizzato.

4.3. Introduzione all'analisi dei dati

Nelle pagine che seguono si intende fornire una prima lettura dei dati che il Numero Verde Nazionale Antitratta raccoglie, inserisce nel SIRIT e as-

sembla, sulla base delle informazioni fornite dai 21 Progetti Territoriali. L'implementazione della banca dati è perciò l'esito di uno sforzo "condiviso" dal basso, che permette a tutti di ricavare elementi di analisi utili ad identificare le caratteristiche dei servizi offerti e dei fenomeni, dando maggior concretezza e senso al lavoro di tutti gli operatori in un'ottica di scambio e confronto su molti che negli ultimi anni è parsa davvero molto arricchente. I dati si riferiscono alle annualità 2017, 2018, 2019.

Il profilo sociale ed economico delle vittime di tratta e grave sfruttamento restituisce fedelmente la geopolitica della disuguaglianza globale: la stragrande maggioranza è rappresentata da donne, minori ma anche uomini adulti reclutati in Paesi gravati da disoccupazione, povertà, fragilità dei sistemi di welfare, conflitti interni e internazionali, situazioni di transizione istituzionali e debolezza dello stato di diritto. I movimenti migratori derivano da una combinazione di fattori che spingono le persone a lasciare il luogo di residenza originario, attraendoli verso un'altra destinazione ritenuta migliore. La decisione di migrare raramente si basa su un singolo elemento, ma si lega a una serie di fattori che agiscono simultaneamente.

L'*assessment* sui dati relativi al lavoro degli operatori del Sistema Antitratta con le vittime e con le popolazioni a rischio o potenzialmente coinvolte in situazioni di grave sfruttamento, così come le considerazioni sulle caratteristiche e modificazioni dei target di riferimento possono considerarsi il primo step di un processo di conoscenza che sarebbe utile alimentare anche nei prossimi mesi, dando continuità alla pratica del confronto diretto con i referenti dei Progetti e con gli stakeholder dell'associazionismo e del pubblico di riferimento. Questi momenti di condivisione e discussione sulle dimensioni operative, così come sui fenomeni e sulle questioni che interessano da un punto di vista amministrativo i Progetti e gli enti coinvolti risultano infatti estremamente utili alla costruzione di un sistema di monitoraggio più razionale e più rispondente alle esigenze reali che gli stessi Progetti manifestano rispetto al rendere conto del loro lavoro talvolta difficilmente "riducibile" e/o "riconducibile" agli *item* che normalmente i data base contengono. Danno conto inoltre rispetto ai diversi sistemi sociali territoriali del lavoro di rete e permettono di rappresentare in modo compiuto un dato oggi fondamentale quando di pensa al Sistema Antitratta in Italia e all'esigenza di non considerare questo privato sociale e questo ambito del pubblico come un luogo abitato da attori a bassa formalizzazione organizzativa

Lavorare con utenti stranieri, è un'esperienza sempre più frequente tra gli educatori, gli assistenti sociali e gli operatori legali, anche in Italia. Ciò nonostante permeane uno scollamento tra la rilevanza che i percorsi per l'inclusione delle persone vulnerabili o a rischio di marginalità sociale hanno per chi lavora in questi ambiti, e la scarsa attenzione con cui invece si definiscono anche le traiettorie professionali, oltre che biografiche degli operatori che lavorano in questo caso nel Sistema Antitratta e che sono uno snodo essenziale per l'*empowerment* dell'utente e perciò anche per una adeguata implementazione in termini di *compliance* di queste *policy*. Il confronto che in questi anni si è aperto e che con grande e condivisa soddisfazione di tutti sta divenendo sempre più interessante e appassionante è anche un momento formativo/informativo fondamentale rispetto alla conoscenza circa le pratiche e le azioni sviluppate nei diversi contesti e dunque sul piano metodologico e organizzativo è anche un luogo di scambio del sapere sul lavoro sociale che ha sensibilmente ridotto le "distanze" favorendo un processo di un processo di inclusione tra gli attori dello stesso sistema nonché anche contribuito a decifrare i processi di funzionamento del lavoro sociale rendendone evidente il carattere di politicità in chiave di *policy practice.*

La *governance* territoriale si attua con processi di democrazia attiva e si basa sull'integrazione dei ruoli di indirizzo programmatico e di quello di gestione e fornitura di servizi. Con la *governance* l'attore pubblico rinuncia a prescrivere e a decidere per via gerarchica e introduce un nuovo stile di policy basato sul dialogo che anticipa la decisione e che la rende condivisa nel quadro di una trama fitta di relazioni tra istituzioni pubbliche e private garantendo così maggiore inclusività e migliorando potenzialmente le probabilità di un buon disegno e di un efficiente funzionamento delle *policy*.[84]

L'integrazione dei diversi livelli programmatori ed attuativi che agiscono sul contrasto al fenomeno

84 Riccardo Guidi, 'Oltre l'implementazione. L'agire politico dei social workers in Italia e Spagna in tempi di crisi', Politiche Sociali, 2, 2020, 291–310 <https://doi.org/10.7389/97990>; Silvia Fargion, 'Social Work Promoting Participation: Reflections on Policy Practice in Italy', European Journal of Social Work, 21.4 (2018), 559–71 <https://doi.org/10.1080/13691457.2017.1320528>.

della tratta degli esseri umani e sul versante della promozione e della protezione dei diritti umani delle vittime ancor oggi risultano essere poco integrati l'uno con l'altro, mentre sarebbe davvero importante migliorare questo elemento sul piano soprattutto sostanziale, poiché, come è noto, numerosi sono i protocolli territoriali siglati e più in generale le manifestazioni di intenti, che poi non trovano uno sviluppo coerente con quanto dichiarato.

La condivisione delle informazioni con i referenti territoriali dei Progetti da parte del Numero Verde non solo è coerente con un'impostazione metodologica di lavoro e di rilevazione di tipo partecipato che è alla base del processo con cui gli operatori del Numero Verde raccolgono i dati ed entrano in contatto con i soggetti che alimentano il data base ma ovviamente permette, da un lato, di acquisire ulteriori informazioni utili a decostruire e ricostruzione ciò che è evincibile dai sistemi di monitoraggio identificando con maggiore precisione i limiti e le criticità connesse all'implementazione delle policy in materia di contrasto del grave sfruttamento e protezione delle vittime, dall'altro lato di condividere in un percorso comune saperi e informazioni che possono consentire una più adeguata implementazione dei dispositivi di cui si dispone.

Tale approccio è fondamentale anche in un'ottica di garanzia dei diritti degli stessi operatori poiché, come lo stesso Piano di Azione Nazionale evidenzia, l'operatività del Numero Verde Nazionale Antitratta non solo raccoglie i dati sul fenomeno e effettua un costante monitoraggio di tutta una serie di azioni realizzate dai Progetti che ovviamente non coincidono quantitativamente con le prese in carico e/o con gli esiti degli interventi, ma attua anche un controllo – seppur indiretto – sui costi, sorveglia rispetto a possibili processi di rivittimizzazione istituzionali e concorre alla formazione degli operatori del sistema e da ultimo elabora analisi e reportistiche[85].

Insomma, il Numero Verde Nazionale, oltre a giocare un ruolo preminente rispetto all'emersione del fenomeno e al garantire interventi di risposta efficaci e coordinati, per la sua molteplicità di funzioni (emersione delle vittime, monitoraggio dei fenomeni, costruzione di sistemi di segnalazione) si trova in una posizione particolare rispetto alla macro area d'intervento relativa alle azioni proattive posizionandosi al centro del Sistema Nazionale Antitratta.

Il Numero Verde assolve ad un ruolo fondamentale rispetto alla filiera di tutti gli interventi avendo il compito di potenziare e valorizzare le attività di emersione ma, soprattutto, di integrarle in un sistema unico per tutto il territorio italiano di segnalazione e di invio delle vittime ai Progetti di accoglienza. Il Numero Verde costituisce perciò anche un punto di arrivo della gran parte delle attività proattive rivolte all'emersione delle persone vittime di tratta e sfruttamento, siano queste svolte dalle Forze dell'Ordine che dall'azione del privato sociale e assolve in buona misura anche a funzioni di osservazione quali:

- ✓ la raccolta, elaborazione e analisi dei dati e delle informazioni utili alla migliore conoscenza del fenomeno del grave sfruttamento e del funzionamento del sistema degli interventi ovvero dell'implementazione dei Progetti realizzati nel quadro del Bando Unico:
- ✓ il monitoraggio di programmi e iniziative di sensibilizzazione e informazione;
- ✓ l'assistenza alla realizzazione di attività formative anche di carattere transnazionale.

Il Meccanismo Nazionale di *Referral* (MNR)[86] è un sistema di cooperazione tramite il quale gli attori statali adempiono ai propri obblighi per proteggere e promuovere i diritti umani delle vittime di tratta, coordinando i propri sforzi in un partenariato strategico con la società civile. Gli obiettivi primari di un MNR consistono nel garantire il rispetto dei diritti umani delle persone trafficate e nel fornire un modo efficace per orientare queste ultime verso i servizi dedicati.

Ma è anche un'azione che può contribuire a migliorare l'implementazione dei dispostivi e le procedure nazionali disponibili su un ampio ventaglio di questioni che riguardano le vittime di tratta, quali le norme relative al soggiorno ed al rientro, il risarcimento della vittima e la protezione dei testimoni oltre che costituire un punto di accesso per l'emersione delle vittime.

Il Numero Verde esprime una potenziale dimensione di *mainstream* e accessibilità, ampliando l'opportunità anche laddove non sono presenti circuiti e reti territoriali o i fenomeni sono tali da essere impossibili da raggiungere.

Un meccanismo nazionale di *referral* dovrebbe basarsi su un approccio orientato ai diritti umani, su una prospettiva di *due diligence* e perciò di respon-

85 *Piano Nazionale d'Azione*, p. 16.

86 OSCE/ODHIR.

sabilità degli attori pubblici in primis ma anche di quelli privati, sulla partecipazione della società civile, su un orientamento pluridisciplinare e intersettoriale definito da criteri di trasparenza e accessibilità.

Fare luce sulle realtà che lavorano per sostenere le persone in condizioni di asservimento e sui loro profili e storie appare rilevante non solo per dare conto dal lavoro anche "poco" evincibile da una lettura superficiale dei dati degli operatori e perciò delineare un quadro più completo dell'operatività dei servizi specializzati che sono attivi sul territorio italiano ma anche per cogliere le modificazioni occorse negli ultimi anni e le richieste a cui i Progetti hanno dovuto tentare di dare una risposta anche andando talvolta anche oltre le ordinarie prerogative operative e di policy si si pensa al sistema nel suo complesso.

La raccolta di dati statistici rappresenta un passo necessario sia nella prospettiva di migliorare la conoscenza sulle dimensioni e sulle caratteristiche delle situazioni di grave sfruttamento rilevate dal Sistema Antitratta, sia allo scopo di considerare l'operatività dei Progetti alla luce proprio dei target che oggi il sistema intercetta.

Le reti territoriali antitratta hanno il compito di assicurare a livello locale la connessione operativa e la comunicazione tra tutti i servizi generali e specializzati attivi nel contrasto al grave sfruttamento nelle diverse attività di primo contatto con i soggetti a rischio di sfruttamento, in quelle proattive di identificazione, di protezione immediata e prima assistenza, fino a quelle volte all'ottenimento del permesso di soggiorno, alla formazione e all'inserimento socio-lavorativo. Una filiera insomma di azioni/intervento tese a consentire l'effettiva protezione delle persone seguite dai Progetti ma anche indicative di una costruttiva relazione con il territorio, nonché di interconnessione con altri servizi soprattutto nel caso delle attività di formazione e sensibilizzazione, soprattutto oggi rispetto ai flussi migratori misti ma anche rispetto al sistema preposto al lavoro a sostegno delle donne vittime di violenza.

In Italia, il Piano Strategico Nazionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ribadisce la centralità delle Reti e delle collaborazioni, tra settore pubblico e privato, con l'obiettivo di adottare una prospettiva integrata di cooperazione che assicuri il confronto operativo tra il livello istituzionale e il privato sociale di riferimento, la cui valorizzazione è elemento indefettibile nella costruzione della strategia italiana, nell'ottica del mantenimento e rafforzamento delle reti integrate operanti sui territori, orientate proprio al lavoro multi – agenzia.

Spetta alle Reti realizzare il raccordo operativo e la comunicazione tra tutti i servizi che operano nel campo della prevenzione, protezione e del contrasto alla tratta e a tutte le forme del grave sfruttamento anche in considerazione del fatto che tali azioni – per essere incisive – non possono prescindere da un coinvolgimento di componenti del lavoro che vanno oltre la dimensione del sociale e anche quella investigativo-giudiziaria. È quindi fondamentale prestare attenzione sul piano delle *policy* poiché l'attenzione in questo senso – laddove non meramente lasciata alla dimensione simbolica – sottende un coinvolgimento della *politics* che oggi come è noto a sua volta rinvia a forme di *governance multi-livello* e perciò ad una dimensione olistica dell'investimento politico su questo versante che è sicuramente rilevanti per gli interventi, condizionandone positivamente la qualità, e perciò complessivamente l'efficacia sul piano dell'implementazione. La *governance,* infatti, pone al centro il principio di sussidiarietà e il risultato finale delle azioni pubbliche e le modalità e le forme più adeguate per il suo raggiungimento degli obiettivi. La flessibilità del modello riguarda non soltanto attraverso l'esternalizzazione di funzioni e servizi pubblici, o la costituzione di partnership pubblico/privato, ma anche e soprattutto l'arricchimento del processo decisionale mediante la partecipazione dei soggetti destinatari delle politiche pubbliche.

Il riferimento è a metodologie di lavoro quali: la prospettiva di genere, la transnazionalità e l'interregionalità, l'interrelazione e l'integrazione delle politiche, la creazione/rafforzamento e gestione di reti e relazioni tra una pluralità di soggetti, le modalità di approccio al target fortemente integrate e centrate sulla persona, al principio di non discriminazione. L'integrazione della prospettiva di genere che ovviamente dovrebbe essere condotta adottando un'ottica intersezionale[87] – se autentica – dovrebbe

87 Patricia Hill Collins and Valerie Chepp, 'Intersectionality', in *The Oxford Handbook of Gender and Politics*, ed. by Georgina Waylen and others (Oxford ; New York: Oxford University Press, 2013), pp. 57–87; Kimberle Crenshaw, 'Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics', *University of Chicago Legal Forum*, 1, 1989, 139–67; Kimberle Crenshaw, 'Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color', *Stanford Law Review*, 43.6 (1991), 1241 <https://doi.org/10.2307/1229039>.

consentire di progettare, implementare, monitorare e valutare interventi che tengono conto delle disuguaglianze di genere e integrano una specificità di genere laddove opportuno, ampiamente presente nella costruzione delle situazioni di asservimento e anche nel *public discourse* sulla tratta oramai con riferimento a tutti gli ambiti.

Attraverso i processi di esternalizzazione e di delega oggi la PA fa partecipi altri soggetti delle proprie funzioni ed attività sviluppando necessariamente un ruolo di regia, di indirizzo e coordinamento di network che presuppone una capacità di interpretare gli effetti delle proprie azioni e di apprendere dall'esperienza dei risultati, al fine di acquisire una maggiore autorevolezza ed una più ampia legittimazione "sostanziale" facendo sintesi concertate di differenti interessi proprio rispetto a quegli attori che danno corpo ai sistemi di riferimento nel quadro di un nuovo modo di concepire la decisione dare corpo alla programmazione e guardare all'implementazione con un occhio più favorevolmente incline anche alla valutazione.

La rilevazione dei dati è stata realizzata nel periodo compreso tra maggio e luglio 2020.

4.4. Report sui dati SIRIT 2017 - 2018 - 2019

I dati riportati nelle seguenti pagine hanno quale fonte il Sistema Informatizzato per la raccolta di informazioni sulla tratta SIRIT, il database online gestito dal Numero Verde Nazionale in aiuto alle vittime di tratta, dedicato a raccogliere le informazioni relative al sistema di interventi per l'emersione, la protezione e l'assistenza delle persone coinvolte in situazioni di grave sfruttamento ai sensi dell'Artt. 600, 601, 602 C.P. e Art. 18 del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero e nel quadro delle disposizioni Art. 13 della legge n. 228 del 2003 fornite dagli enti titolari/attuatori dei progetti di assistenza e protezione sociale delle vittime di tratta e sfruttamento co-finanziati dal DPO ai sensi dell'art. 18 d.lgs_286-98 e dell'art.13 Legge_228-2003.contro la tratta di persone

Il sistema SIRIT, acronimo di *Sistema Informatizzato per la Raccolta di Informazioni sulla Tratta*, è gestito dal Ministero per le Pari Opportunità in convenzione con il Comune di Venezia in qualità di gestore del Numero Verde Nazionale in aiuto alle vittime di tratta e/o grave sfruttamento. Tale sistema di raccolta dati su database online, nasce nel 2010 con una prima versione sviluppata da *Transcrime* in collaborazione con l'Università degli Studi di Trento. A questa prima versione ne sono succedute nel corso degli anni altre due che, da una parte hanno tenuto conto dell'evoluzione organizzativa del sistema nazionale in aiuto alle vittime di tratta e/o grave sfruttamento e dall'altra dell'evoluzione dei fenomeni. La seconda versione, curata dal Numero Verde Antitratta, è divenuta operativa nel 2013 e oltre a presentare una sezione di reportistica potenziata e maggiormente curata, implementava una sezione dedicata all'inserimento delle schede chiamate ricevuta dal Numero Verde Antitratta che potevano inoltre essere collegate alle schede "Articolo 13". Nel 2017, in seguito alla riorganizzazione portata dal DPCM del 16 maggio 2016, che ha sancito la nascita del *Programma Unico di emersione, assistenza e integrazione sociale,* è stata implementata una nuova versione del sistema SIRIT. Questa ha visto la luce in seguito ad un'attenta analisi dei cambiamenti occorsi e delle indicazioni giunte sia dal Dipartimento per le Pari Opportunità, che da parte dei Progetti Antitratta.

Successivamente ad un'ampia consultazione con tutti i soggetti interessati, si è giunti alla progettazione di un sistema informatizzato, dotato delle più recenti tecnologie di gestione di database e di sicurezza, in grado di raccogliere tramite specifiche schede informatizzate: le chiamate ricevute dal Numero Verde Antitratta, le "uscite" delle Unità di Strada e di Contatto; le attività di valutazione, presa in carico, e di follow up e di fornire delle reportistiche in modo efficace e intuitivo. Il Sistema SIRIT nel corso degli anni si è inoltre arricchito di nuove funzionalità introdotte a seguito delle indicazioni giunte dai Progetti Antitratta negli incontri nazionali che si sono succeduti negli ultimi anni. Si può in definitiva considerare il SIRIT un Progetto "aperto" in continuo aggiornamento, proprio in quanto le esigenze e le suggestioni che provengono dalla Rete Nazionale Antitratta si modificano sulla base delle evoluzioni dei fenomeni.

I dati di seguito riportati si riferiscono alle elaborazioni delle attività di valutazione e di presa in carico relative agli anni 2017, 2018 e 2019.

Al fine di consentire una maggiore comprensione dei dati sotto riportati, è doveroso ricordare che: con il termine *valutazione* si indica "il processo di accertamento o meno degli elementi ricon-

ducibili alla tratta e/o grave sfruttamento ovvero alla sussistenza dei requisiti per l'inserimento nei programmi di assistenza e/o alla valutazione ed all'invio ad altri programmi/percorsi di inserimento/integrazione dei soggetti "valutati"[88] mentre con l'espressione *presa in carico* si intende "l'attivazione di un programma di protezione che prevede un percorso personalizzato per la fuoriuscita di tratta e/o sfruttamento e violenza all'interno di una struttura accreditata, il quale comprende azione a breve, medio e lungo termine, finalizzate all'inserimento sociale e a un percorso di autonomia."[89]

Nel 2017 il Sistema ha registrato 1.738 nuove valutazioni, nel 2018, 3.550; mentre nel 2019 3.707. Per quanto concerne le prese in carico nel 2017 il Sistema ne ha registrate 1.058; nel 2018 960 mentre nel 2019 sono risultate essere 925[90].

4.5. Nazionalità

Vengono riportati di seguito i dati relativi alla nazionalità dei soggetti intercettati dal Sistema Antitratta negli anni 2017, 2018 e 2019: le tabelle si limitano ad indicare i gruppi nazionali più numerosi, di conseguenza, alcune nazionalità, come l'Ucraina, che sappiamo essere una comunità molto presente in Lombardia, Campania ed Emilia-Romagna, sembrano scomparire dopo il 2017, anche se questi gruppi nazionali continuano di fatto a ripresentarsi negli anni successivi con frequenza minore.

I gruppi nazionali più numerosi, relativamente sia alle valutazioni che alle prese in carico, rimangono in buona parte invariati nel corso del periodo considerato. Allo stesso modo, rimangono stabili anche i rapporti tra la quantità di valutazioni effettuate dagli operatori e le prese in carico per ogni gruppo nazionale: alcuni gruppi nazionali, come ad esempio il gruppo nigeriano o quello ivoriano, mostrano una tendenza a presentare una sensibile differenza in termini di valori tra la quantità di valutazioni concluse e il numero di prese in carico. Altri gruppi nazionali come Cina, Gambia, Senegal e Ghana pur manifestando una tendenza similare, esprimono valori meno stabili nel corso del triennio[91].

Le differenze in termini quantitativi riscontrate tra il numero di valutazioni effettuate e le prese in carico sono in realtà molto meno rilevanti se poste a confronto con il dato relativo alle persone contattate nel quadro delle attività a diverso titolo "osservative" della popolazione a rischio. Questo scostamento offre una chiara rappresentazione, da un lato dell'ampiezza dei gruppi che possono essere attenzionati dal Sistema, ovvero della rilevanza del problema della vulnerabilità di alcuni target di stranieri presenti nel nostro Paese, dall'altro della complessità del mandato operativo di cui sono depositari i Progetti Antitratta rispetto alle caratteristiche sia dei fenomeni oggi e sia delle modalità di emersione delle persone così come delle azioni percorribili per costruire con loro un contatto e eventualmente valutare la sussistenza degli elementi per una presa in carico.

I dati riportati nei grafici ricavabili dai dati del SIRIT mettono in luce in modo inequivocabile il grande lavoro che il Sistema Antitratta ha svolto nel triennio in esame a "supporto" del Sistema dei richiedenti protezione internazionale, che come si vedrà di seguito attraverso i numeri e, come si è già detto in altra parte di questo lavoro, in questi anni ha avuto bisogno sistematicamente di un confronto di tipo operativo e di una collaborazione fattiva degli operatori antitratta proprio nella costruzione delle valutazioni di migliaia di persone che hanno attraversato i diversi "luoghi" di accoglienza previsti per coloro i quali richiedono protezione internazionale e sono in attesa dell'esame da parte della Commissione Territoriale.[92]

Sul piano diritti umani questa collaborazione, se da un lato ha impegnato tantissimo il lavoro dei Progetti su tutto il territorio nazionale per certi aspetti

88 *Glossario*, a cura dei 21 Progetti Antitratta italiani finanziati da Dipartimento per le Pari Opportunità attraverso il Bando 3-2018, 2019.

89 Ibidem.

90 I dati SIRIT qui riportati si riferiscono a quanto indicato dai Progetti al giugno 2020.

91 Cina: 8 prese in carico nel 2017; Senegal: 4 prese in carico nel 2018; Gambia: 7 prese in carico nel 2017; 2 prese in carico nel 2018; Ghana: 3 prese in carico nel 2018.

92 Giovannetti M. (2019) 'La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione', Diritto, immigrazione, cittadinanza, (1), 1-29, https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2019-1/357-la-frontiera mobile-dell-accoglienza-perrichiedenti-asilo-e-rifugiati-in-italia-vent-anni-di-politiche-pratichee-dinamiche-di bilanciamento-del-diritto-alla-protezione; Hein C. (a cura di) (2010) *Rifugiati: vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Saggi Storia e scienze sociali, Roma, Donzelli.

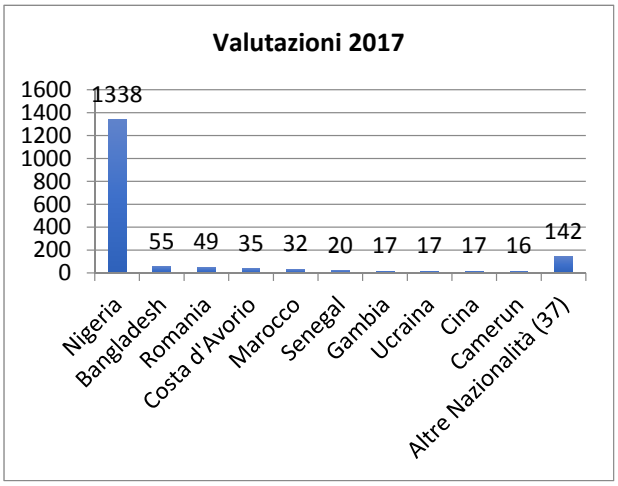
"assorbiti" dopo il 2015 dall'arrivo ingente di migranti dalle rotte del Mediterraneo[93], dall'altro ha permesso sicuramente un funzionamento più aderente al rispetto della dignità e delle garanzie di cui sono titolari queste persone dei dispositivi disponibili rispetto al soggiorno e ai percorsi di emersione, assistenza e eventuale accompagnamento verso l'integrazione sociale.

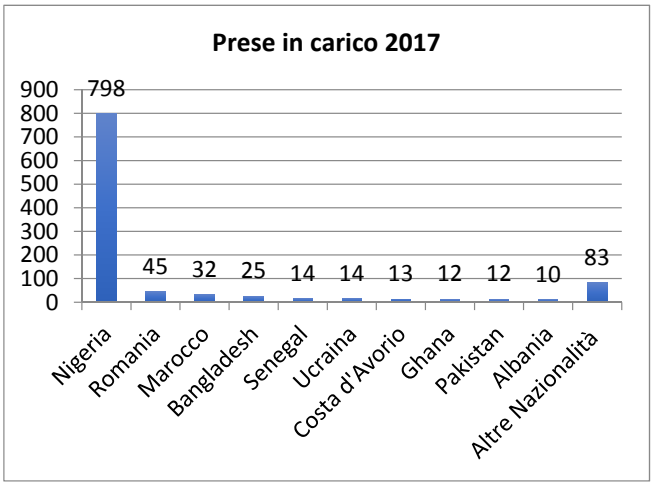
Rispetto alle nazionalità appare evidente già da questi primi dati il ruolo assolutamente preminente "occupato" dalle persone di provenienza dalla Nigeria destinatarie principali di quell'impegno profuso dagli operatori di cui si faceva accenno pocanzi sia relativamente alle possibilità offerte dal sistema nella sua generalità di offrire sostegni finalizzati all'inclusione sociale a cui il Programma Bando Unico tende, sia di ricevere una più adeguata assistenza nell'ambito del Sistema dei richiedenti. Il fenomeno delle donne provenienti dalla Nigeria ha impegnato molto i Progetti anche perché la composizione di questo gruppo nazionale presentando caratteristiche inedite rispetto al passato o comunque plurali in considerazione dei numeri consistenti – si pensi ad es. al generale abbassamento dell'età media, alla scarsità di risorse individuali di tantissime di queste giovani, alla presenza diffusa di donne con a carico bambini neonati o piccolissimi spesso frutto di violenze sessuali avvenute in Libia e comunque dopo la partenza dalla Nigeria – ha necessitato di una "lettura" anche in chiave operativa diversa.

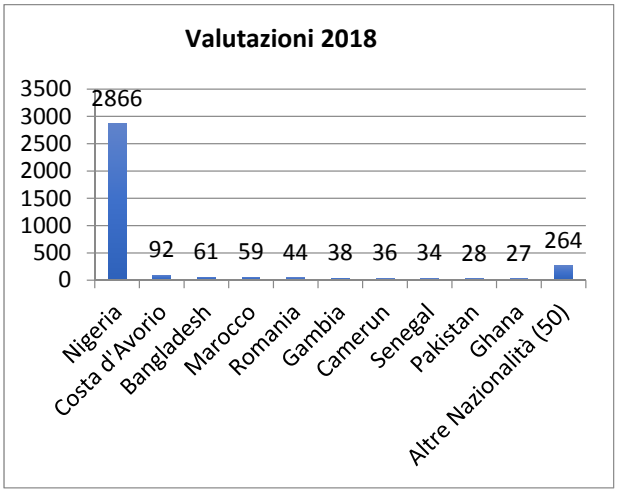
Operando delle generalizzazioni, che comunque sintetizzano in modo eloquente la rilevanza quantitativa di queste presenze, è evidente da un confronto dei dati rispetto alle 3 annualità considerate, il fatto che nel 2019 rispetto sia al 2017 sia al 2018, la distanza numerica tra le persone valutate e quelle prese in carico proprio aumenti sensibilmente in ragione da un lato del consolidamento di questa presenza nel Sistema dall'altro del ridimensionamento di questo target nei flussi via mare. Proprio il superamento della pressione esercitata sui Progetti da questo importante numero di persone, ha aperto alla possibilità di realizzare con molte di loro in tempi "credibili" percorsi come quelli che questo Sistema può offrire e realizzare e nel contempo offrire, anche in chiave di lavoro multi-agenzia, forme di collaborazione ad altri sistemi preposti all'accoglienza degli stranieri, sicuramente più equilibrate. Ciò è molto importante da comprendere, poiché l'allentamento della sollecitazione derivante dal piano quantitativo permette di veicolare maggiori energie anche in chiave di lavoro pro-attivo verso le attività di emersione. Intercettare le situazioni di grave sfruttamento in alcuni particolari "momenti" della vicenda di questi migranti comprendendone i passaggi anche dal punto di vista della costruzione delle situazioni "propedeutiche" allo sfruttamento o che presentano le caratteristiche tipiche del rischio di grave sfruttamento può essere determinante per il destino di queste persone. Senza dubbio l'arrivo nel nostro Paese o il collocamento nel luogo di accoglienza immediatamente successivo la prima assistenza sono passaggi/luoghi critici; cogliere questa criticità in modo corretto al momento giusto permette la costruzione di percorsi che altrimenti possono risultare faticosi da costruire e richiedere molto tempo per la loro realizzazione poiché la persona nel frattempo trova accoglienza in contesti riferibili al Sistema dei richiedenti protezione internazionali, la cui ratio operativa è per forza diversa rispetto al Sistema Antitratta, così come diverse sono anche le competenze degli operatori.

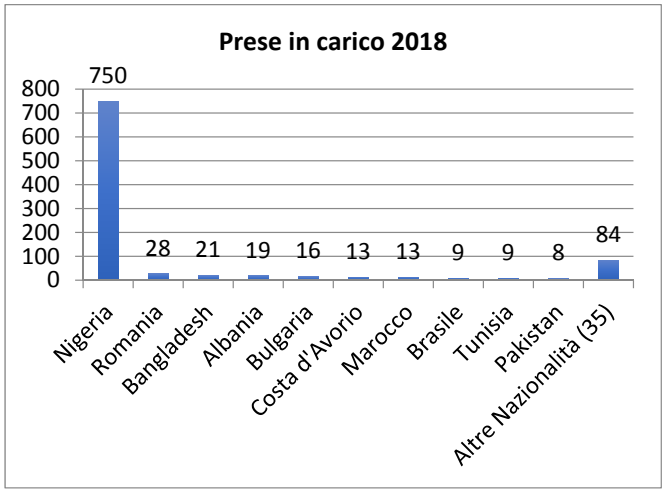
Guardando ai dati nel loro complesso, si può dire che i flussi migratori misti hanno sicuramente ampliato il *range* delle provenienze delle persone che sono entrate in contatto con i Progetti sul territorio nazionale impegnando gli operatori nel lavoro di valutazione e eventualmente nei percorsi di presa in carico anche rispetto ad un confronto con realtà ancora poco note. Tale estensione ha portato perciò anche gli operatori a doversi misurare sempre più spesso con uomini o ragazzi piuttosto che con donne e per talune nazionalità comunque con una presenza di entrambi i sessi ma con storie di sfruttamento e di violenza completamente diverse, a conferma della natura "sessuata" e di genere delle vicende migratorie spesso amplificate sul piano del disagio dalla vulnerabilità di cui questi target sono portatori come esperienze di vita.

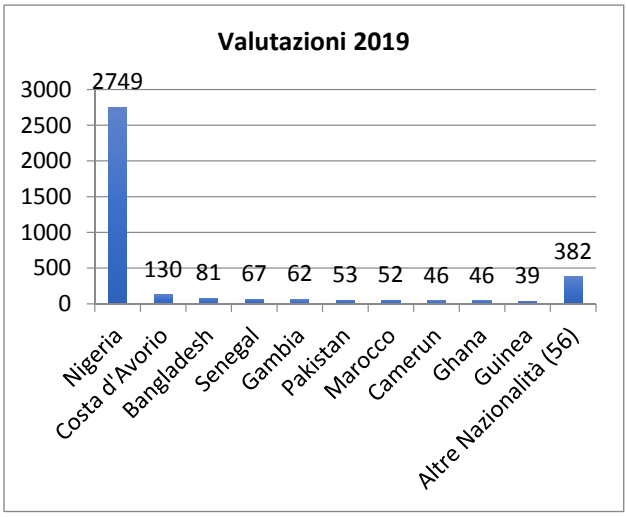
93 IOM, *Missing Migrants Project. The Central Mediterranean route: Migrant Fatalities* January 2014 - July 2017, 2017,https://missingmigrants.iom.int/central-mediterranean-route-migrantfatalities-january-2014-july-2017 IOM, *La tratta di esseri umani lungo la rotta del Mediterraneo Centrale, 2017* retrieved from: http://italy.iom.int/sites/default/files/documents/OIM_ Rapporto%20tratta_2017.pdf

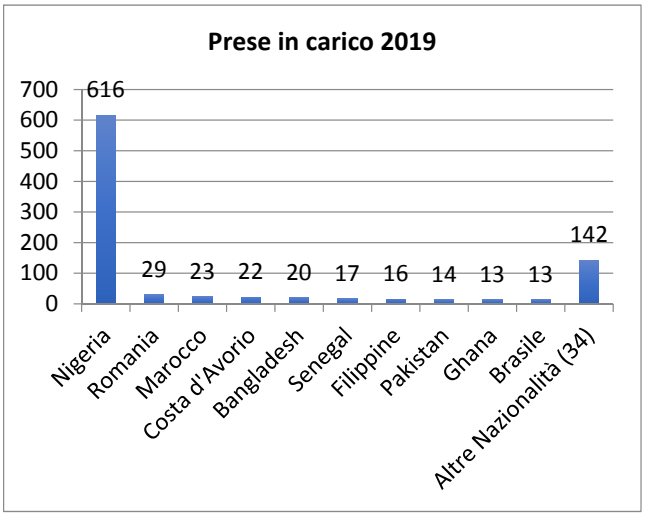

Valutazioni 2017
1600
1400
1200
1000
800
600
400
200
0
1338
55 49 35 32 20 17 17 17 16 142
Nigeria
Bangladesh
Romania
Costa d'Avorio
Marocco
Senegal
Gambia
Ucraina
Cina
Camerun
Altre Nazionalità (37)


Prese in carico 2017
900
800
700
600
500
400
300
200
100
0
798
45 32 25 14 14 13 12 12 10 83
Nigeria
Romania
Marocco
Bangladesh
Senegal
Ucraina
Costa d'Avorio
Ghana
Pakistan
Albania
Altre Nazionalità

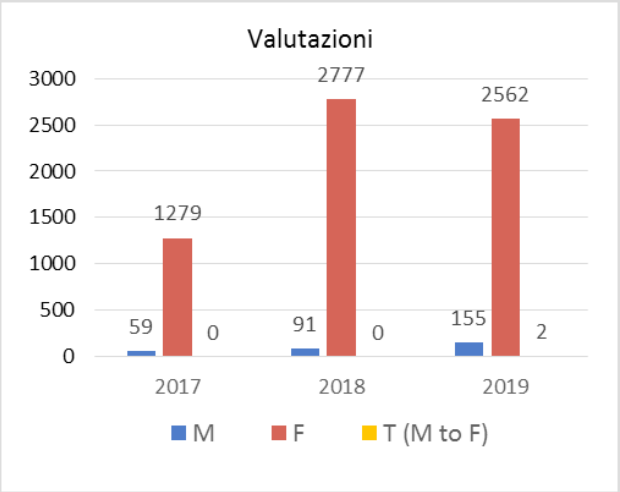

Valutazioni 2018
3500
3000
2500
2000
1500
1000
500
0
2866
92 61 59 44 38 36 34 28 27 264
Nigeria
Costa d'Avorio
Bangladesh
Marocco
Romania
Gambia
Camerun
Senegal
Pakistan
Ghana
Altre Nazionalità (50)

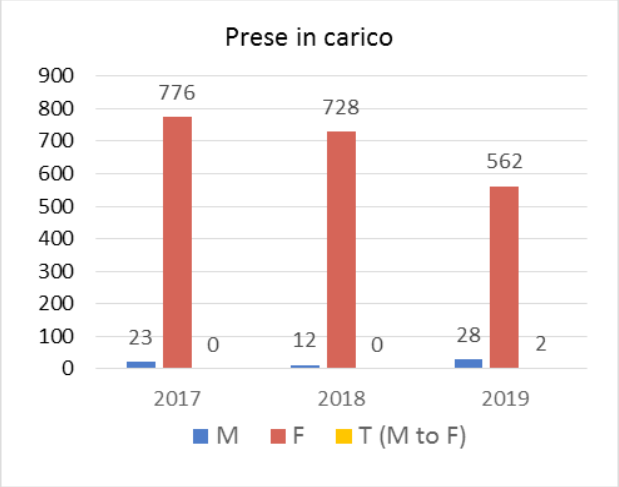

Prese in carico 2018
800
700
600
500
400
300
200
100
0
750
28 21 19 16 13 13 9 9 8 84
Nigeria
Romania
Bangladesh
Albania
Bulgaria
Costa d'Avorio
Marocco
Brasile
Tunisia
Pakistan
Altre Nazionalità (35)


Valutazioni 2019
3000
2500
2000
1500
1000
500
0
2749
130 81 67 62 53 52 46 46 39 382
Nigeria
Costa d'Avorio
Bangladesh
Senegal
Gambia
Pakistan
Marocco
Camerun
Ghana
Guinea
Altre Nazionalità (56)


Prese in carico 2019
700
600
500
400
300
200
100
0
616
29 23 22 20 17 16 14 13 13 142
Nigeria
Romania
Marocco
Costa d'Avorio
Bangladesh
Senegal
Filippine
Pakistan
Ghana
Brasile
Altre Nazionalità (34)

4.5.1. Nigeria[94]





I dati relativi agli utenti di nazionalità nigeriana mostrano con chiarezza quanto il fenomeno relativamente a questo target interessi il genere femminile; con riferimento a questa nazionalità la dimensione dell'appartenenza sessuale è sicuramente un elemento di prima importanza per comprendere la genesi di questi progetti migratori e il contatto/coinvolgimento con le situazioni riferibili al grave sfruttamento, che può essere un elemento presente nel disegno dello *smuggling* fin dalle fasi iniziali del viaggio così come presentarsi dopo durante l'attraversamento e la sosta nei Paesi di transito se non addirittura in Italia. Secondo l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, nel 2016 la nazionalità con il più alto numero di arrivi via mare in Italia è stata quella nigeriana e, rispetto ai dati del 2014, il numero di donne nigeriane è aumentato del 600% (da 1.500 nel 2014 a 11.009 nel 2016). Èsicuramente una migrazione fortemente al femminile quella nigeriana riconducibile, almeno per quanto concerne l'Italia ad una forte attrazione verso il vecchio continente solo in parte spiegabile facendo riferimento ai tradizionali fattori di spinta quali femminilizzazione della povertà, mancanza di opzioni di istruzione e di lavoro, disparità di accesso ai servizi sanitari, diffusa violenza domestica e, in generale, disparità di opportunità e status sociale tra uomini e donne. La tratta a scopo di sfruttamento sessuale rappresenta un dato consolidato nella migrazione di queste donne quasi tutte provenienti da Lagos e da Benin city le quali oramai non sono solo città di emigrazione ma anche di deportazione in considerazione della dimensione anche circolare che ha assunto da anni lo sfruttamento sessuale delle donne. Il sistema nigeriano si fonda sul meccanismo del debito, che può arrivare anche ai settantamila/ottantamila euro. Una cifra enorme, non solo per persone che ovviamente non hanno contezza del potere d'acquisto dell'Euro e che molto spesso sono portate in Italia con la promessa di un lavoro e che invece, ingannate, si ritrovano a dover ripianare l'organizzazione che ne ha favorito il viaggio, attraverso le *madam*[95], figura femminile simbolicamente molto importante nella gestione dello sfruttamento anche se ultimo anello nella gerarchia della costruzione e del mantenimento del rapporto di assoggettamento. È una condizione quella delle donne migranti nigeriane che pur a fronte di considerevoli cambiamenti avvenuti nel corso del tempo, si contraddistingue per un frame in cui immaginario e religione concorrono a costruire quella condizione di fedeltà garantita dal

94 Le tabelle relative ai soggetti segnalanti riportano solamente le tipologie di soggetti che presentano una frequenza del dato rilevante.

95 Il termine "madame" significa "signora", ma nel contesto della tratta indica la trafficante che gestisce le vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, a cui devono ripagare il debito contratto prima di lasciare il paese di origine. Di frequente capita che sia un'ex vittima di tratta che, una volta pagato il debito, decide di guadagnare dallo stesso traffico di cui è stata vittima in passato.

rito juju che insieme al debito vincola le donne in un rapporto di soggiogamento dal quale è difficile liberarsi. Paradossalmente, il ruolo della donna sembra giocare una parte fondamentale proprio nell'agevolare il soggiogamento nel sistema di tratta perché, di fatto, costituisce una delle poche possibilità – spesso la sola – di mobilità sociale per la componente femminile normalmente relegata ai margini.

Il 2018 ha registrato un incremento sensibile del numero di valutazioni effettuato dal Sistema Antitratta 2868 fronte di 1338 effettuate nel precedente anno; tale incremento tuttavia non ha inciso sul numero di prese in carico anche se questa circostanza potrebbe trovare una spiegazione nel fatto che, nel 2017, solo una parte dei Progetti Antitratta aveva dato inizio all'attività di inserimento dati nel sistema SIRIT riguardante le valutazioni delle potenziali vittime di tratta e/o grave sfruttamento;

Per quanto concerne brevemente la relazione che può intercorrere tra lo sviluppo del lavoro dei Progetti con le donne nigeriane rispetto a quelle con le altre nazionalità vi è da rilevare la corrispondenza solo parziale tra proporzioni delle persone valutate per singola nazionalità rispetto alle prese in carico. Tale elemento appare evidente nelle tabelle di cui sopra con riferimento alla nazionalità.

Questo dato non deve far pensare ad una non adeguata capacità dei Progetti di saper identificare nella fase di contatto quegli elementi che poi possono portare ad una valutazione – da considerare che la persona non necessariamente arriva in valutazione sulla base di un'attività realizzata direttamente dagli operatori dei Progetti ma in un'ottica di lavoro multi-agenzia le segnalazioni e le richiesta di valutazione dovrebbero pervenire e normalmente arrivano da più soggetti – bensì dal fatto che in realtà le emersioni, le valutazioni e le prese in carico avvengono anche sulla scorta delle attività di contrasto realizzate dalle Forze dell'Ordine o con riferimento allo sfruttamento lavorativo dagli Ispettorati del Lavoro e/o da altri soggetti quali Magistratura, Tribunali dei Minori, Commissioni Territoriali e in questo caso ovviamente non è detto che il lavoro praticato dagli operatori del Sistema Antitratta in un determinato territorio in quel momento fosse orientato verso le stesse situazioni e/o gli stessi target.

Questa circostanza trova conferma nella tabella qui di seguito proposta relativa al soggetto dal quale parte la segnalazione finalizzata alla valutazione. In tale tabella appare evidente il ruolo delle Commissioni Territoriali per i richiedenti asilo rispetto alle richieste di valutazione – su 2718 valutazioni effettuate nel 2019, 1855 provengono da questi organismi. È interessante notare che cresce il numero di persone che si propongono autonomamente, numero che se osservato con quello relativo ai soggetti proposti dalle Forze dell'Ordine ai fini di una valutazione da parte degli operatori del sociale, mette in luce l'esigenza di riflettere sul senso del lavoro multi-agenzia oggi poiché è evidente che va recuperata una riflessione circa l'esigenza di trovare dei punti di contatto e di obiettivo che nella diversità stimolino il lavoro proprio con questi soggetti con i quali da sempre il rapporto di collaborazione rispetto al contrasto alla tratta e alla presa in carico delle vittime è più consolidato nel tempo.

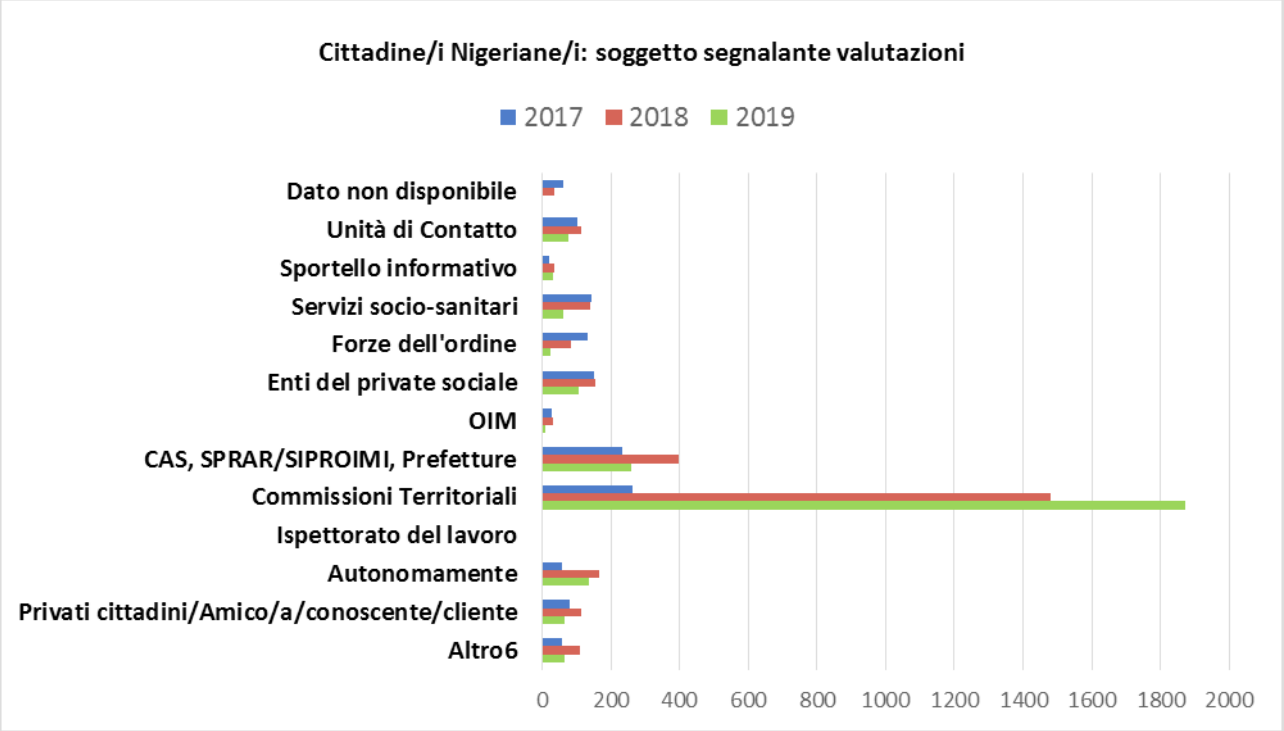
Più in generale, i dati di seguito proposti danno conto del lavoro dei "professionisti", e perciò del loro ruolo rispetto all'emersione delle situazioni di grave sfruttamento che è palese se si considera lo scarto quantitativo che esiste rispetto alle altre modalità di emersione.

Un dato importante concerne il forte ridimensionamento del ruolo di tutti gli attori nel 2019, con la sola eccezione dei soggetti riferibili al Sistema Richiedenti protezione internazionale, rispetto alle valutazioni. Da segnalare in particolare l'importante riduzione del numero di persone prevenienti dai Servizi socio-sanitari così come dalle Unità di Contatto. Si tratta di riduzioni non analoghe ma altrettanto significative a quelle riferibili alle Forze dell'Ordine. Negli anni infatti il ruolo dei sanitari e ovviamente il lavoro delle unità di contatto è sempre stato molto importante rispetto all'emersione delle situazioni di grave sfruttamento così come a tutte quelle attività che concorrono in modo determinante in un'ottica di "riduzione del danno" a mitigare la vulnerabilità dei target di riferimento ma anche quello delle reti di prossimità nonché a migliorare l'impatto di taluni fenomeni nella collettività sociale nel suo complesso. Molto spesso come è noto questo tipo di attività si interseca con gli interventi *a bassa soglia,* condizione quest'ultima sempre più frequente in virtù delle caratteristiche della popolazione di riferimento per i Progetti Antitratta e delle modalità con cui prendono forma le situazioni di grave sfruttamento, anche in danno di uomini adulti.

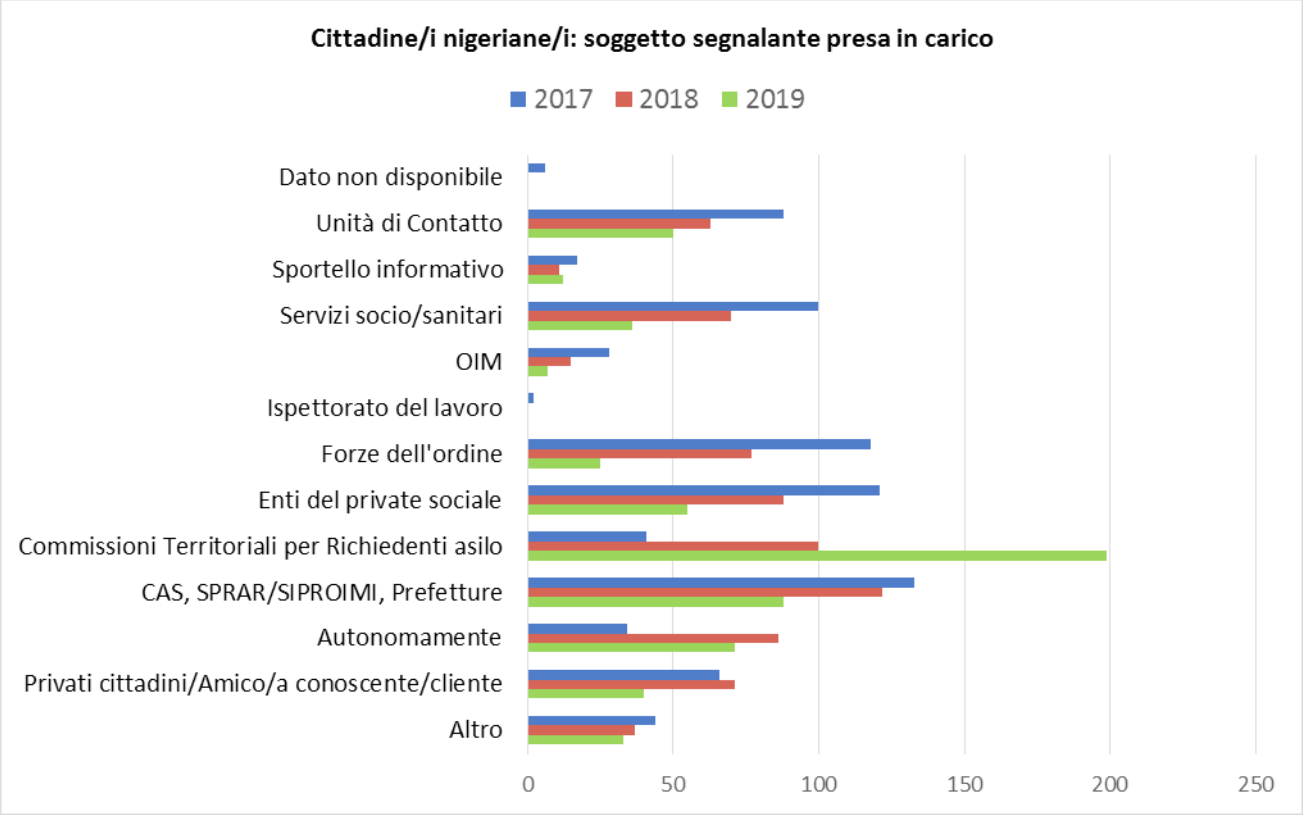
Entrando più nel merito del lavoro effettuato dalle Unità di Strada e di Contatto, i dati mostrano come le segnalazioni abbiano subito un calo tra il 2018 e il 2019. Le Mappature nazionali della prostituzione di strada, realizzate nel corso del 2019,

in continuità con quelle effettuate nel 2017 e 2018, confermano la tendenza verso una riduzione delle persone che esercitano la prostituzione *outdoor*. Questo trend, secondo gli operatori è senza dubbio attribuibile all'importante riduzione della presenza di persone di nazionalità nigeriana nella prostituzione di strada sia nelle ore notturne che in quelle diurne. Più in dettaglio se si osserva la mappatura effettuata alla fine del mese di maggio del 2019 si riscontra che in termini assoluti, rispetto alla precedente rilevazione, una stabilità del target africano comunque dimezzato numericamente rispetto all'ottobre 2017 (772 donne nel 2019 rispetto alle 1163 nel 2017). Le donne nigeriane rappresentano nella prostituzione di strada un target rilevante dalla fine degli anni '90 e da sempre si collocano ai livelli più bassi – insieme almeno in alcune aree alle donne bulgare prevalentemente di etnia rom – rispetto a costi dei servizi offerti.

VALUTAZIONI: SOGGETTO SEGNALANTE	2017	2018	2019
Altro	58	111	64
Privati cittadini/Amico/a/conoscente/cliente	82	113	66
Autonomamente	57	168	137
Ispettorato del lavoro	3	2	3
Commissioni Territoriali	264	1480	1874
CAS, SPRAR/SIPROIMI, Prefetture	234	397	259
OIM	28	32	10
Enti del private sociale	152	156	108
Forze dell'Ordine	133	83	25
Servizi socio-sanitari	143	139	61
Sportello informativo	19	36	32
Unità di Contatto	102	113	78
Dato non disponibile	62	36	0
TOTALE	**1338**	**2866**	**2749**



PRESE IN CARICO: SOGGETTO SEGNALANTE	2017	2018	2019
Altro	44	37	33
Privati cittadini/Amico/a conoscente/cliente	66	71	40
Autonomamente	34	86	71
CAS, SPRAR/SIPROIMI, Prefetture	133	122	88
Commissioni Territoriali per Richiedenti asilo	41	100	199
Enti del private sociale	121	88	55
Forze dell'Ordine	118	77	25
Ispettorato del lavoro	2	0	0
OIM	28	15	7
Servizi socio/sanitari	100	70	36
Sportello informativo	17	11	12
Unità di Contatto	88	63	50
Dato non disponibile	6	0	0
TOTALE	**798**	**740**	**616**



Le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale unitamente ai CAS, agli SPRAR/SIPROIM e alla Prefetture nelle tre annualità considerate hanno indiscutibilmente giocato un ruolo di primo piano rispetto oltre che alle segnalazioni di persone di origine nigeriana sulle quali si è operata una valutazione anche sulle prese in carico anche se l'incidenza sul totale è davvero molto più bassa.

Questa tendenza conferma in modo inequivocabile il bisogno del Sistema per la protezione dei richiedenti asilo e rifugiati di confrontarsi con gli

operatori antitratta nella consapevolezza che i profili delle persone nei flussi migratori misti presentano ibridazioni e vicende sulle quali è opportuno lavorare con specifiche competenze rispetto al processo di emersione e identificazione delle vittime di tratta. È anche un segnale chiaro del rapporto di lavoro multi-agenzia che, talvolta in modo non semplice, si è instaurato anche istituzionalmente tra enti preposti all'assistenza e alla protezione di target di stranieri che richiedono, seppur con modalità diverse, forme accompagnamento orientate alla loro autonomia e integrazione sociale.

È importante qui ricordare che dal punto di vista della struttura e dell'organizzazione, il Sistema degli interventi in aiuto alle persone vittime di tratta e di grave sfruttamento si discosta rispetto a quello della protezione internazionale e a quello rivolto a minori stranieri non accompagnati per l'esigenza operativa di realizzare azioni pro-attive finalizzate alla emersione delle vittime o potenziali vittime, azioni che negli altri sistemi non sono né previste né necessarie da porre in essere.

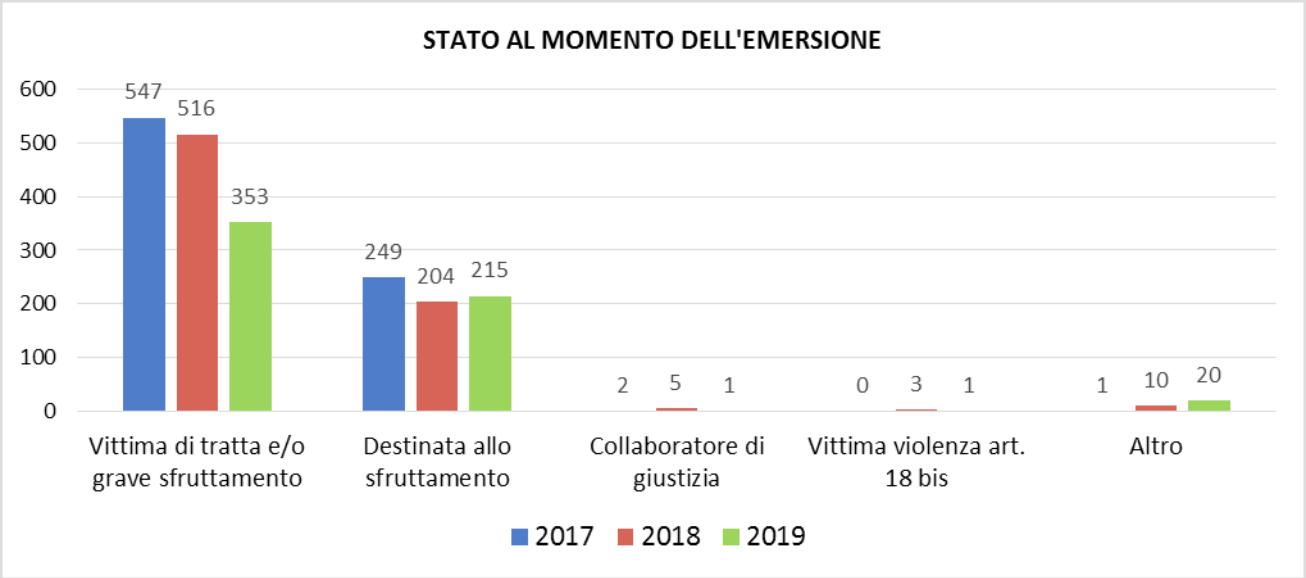
Nel giro di pochi anni, le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale presso le Prefetture sono diventate l'interlocutore principale dei Progetti Antitratta in moltissime province. Per la persona richiedente protezione internazionale, il passaggio presso la Commissione Territoriale è lo snodo decisivo del proprio percorso; fatto salve le possibilità di presentare ricorso avverso la decisione di diniego, è in quella sede che per il richiedente possono cambiare radicalmente le condizioni di soggiorno poiché è in quel momento che le autorità amministrative competenti stabiliscono se un richiedente soddisfa i criteri per ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria e spetta poi agli organi giudiziari esaminare la correttezza giuridica delle decisioni dalle CT . Se la persona è vittima di tratta o la sua vicenda presenta degli elementi che sollevano un ragionevole dubbio circa la grave vulnerabilità rispetto allo sfruttamento di questa persona, l'audizione in Commissione diventa un momento che si carica di ulteriori significati: se, infatti, la Commissione è in grado di individuare la potenziale vittima in base a una serie di indicatori, può aprirsi la possibilità di un'emersione e dell'avvio di un percorso di tutela; allo stesso tempo, la condizione di vittima di tratta può portare al riconoscimento di un titolo di protezione internazionale. Tuttavia il fatto che il numero di persone segnalate provenienti da questo ambito non trovi corrispondenza in quello delle prese in carico, per le quali anche altri soggetti segnalanti compaiono con frequenza simile rispetto alle Commissioni Territoriali, esprime anche la difficoltà di misurarsi con i dispositivi previsti per il rilascio del titolo di soggiorno ma più in generale dà conto ancora una volta dell'identificazione come momento centrale delle procedure che investono gli stranieri.

In particolare se si osservano i dati del 2018, anno nel quale poco più del 50% delle segnalazioni di cittadini nigeriani è giunto dalle CT si nota che solamente 101 delle 1462 valutazioni avviate nel 2018 hanno dato luogo ad una presa in carico[96]. In realtà le persone di nazionalità nigeriana prese in carico sulla scorta di una segnalazione delle CT sono 131 perché alcune di queste sono state prese in carico nel 2019 (perciò non imputate nella Tabella di cui sopra al 2018) Altre 421 di queste 1462 valutazioni si sono concluse con una decisione dei soggetti di non aderire al programma nonostante fossero stati identificati come vittime di tratta. Questo dato, da un lato mette in luce la grande vulnerabilità di tante delle persone valutate, soprattutto giovani donne spesso "destinate" allo sfruttamento sessuale presenti nel Sistema dei richiedenti che arrivano in Italia presentando domanda di protezione internazionale, dall'altro è indicativo di una forte sollecitazione del Sistema Antitratta da parte delle CT, indotto a "tutelarsi" nel proprio procedere amministrativo integrando attraverso l'expertise offerto dagli operatori antitratta quei "vuoti" che il mondo della protezione internazionale lascia scoperti se chiamato a lavorare con target e modalità non pienamente rispondenti perché inclini a situazioni di grave sfruttamento o comunque estremamente vulnerabili e perciò ad alto rischio di tratta.

Il grafico relativo alla condizione riscontrata al momento dell'emersione, nel presentare una situazione pressoché invariata nel triennio considerato rispetto alle singole voci di "stato" proposte, evidenzia un dato in sensibile riduzione nel 2019 del numero di persone emerse e qualificate come Vittime di tratta e/o grave sfruttamento, mentre appare piuttosto stabile il dato concernete le persone Destinate allo sfruttamento.

Nel grafico in esame è senza dubbio interessante il dato nelle tre annualità relativo a questo "stato"

96 Corrispondente al 14,47% delle segnalazioni.



con il quale si fa riferimento a situazioni in cui per ragioni legate intrinsecamente al progetto migratorio o per vicende e circostanze che si sono maturate successivamente all'arrivo in Italia le persone si trova ad essere di fatto esposta in modo palese – agli occhi degli operatori – al grave sfruttamento. Si tratta di una valutazione che ovviamente tiene contro di indicatori consolidati e ovviamente richiede di essere formulata da parte dei Progetti sulla base dell'esperienza professionale degli operatori che specificamente operano in quest'area degli interventi.

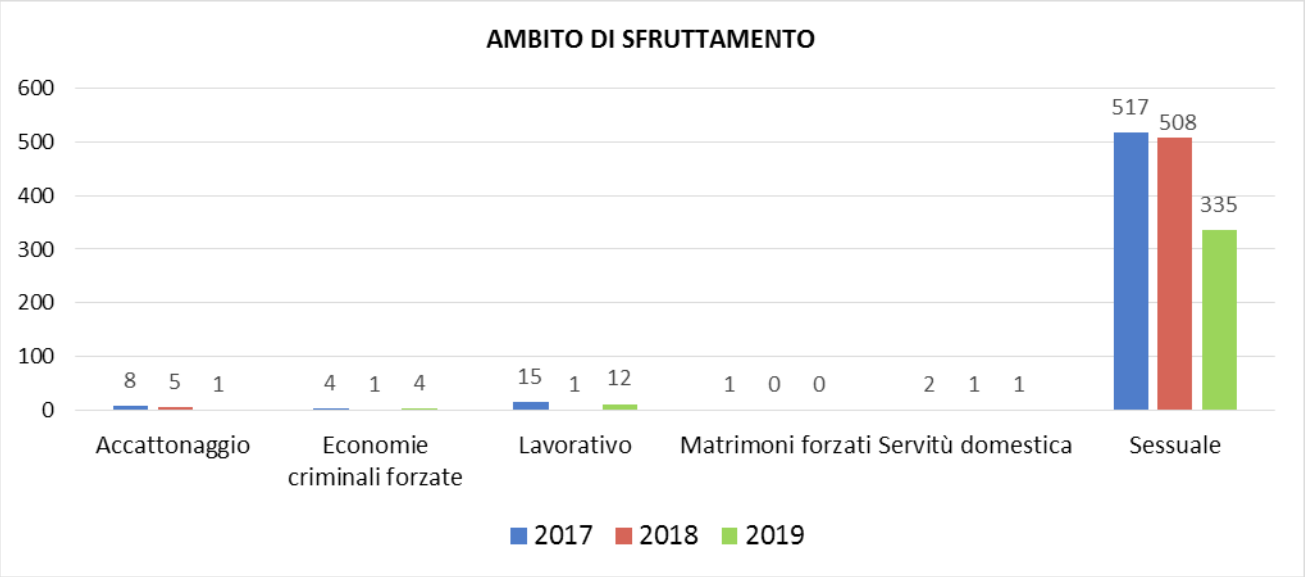
È possibile che la riduzione delle vittime derivi dal ridimensionamento numerico riferibile al target nigeriano e più in generale all'attenuarsi della pressione migratoria sulla rotta del Mediterraneo in particolare di questo gruppo nazionale; ma è anche possibile che i dati riferibili a questi due "stati" siano giustificabili considerando il momento dell'emersione in quanto tale, ovvero, tanto quanto è più tempestivo l'intervento tanto quanto è possibile che lo sfruttamento non si sia ancora consumato nei termini in cui è presente tra le persone classificate come vittime. Tradotto in termini pratici si tratta di persone che verosimilmente sono segnalate dai CAS piuttosto che dalle CT e per questa ragione, essendo la valutazione da parte degli operatori antitratta più tempestiva il risultato che si registra ricade sotto la voce Destinata allo sfruttamento.

La tabella mostra anche numeri assoluti in contrazione la cui spiegazione può essere ascrivibile anche all'acclarata difficoltà che da un po' di tempo i Progetti sembrano incontrare rispetto al far emergere vittime di nazionalità diversa da quella nigeriana, anche sul versante dello sfruttamento sessuale, ambito nel quale si riscontra comunque una "riduzione di interesse" e di appetibilità da parte delle vittime rispetto al Programma che i Progetti stessi possono proporre e realizzare con loro.

Da notare anche il crescente numero di casi riferiti sotto la voce Altro a conferma della pluralità della casistica con cui oggi il Sistema Antitratta si misura. Interessanti i 3 casi Art. 18 bis del 2018 poiché l'utilizzo di questo dispositivo fatica molto a decollare, pur a fronte di una casistica potenziale ampia, in considerazione delle gravi forme di violenza che si consumano nel contesto delle relazioni intime in danno di donne straniere, molte volte sfruttate anche da reti parentali o da persone legate a relazioni intime piuttosto che da organizzazioni criminali.

Per ciò che concerne l'ambito dello sfruttamento la preminenza assoluta di quello sessuale nel triennio in esame si colloca coerentemente in linea con lo scenario che da sempre i Progetti Antitratta fotografano rispetto alla popolazioni di riferimento e che confermano peraltro anche quanto affermato dalla Commissione Europea che nel 2018 identifica lo sfruttamento sessuale come la forma di sfruttamento più comune con oltre la metà (56%) delle vittime registrate, mentre quello lavorativo si attesterebbe a circa un quarto (26%) delle vittime registrate[97].

97 Sulla base dei dati raccolti dalla Commissione Europea, la maggior parte (2758 su 4509, ovvero il 61%) delle vittime di tratta registrate per lo sfruttamento lavorativo nell'UE si trova-



La questione della preminenza dello sfruttamento sessuale e della centralità che queste situazioni rivestono nel lavoro dei Progetti nei tre anni in esame riflette la grande presenza di donne nigeriane nelle attività di valutazione e di presa in carico, ma anche mette in luce il fatto che solo in tempi recenti la dimensione dello sfruttamento lavorativo come centrale rispetto al mandato e agli obiettivi su cui si articolano i Progetti sta prendendo piede. Tale circostanza in realtà rimanda alla genesi del Sistema Antitratta in Italia e agli spazi di legge entro i quali i Progetti tradizionalmente operano.

È evidente che la protezione delle persone coinvolte in situazioni di prostituzione forzata è apparsa essere fin dalla fase genetica di questo Sistema l'obiettivo primo, per due ragioni: per le caratteristiche dei fenomeni qualificabili come sfruttamento sessuale quando questo Sistema nacque e prese forma, contrassegnate da una cruenza e da violenze sistematiche inaudite nei confronti della ragazze coinvolte, e per l'esplicita menzione dei reati legati alla violazione dell'art. 3 Legge 20 febbraio 1958, n. 75 piuttosto che di tutte le altre gravi violazioni della legge penale per le quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza, art. 380 c.p.p. come specificato al comma 1 dell'art. 18 Testo Unico sull'immigrazione. [98]

no nel Regno Unito. È evidente che questo dato indica l'esistenza di un'attenzione specifica in questo paese verso questo tipo di sfruttamento, circostanza che in altri probabilmente esiste per quello sessuale piuttosto che per le altre forme. I minori sono stati il 23% delle vittime registrate a scopo di sfruttamento sessuale. Le modalità con cui si sviluppano le situazioni di asservimento sono del tutto simili per i cittadini UE e non UE. Stando ai dati, per i cittadini dell'UE, lo sfruttamento sessuale interessa il 57% delle situazioni registrate, quello lavorativo il 31%, e altre forme di sfruttamento sono quantificabili nell'11% mentre per i cittadini extracomunitari, queste percentuali si attestano rispettivamente su 51% per quello sessuale, 32% per il lavorativo, 17% per altre situazioni. Le donne sono oltre i due terzi (68%) delle vittime registrate nel periodo 2015-2016 e se non si includono i dati del Regno Unito, questa percentuale sale al 77%. Le forme di sfruttamento appaiono ampiamente connotate dal punto di vista del genere. Nel 2015 e nel 2016, le donne risultano essere il 95% delle vittime registrate della tratta a scopo di sfruttamento sessuale; i maschi (uomini e ragazze) sono stati l'80% delle vittime nello sfruttamento lavorativo; o per ciò che concerne gli altri ambiti, il 68% sono donne e ragazze e il 32% uomini e ragazzi. Gli Stati con la più alta percentuale di donne tra le vittime registrate nel 2015-2016 sono stati: Slovenia (97%), Bulgaria (92%), Germania (89%), Ungheria (89%) e Austria (88%); EU Commission, *Data collection on trafficking in human beings in the EU Final report – 2018*, Lancaster University, European Union, 2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204_data-collection-study.pdf

98 Art. 18: 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

Solo negli ultimi anni la questione dello sfruttamento lavorativo, come accennato in altra parte di questo lavoro è entrata nell'agenda istituzionale in modo significativo; sono di recente adozione infatti in Italia sia la nuova norma ad hoc per il contrasto anche sul piano penale di queste condotte (art. 603 bis c.p.) che la messa a punto del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022 sviluppato con il supporto tecnico dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e della Commissione Europea grazie al lavoro del Tavolo inter-istituzionale co-presieduto dalla Ministra del Lavoro e delle Politiche Sociali e dalla Ministra per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e composto da diverse istituzioni nazionali regionali e locali con la partecipazione dei rappresentanti delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile. Il lavoro gravemente sfruttato quale spaccato anche della tratta è un fenomeno con cui si è cominciato a fare i conti in tempi relativamente recenti. Infatti sia le indagini conoscitive che le azioni di supporto alle vittime si sono sviluppate lentamente nel corso degli ultimi anni e solo a partire dal 2006 i programmi di protezione sociale possono accogliere questo target di persone. Le conoscenze finora acquisite derivano soprattutto dalle informazioni fornite dalle vittime prese in carico dai Progetti Antitratta dall'esperienza dei testimoni privilegiati/e che operano in questo settore nonché dalle indagini penali in materia.[99] Il lavoro dei Progetti sul versante dello sfruttamento lavorativo è sicuramente una delle grandi scommesse per la credibilità di un Sistema che ora sembra nella sua generalità coinvolto e interessato a lavorare su un terreno che richiede di perfezionare i sistemi di assistenza rivolti alle vittime calibrandoli sulle loro specifiche esigenze evidentemente e profondamente diverse da quelle dello sfruttamento sessuale e che necessita di uno slancio importante rispetto al lavoro multi-agenzia. Queste considerazioni, che ovviamente possono essere estese anche con riferimento agli altri gruppi nazionali, interessano quello nigeriano in relazione allo sfruttamento lavorativo dei giovani adulti in modo particolare nell'agricoltura ove la loro presenza è nota da anni.

Il numero, davvero basso di persone emerse anche negli ambiti dell'accattonaggio e delle economie criminali forzate, dà conto dell'esigenza di esplorare nuove strade per favorire l'emersione di questi stranieri notoriamente sfruttati in Italia in una pluralità di modi anche grazie alla capacità dei gruppi criminali nigeriani di strutturare la loro azione in un modo sempre più capillare e violento che ha portato a scavalcare i confini africani e a sviluppare proiezioni internazionali sempre più importanti.

4.5.2. Costa d'Avorio[100]

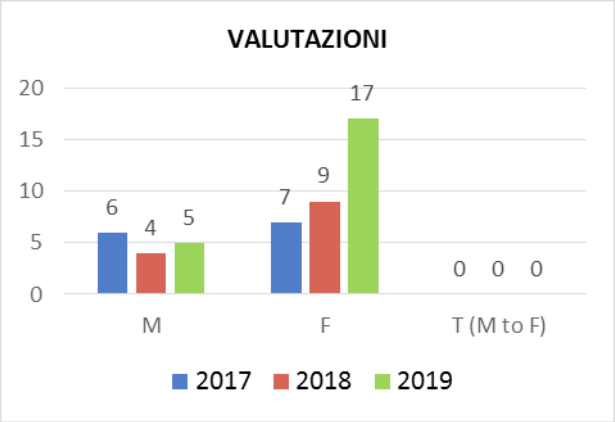
A differenza della comunità nigeriana la comunità ivoriana è piuttosto esigua in Italia. Con 36.065 presenze al 1° gennaio 2019 essa rappresenta lo 0,61% degli stranieri in Italia. Un terzo dei presenti sono donne. Da un punto di vista geografico gli ivoriani sono maggiormente presenti per quasi un terzo in Lombardia e a seguire Emilia-Romagna, Piemonte, Veneto e Campania dove la crescita in questi anni è stata più rapida. I dati relativi alle richieste di protezione internazionale presentati nel nostro Paese da cittadini della Costa d'Avorio presentano un andamento crescente. Gli ivoriani occupano stabilmente nelle annualità qui considerate la terza posizione come nazionalità degli stranieri che giungono in Italia attraverso gli sbarchi nell'area del Mediterraneo. Vi è da notare però che il numero assoluto delle persone di questa nazionalità arrivate in Italia anche se proporzionalmente in crescita, risulta essere in realtà in sensibile diminuzione come numero assoluto essendo passato da 9504 nel 2017 a 1139 nel 2019.[101]

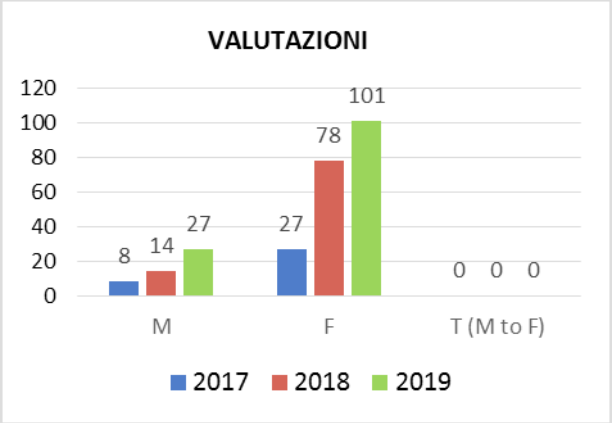
straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale.

99 F. Carchedi, G. Mottura, E. Pugliese (a cura di), *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, Franco Angeli, Milano, 2005; T. Moritz, L. Tsourdi (a cura di), Combating Trafficking for Forced Labour in Europe, CCME, Bruxelles, 2011; F. Carchedi (a cura di), *Schiavitù di ritorno. Il fenomeno del lavoro gravemente sfruttato: le vittime, i servizi di protezione, i percorsi di uscita, il quadro normativo*, Maggioli Editore, 2010; A. Morniroli (a cura di), *Vite clandestine*, Gesco edizioni, Napoli, 2010; A. Leogrande, Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud, Mondadori, Milano, 2008; F. Carchedi, F. Dolente, T. Bianchini, A. Marsden, *La tratta a scopo di grave sfruttamento lavorativo*, in F. Carchedi, I. Orfano (a cura di), *La Tratta di persone in Italia. Il fenomeno e gli ambiti di sfruttamento*, Franco Angeli, Milano, 2007; si vedano anche i Rapporti pubblicati dall'Osservatorio Placido Rizzotto, a partire dal 2012 su Agromafie e Caporalato, https://www.flai.it/osservatoriopr/il-rapporto/.

100 Le tabelle relative ai soggetti segnalanti riportano solamente le tipologie di soggetti che presentano una frequenza del dato rilevante.

101 Informazioni tratte da un Report di aggiornamento sul-





Di fatto in Italia è solo negli ultimi 2-3 anni ha conosciuto un incremento in qualche modo visibile.

I dati relativi agli utenti di nazionalità ivoriana evidenziano un trend crescente abbastanza significativo, in termini di valutazioni realizzate dagli operatori del Sistema Antitratta, con una proporzione maschi femmine che si mantiene tale poi nelle prese in carico, le quali comunque presentano uno scarto importante rispetto alle valutazioni. Tuttavia, nelle annualità considerate, come nel caso della nazionalità nigeriana anche per quanto riguarda il gruppo ivoriano si può chiaramente notare come le segnalazioni riguardino prevalentemente soggetti di genere femminile.

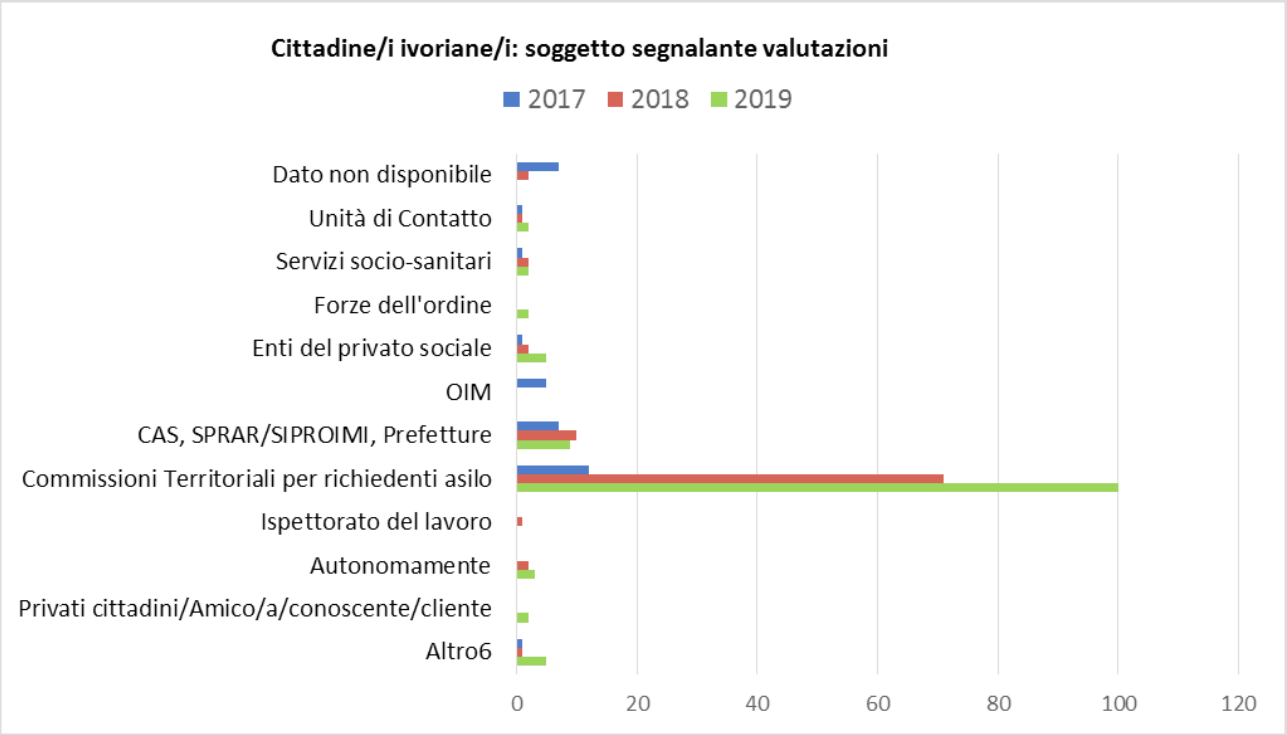
Nell'ottobre 2019, in occasione della Giornata Europea contro la Tratta, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) segnalò che la percentuale di donne provenienti dalla Costa d'Avorio era in netta crescita (8% nel 2015 vs 46% nel 2019) e che molte di loro sono state vittime di sfruttamento sessuale in Tunisia o in Libia. Più in dettaglio nel Rapporto che l'OIM[102] ha prodotto sulle donne ivoriane in arrivo in Italia sulla base di testimonianze raccolte al momento dello sbarco e presso i centri di accoglienza, alla base di questi progetti migratori non vi sarebbero ragioni esclusivamente di natura economica, ma piuttosto motivazioni legata a situazioni di violenza di genere quali mutilazioni genitali femminili, matrimonio forzato, violenza domestica. Le donne ivoriane che arrivano nel nostro Paese sono soprattutto persone di età media compresa tra i 20 e i 35 anni, con scarso accesso ad opportunità educative ed economiche dalle quali deriva molti spesso un destino segnato dalla dote pattuita dalla famiglia sin dalla tenera età della ragazza. Sempre di più la Costa d'Avorio sembra potersi configurare come un Paese fragile socialmente e economicamente, da cui spesso vengono trafficate vittime di tratta destinate allo sfruttamento lavorativo, domestico e sessuale sia in Tunisia che in Libia. Se gli uomini sono maggiormente esposti allo sfruttamento lavorativo in attività agricole, spesso con la promessa di lavori redditizi o di poter entrare nel mondo del calcio professionista, le donne sono più frequentemente vittime di tratta allo scopo di sfruttamento domestico e, in alcuni casi, sessuale. Il reclutamento sembrerebbe essere per lo più effettuato da membri della rete di conoscenze della vittima quali amici, parenti, persone che frequentano la famiglia di origine oppure persone incontrate casualmente.

la popolazione della Costa d'Avorio a contatto con i Progetti Antitratta e segnatamente dalla collaborazione con il Progetto FARI, della Cooperativa sociale Proxima del Numero Verde Nazionale Antitratta

102 OIM UN Migration, Briefing 2019 sulle vittime di tratta in arrivo via mare. Focus Costa d'Avorio, Vittime di tratta nella rotta del Mediterraneo centrale: focus sulle donne provenienti dalla Costa d'Avorio, dalla tratta in Tunisia al rischio di re-trafficking in Italia. L'impegno e il diretto coinvolgimento dell'OIM ai punti di sbarco al Sud Italia è nato nel 2006, tramite il progetto "Praesidium", inizialmente finanziato dalla Commissione Europea e Ministero dell'Interno e in seguito dal solo Ministero dell'Interno, che è stato realizzato in partnership con UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati), Croce Rossa Italiana e, dal 2008, Save the Children. Dal 2015 il programma ha cambiato nome e viene realizzato in partnership con la sola UNHCR. Dove possibile, l'OIM ha prestato supporto alle vittime di tratta per denunciare i trafficanti presso le Forze dell'Ordine. Dal primo gennaio 2017, il progetto, finanziato sempre dal Ministero dell'Interno italiano tramite il Fondo Asilo, Migrazione ed Integrazione (FAMI), ha preso il nome di ADITUS. https://italy.iom.int/it/aree-di-attivit%C3%A0/assistenza-gruppi-vulnerabili-e-minori/progetto-aditus.

Sebbene nel 2018 ci sia stato un aumento delle segnalazioni, ciò non ha determinato un aumento delle prese in carico che si rileva solamente nel 2019 [103].

VALUTAZIONI: SOGGETTO SEGNALANTE	2017	2018	2019
Altro	1	1	5
Privati cittadini/Amico/a/conoscente/cliente	0	0	2
Autonomamente	0	2	3
Ispettorato del lavoro	0	1	0
Commissioni Territoriali per richiedenti asilo	12	71	100
CAS, SPRAR/SIPROIMI, Prefetture	7	10	9
OIM	5	0	0
Enti del privato sociale	1	2	5
Forze dell'Ordine	0	0	2
Servizi socio-sanitari	1	2	2
Unità di Contatto	1	1	2
Dato non disponibile	7	2	0
TOTALE	**35**	**92**	**130**



103 Le tabelle relative ai soggetti segnalanti riportano solamente le tipologie di soggetti che presentano una frequenza del dato rilevante.

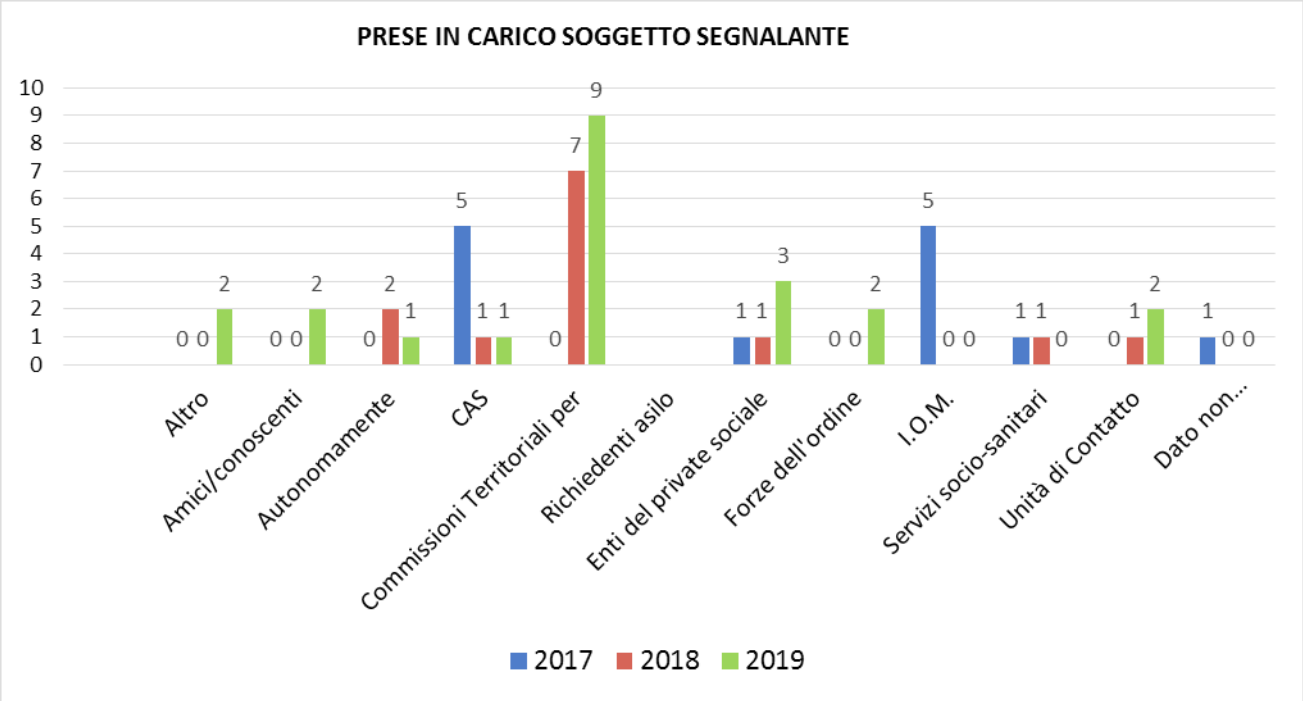
Se nel 2017 erano state 35 le persone ivoriane che si erano rivolte ai progetti italiani (per una valutazione come potenziali vittime di tratta/grave sfruttamento), nel 2019 esse sono diventate 130. L'80,8% delle persone entrate in contatto con il sistema anti-tratta sono donne. Di esse solo una piccola parte, l'11%, era sfruttata in ambito sessuale, mentre la maggioranza (56,5) risultava essere destinata allo sfruttamento. Il 71,7% delle persone sono state inviate al sistema anti-tratta dalle Commissioni Territoriali richiedenti protezione Internazionale. Una percentuale davvero molto importante che rende palese il ruolo determinante di questi organismi come soggetti segnalanti e di contro la scarsa incidenza che invece hanno avuto con riferimento a questa nazionalità CAS, SPRAR/SIPROIMI e Prefetture. Proprio questa distanza numerica che nel 2019 ha uno scarto davvero significativo è verosimilmente dettata dal fatto che queste donne emergono come potenziali vittime o come vittime solo nel momento in cui vi è modo di ascoltare la loro storia e di inquadrarla mettendo insieme una serie di tasselli che al momento dello sbarco o in accoglienza non necessariamente emergono o vengono raccolti dagli operatori del Sistema della Protezione Internazionale come elementi a cui prestare attenzione rispetto al rischio di vittimizzazione. Il riferimento è quegli indicatori di natura comportamentale che derivano da una condizione psicologica espressione di un disagio che si concretizza nel peso enorme che queste vittime portano e che anche nel caso in cui si manifestino durante la fase della prima accoglienza, possono essere rilevati soprattutto dagli operatori dei centri che sono costantemente a contatto con le vittime di tratta.

Complessivamente il 18,8% delle persone ivoriane valutate, ovvero 48 soggetti, sono state prese in carico dal sistema anti-tratta italiano (34 donne e 15 maschi).

Anche rispetto alle prese in carico si conferma il ruolo delle Commissioni Territoriali quali soggetti principali per la costruzione dei percorsi di presa in carico di queste persone. Infatti, anche in questo caso la maggior parte delle segnalazioni proviene dalle Commissioni Territoriali; altrettanto stabilmente si riflette una tendenza di suddette valutazioni a concludersi con una presa in carico solamente in minima parte.

Il gruppo nazionale della Costa D'Avorio, anche se con valori certamente meno importanti sul piano quantitativo, presenta caratteristiche simili a quello nigeriano, sia per quanto riguarda l'origine prevalente delle segnalazioni che per il tipo di esito delle stesse. Se prendiamo in considerazione le 71 segnalazioni giunte dalle CT nel 2018, solamente 7 risultano essersi concluse con l'adesione al programma o l'accoglienza in punto di fuga e 6 risultano essere i soggetti identificati come vittime di tratta che hanno rifiutato l'adesione al programma. Delle 18 segnalazioni provenienti dagli altri soggetti segna-

PRESE IN CARICO: SOGGETTO SEGNALANTE	2017	2018	2019
Altro	0	0	2
Amici/conoscenti	0	0	2
Autonomamente	0	2	1
CAS	5	1	1
Commissioni Territoriali per Richiedenti asilo	0	7	9
Enti del private sociale	1	1	3
Forze dell'Ordine	0	0	2
I.O.M.	5	0	0
Servizi socio-sanitari	1	1	0
Unità di Contatto	0	1	2
Dato non disponibile	1	0	0
TOTALE	**13**	**13**	**22**

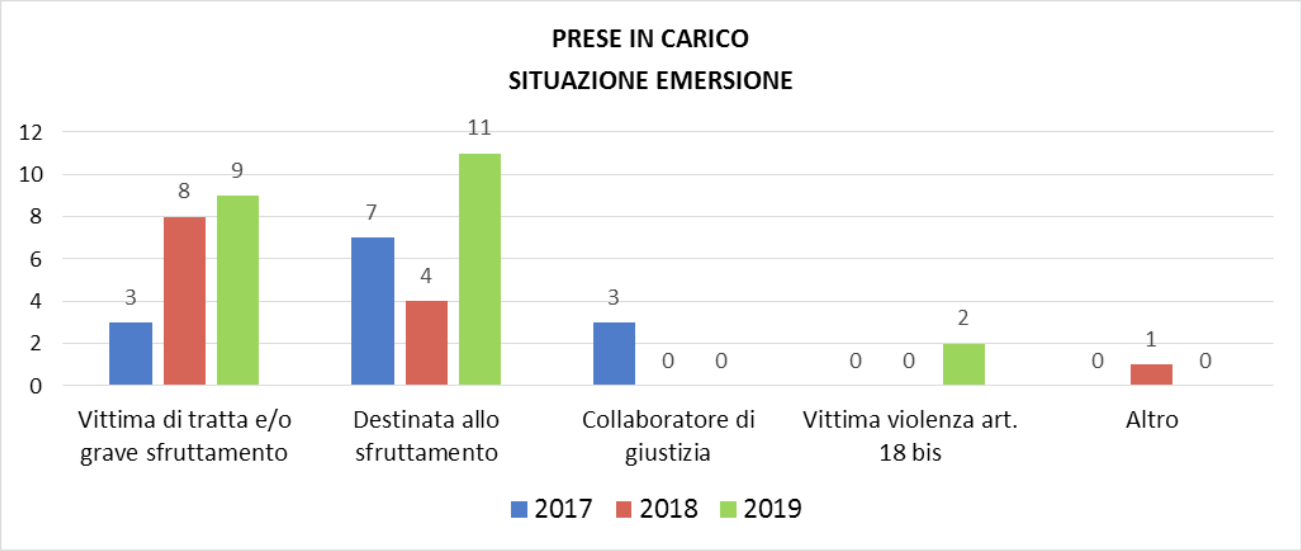


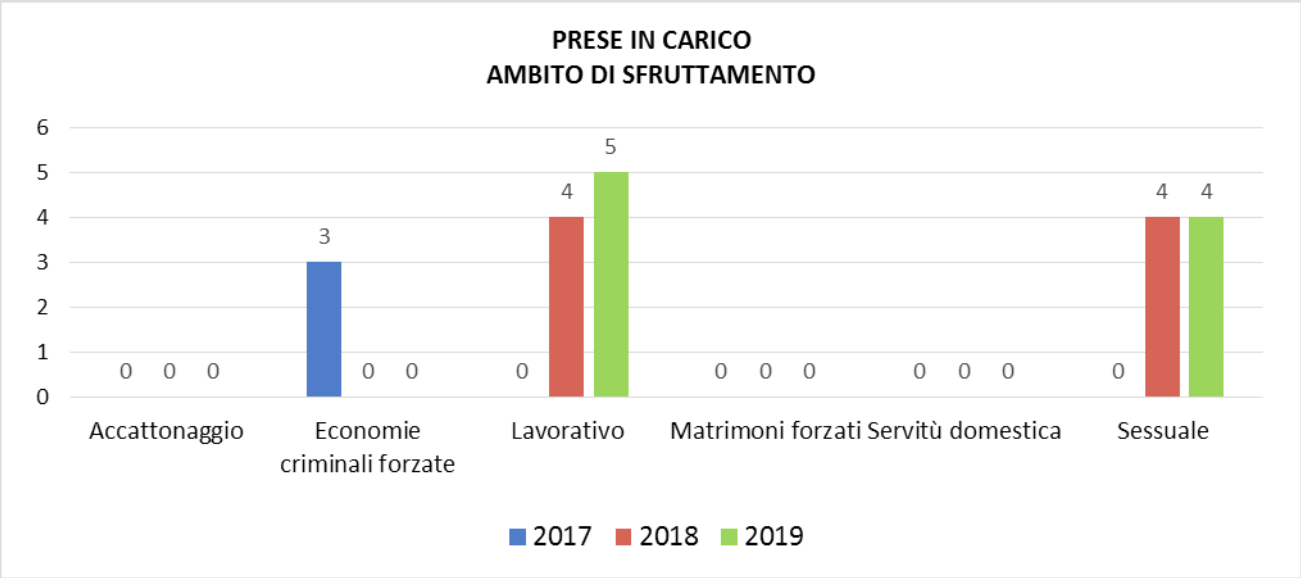
lanti, mantenendo come periodo di riferimento il 2018, un terzo dei soggetti segnalati ha aderito al programma.

Significativo il fatto che il numero di uomini presi in carico rispetto a quello delle donne se rapportato alle valutazioni effettuate sia piuttosto elevato. Se si considera il 2019 ad es. le valutazioni effettuate hanno riguardato 27 maschi e 101 per un totale di 128 persone donne mentre le prese in carico sono state 22 di cui 5 maschi e 17 donne. Nel caso delle valutazioni gli uomini sono stati il 21,09% sul totale mentre risultano essere il 22,72% nelle prese in carico. Si tratta di una percentuale non irrilevante.

Per quanto riguarda la condizione delle persone al momento dell'emersione si conferma la capacità del sistema di intervenire repentinamente nelle situazioni "prima" che la situazione dello sfruttamento si acclari. I soggetti presi in carico e inquadrati come destinati allo sfruttamento prevalgono numericamente su quelli intercettati nelle circostanze della tratta negli anni 2017 e 2019. Interessante, soprattutto se considerata nell'economia numericamente esigua di questa popolazione di recente avvicinamento al Sistema Antitratta, la presenza di 3 soggetti titolati di un permesso per collaboratori di giustizia e anche di 2 titoli di soggiorno art. 18 bis. Anche in questo caso è evidente la pluralità delle situazioni amministrative con cui si misurano gli operatori di questo Sistema, che se da un lato operano sulla base di un mandato che implica livelli di specializzazione funzionale assolutamente definiti all'interno di un quadro normativo e di policy ad hoc, dall'altro non può non fare i conti con la vischiosità delle situazioni della grave marginalità e della vulnerabilità che questi segmenti delle popolazioni straniere esprimono e con la pluralità dei dispositivi che trovano applicazione in talune situazioni soprattutto in questa fase storica, connotata in modo evidente da una "crisi degli art. 18".

Gli ambiti dello sfruttamento entro i quali sono emerse le persone di origine ivoriana prese in carico dai progetti sono quello lavorativo e quello sessuale. Solo nel 2017, 3 persone sono entrate in Programma in relazione a situazioni diverse. L'esiguità del campione rende difficile trarre delle conclusioni a proposito di questo target nazionale, ma le informazioni provenienti dai Progetti a proposito di presenze piuttosto "numerose" nelle zone di confine in uscita dall'Italia potrebbero indicare che verosimilmente in questa fase questa immigrazione sia sa considerarsi in transito nel nostro Paese e tendenzialmente diretta verso la Francia. Si tratta peraltro di un target linguisticamente francofono.

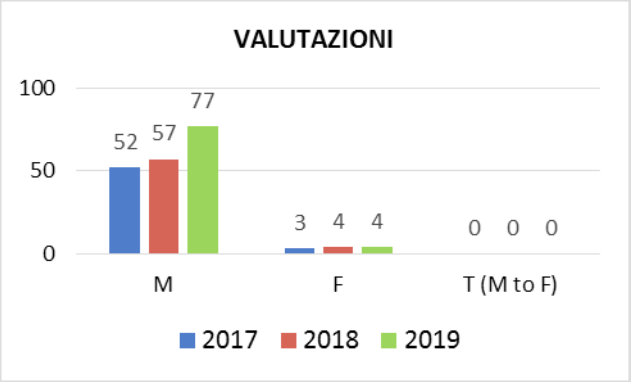


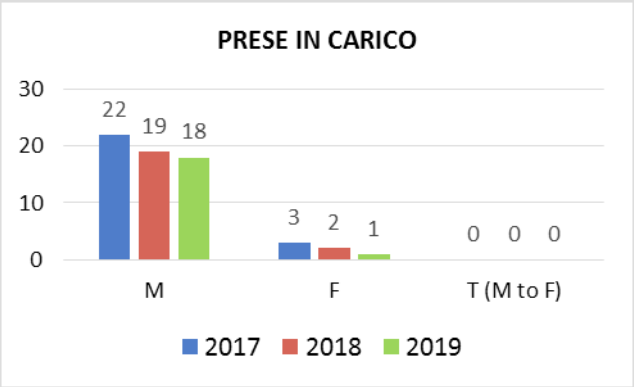


Per concludere, segnaliamo che il questionario somministrato ai Progetti Antitratta nel maggio 2020 e promosso dal Numero Verde Nazionale Antitratta in collaborazione con Proxima a proposito delle donne ivoriane ha fatto emergere che:

- la maggioranza delle donne sono fuggite dal loro paese a causa di violenze: domestiche, minaccia di mutilazioni genitali, fuga da matrimoni forzati e prostituzione;
- esse sono tutte maggiorenni (ad eccezione di qualche caso a Catania) e per la quasi totalità di religione musulmana;
- ad eccezione di pochissimi casi, la meta del loro viaggio migratorio non era l'Italia, bensì la Libia (maggioranza), l'Europa e la Francia. Solo in Libia per molte di loro si è delineata la possibilità di compiere il viaggio verso l'Italia;
- tutte le donne sono arrivate in Italia via Libia (1 dalla Tunisia);
- dalla narrazione emerge che durante il viaggio sono state vissute situazioni di sfruttamento sessuale (in Libia, in particolare) e di sfruttamento lavorativo domestico (Niger, Mali, Burkina Faso e Tunisia);
- non si segnalano, salvo 2 eccezioni, donne ivoriane nella prostituzione di strada (dato confermato anche nella Mappatura Nazionale della Prostituzione di Strada effettuata il 30 giugno 2020).

4.5.3. Bangladesh[104]





Da un certo numero di anni gli operatori del Sistema Antitratta incontrano nel loro lavoro soggetti – in prevalenza maschi – di nazionalità bengalese per l'esposizione al grave sfruttamento nel lavoro che tanti di loro sperimentano nel nostro Paese.

È senza dubbio una comunità questa che in questo ultimo decennio è stata posta sotto osservazione da parte dei Progetti e soprattutto nell'ultimo quinquennio ha permesso ai Progetti di volgere lo sguardo allo sfruttamento lavorativo e di cogliere nella narrazione di questi migranti spaccati dei loro vissuti importanti per comprendere la fenomenologia del grave sfruttamento e le peculiarità con cui prende forma all'interno di questo gruppo nazionale nonché di inquadrare in modo sempre più puntuale la natura e le caratteristiche delle violazioni dei diritti umani sistematicamente riportate nei racconti di questi migranti.

Al centro delle vicende che interessano queste persone e in proporzioni importanti prevalentemente la popolazione maschile vi sono rapporti di lavoro abusivi ed assoggettanti che tanti di loro sono costretti ad accettare per sopravvivere senza poter contrattare nulla con chi gestisce e agisce lo sfruttamento.

Si tratta di condizioni che possono essere definite come para-schiavistiche nel senso che spesso ricalcano le forme dello schiavismo classico, pur non essendo tuttavia sovrapponibili ad esse.[105] In Italia il numero di cittadini bengalesi è fortemente cresciuto con gli arrivi via Mediterraneo. La comunità bengalese in Italia conta circa 120mila persone, di queste le donne sono poco meno di 35mila.

Il Bangladesh, è uno dei Paesi più poveri al mondo, dove il 32% della popolazione vive al di sotto della soglia di povertà estrema (ovvero con meno di 1,25 dollari al giorno) Già dagli anni Duemila, la Libia rappresentava una delle destinazioni privilegiate per i lavoratori bengalesi molti dei quali poi hanno dovuto lasciare questo paese a seguito della guerra e delle crisi politiche. I tassi di crescita demografica in Bangladesh sono elevati e solo una quota estremamente limitata di lavoratori (circa 200mila ogni anno) riesce a trovare un impiego regolare.[106] Il *gap* tra domanda e offerta di lavoro ha prodotto lo sviluppo di canali informali per l'emigrazione che attirano i lavoratori con la promessa di un lavoro all'estero approfittandosi della disperazione di queste persone. Il progetto migratorio di queste perso-

104 Le tabelle relative ai soggetti segnalanti riportano solamente le tipologie di soggetti che presentano una frequenza del dato rilevante.

105 F. Carchedi, G. Mottura, E. Pugliese (a cura di), *Il lavoro servile e le nuove schiavitù,* Franco Angeli, Milano, pp. 32 e segg. In questo contributo il lavoro gravemente sfruttato è definito tale in considerazione della "qualità del rapporto tra datore di lavoro e lavoratore l'elemento fondamentale per la definizione di tale fenomeno". Esso si caratterizza, per una relazione di tipo asimmetrico in cui il datore di lavoro ha un livello di potere decisionale sulle condizioni lavorative decisamente più elevato rispetto al lavoratore. Tale circostanza si traduce in orari di lavoro al di sopra di ogni norma contrattuale e basse retribuzioni. La differenza principale tra queste condizioni e quelle del lavoro paraschiavistico risiede nella possibilità di fuoriuscita dal rapporto di lavoro da parte del lavoratore. In altri termini, le condizioni di grave sfruttamento lavorativo pur definite da una importante dipendenza del lavoratore nei confronti del datore di lavoro, si presentano limitate nel tempo trovandosi il lavoratore stesso nella possibilità materiale di scindere il rapporto una volta cambiate le situazioni da cui il grave sfruttamento lavorativo ha tratto origine.

106 I. Sesana, *Ecco perché cresce il numero di bengalesi che arriva in Italia*, 30 Agosto 2017, in "Altreconomia", https://altreconomia.it/migranti-bengalesi/

ne prevede la permanenza nel Paese di destinazione per un periodo limitato di tempo. L'obiettivo è quello di guadagnare una certa somma e poi ritornare a casa. Anche per questo target sono le condizione al loro arrivo segnate da grave sfruttamento e marginalità sociale a determinare l'impossibilità di ripianare il debito contratto con amici e familiari per affrontare il viaggio e a tenerli bloccati in una situazione che li rende estremamente vulnerabili, così come le loro narrazione rendono evidente agli operatori dei Progetti Antitratta ma anche a quelli del Sistema della Protezione Internazionale poiché le violazioni dei diritti umani che questi stranieri riportano – anche nel timore di essere rimpatriati e perciò del fallimento del progetto migratorio – sono estremamente gravi. Se si considera il 2019 ad es. le posizioni dei cittadini bengalesi esaminate dalle CT sono 8155. Di questi 7.663 non hanno ottenuto alcun titolo mentre quelli a cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato sono stati 279 (3%) 140 hanno ottenuto la protezione sussidiaria (2%), 73 un titolo legato alla protezione speciale (1%)[107]

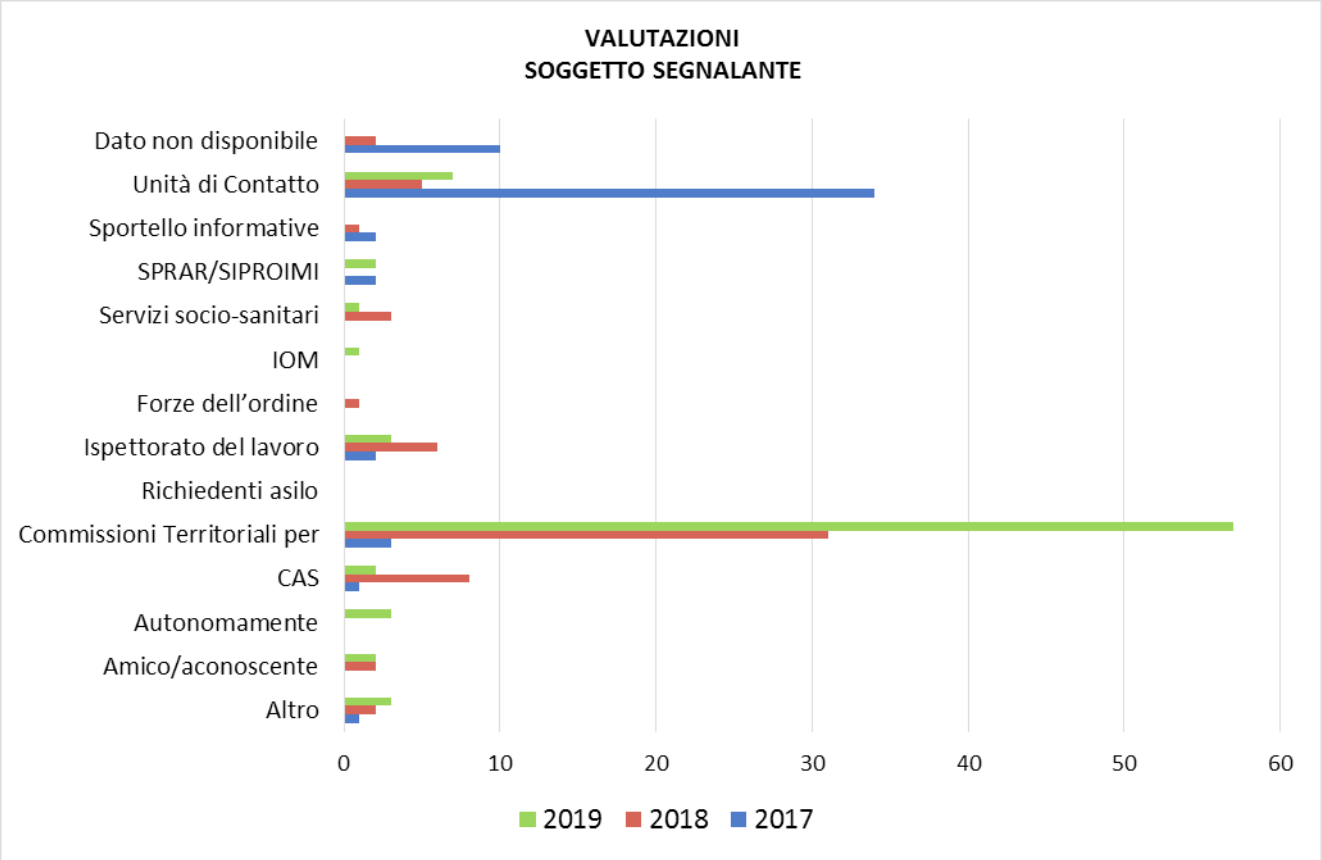
Per quanto concerne i dati relativi agli utenti di nazionalità bangladese la prima considerazione da fare concerne il numero di segnalazioni che per questo target risulta essere stabile nel tempo, con un certo incremento nel corso del 2019;

I soggetti intercettati dal Sistema Antitratta sono nella quasi totalità soggetti di genere maschile e tale circostanza riflette la prevalenza netta di uomini di questa nazionalità nel nostro Paese come si diceva sopra.

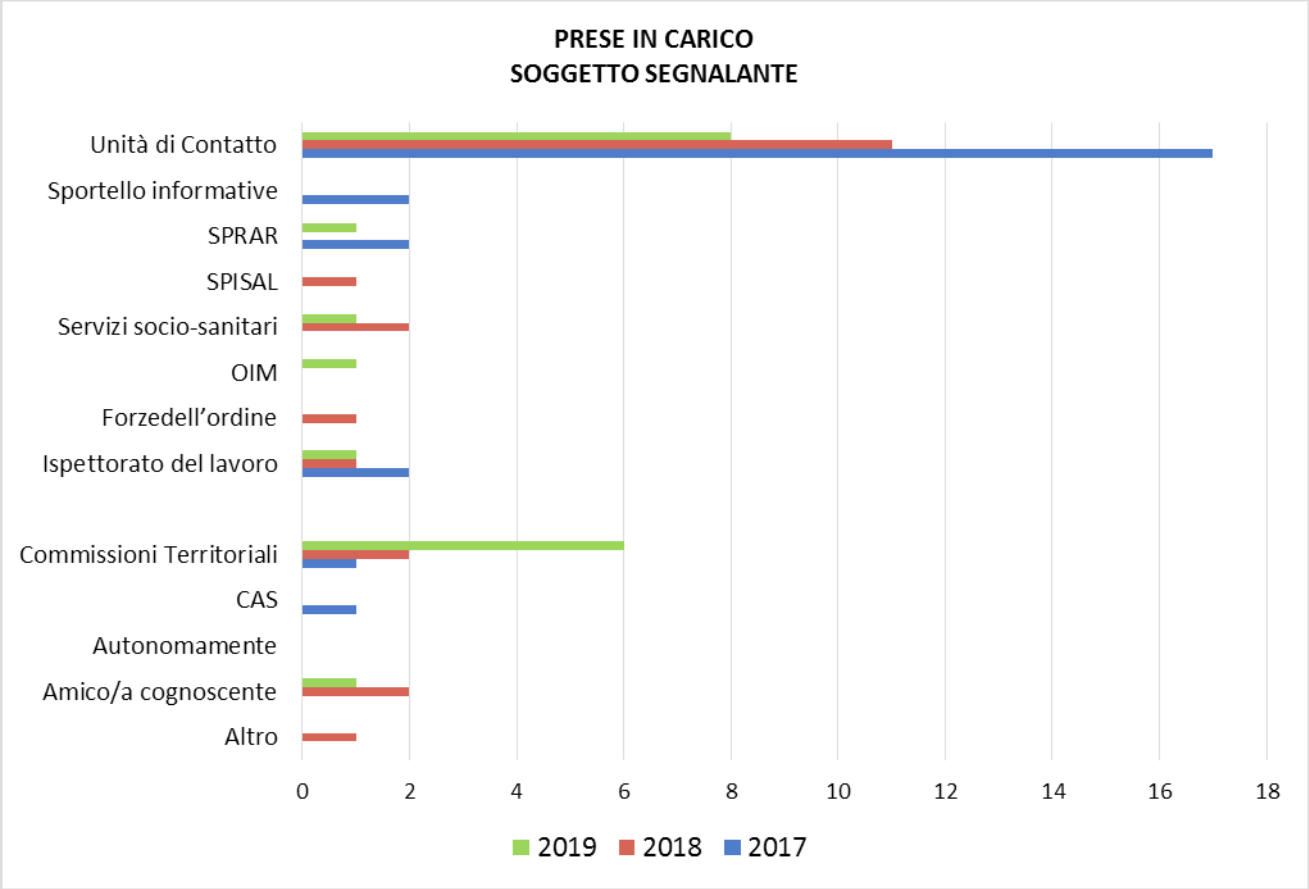
Il 2018 e il 2019 hanno registrato un aumento del numero di valutazioni effettuate dagli operatori del Sistema Antitratta. Tuttavia tale incremento non ha avuto effetti sul numero delle prese in carico, le quali, al contrario sono diminuite sia in termini di valori assoluti che in termini percentuali rispetto al numero di valutazioni concluse nello stesso anno.

VALUTAZIONI: SOGGETTO SEGNALANTE	2017	2018	2019
Altro	1	2	3
Amico/a conoscente	0	2	2
Autonomamente	0	0	3
CAS	1	8	2
Commissioni Territoriali per Richiedenti asilo	3	31	57
Ispettorato del lavoro	2	6	3
Forze dell'Ordine	0	1	0
IOM	0	0	1
Servizi socio-sanitari	0	3	1
SPRAR/SIPROIMI	2	0	2
Sportello informative	2	1	0
Unità di Contatto	34	5	7
Dato non disponibile	10	2	0
TOTALE	**55**	**61**	**81**

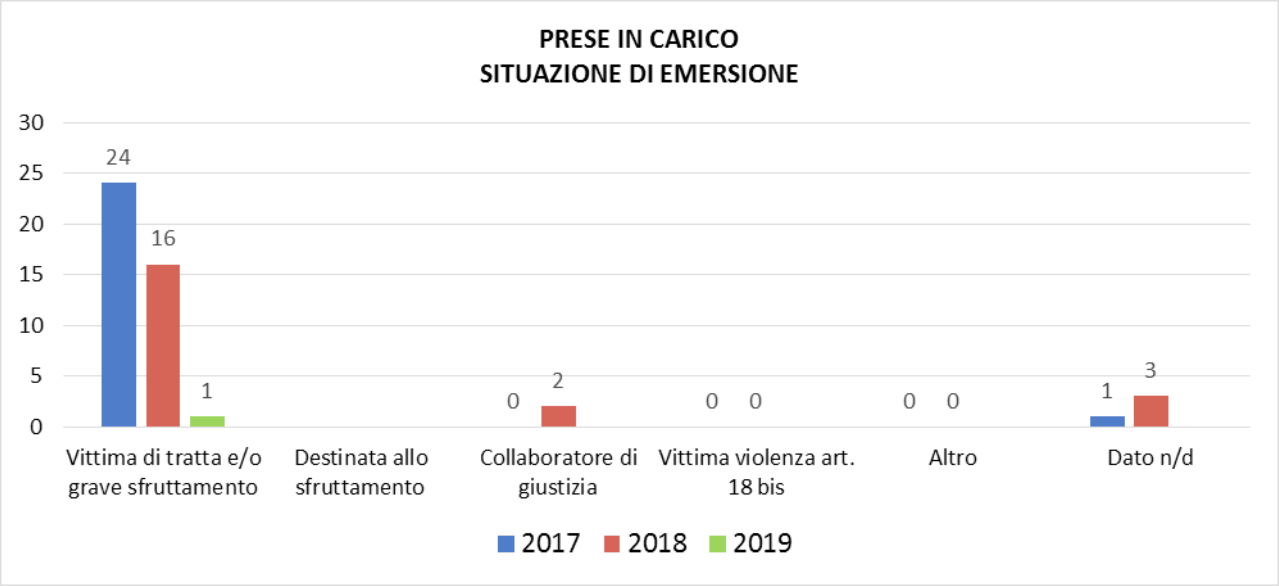
107 http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/nuove_schede_riepilogative_al_31_dicembre_2019_0.pdf

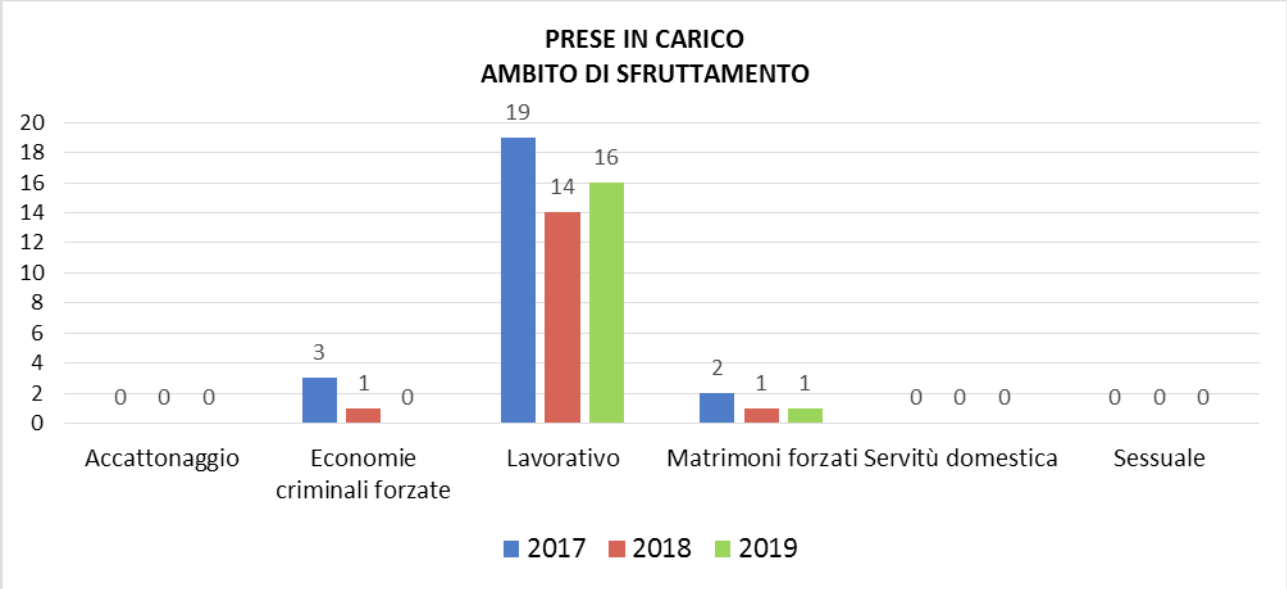


PRESE IN CARICO: SOGGETTO SEGNALANTE	2017	2018	2019
Altro	0	1	0
Amico/a conoscente	0	2	1
Autonomamente	0	0	0
CAS	1	0	0
Commissioni Territoriali per richiedenti asilo	1	2	6
Ispettorato del lavoro	2	1	1
Forze dell'Ordine	0	1	0
OIM	0	0	1
Servizi socio-sanitari	0	2	1
SPISAL	0	1	0
SPRAR	2	0	1
Sportello informative	2	0	0
Unità di Contatto	17	11	8
TOTALE	**25**	**21**	**19**



Per quanto concerne il ruolo dei soggetti segnalanti, con la sola eccezione delle CT relativamente alle valutazioni richieste che soprattutto nel 2019 presentano un numero piuttosto importante, 57 su un totale di 81, per il resto meritano attenzione le 34 valutazioni derivanti nel 2017 da segnalazioni provenienti dalle unità di contatto dalle quali poi sono derivate 17 prese in carico nello stesso anno su un totale di 25 persone. Ciò sta a significare che il ruolo dei soggetti a diretto contatto con le vittime rileva tantissimo rispetto alla costruzione dei percorsi di protezione delle persone coinvolte in situazioni di grave sfruttamento. Ancora una volta si pone l'esigenza di considerare con la dovuta rilevanza il ruolo che il lavoro di rete e l'operatività in chiave multidimensionale rivestono rispetto all'emersione delle situazioni di grave sfruttamento – in particolare di quello lavorativo – e ai percorsi di presa in carico, che notoriamente rispetto ad alcuni target – e il bengalese è sicuramente uno di questi – possono risultare scarsamente attrattivi per il tipo di progetto migratorio, per il peso del debito, per l'esigenza di inviare denaro ai familiari, ma anche per motivi di tipo culturale. Molti lavoratori migranti del Bangladesh sono esposti ad un elevato rischio di sfruttamento, a condizioni degradanti e lesive della dignità umana, come emerge in più inchiesta in Italia rese possibili anche grazie alle nuove norme sul caporalato e alle dichiarazioni di alcune delle vittime le quali narrano anche degli abusi subiti nei Paesi di transito e delle ingenti somme a mediatori, detti "Dallal", pagate per poter intraprendere il viaggio privi di documenti per l'espatrio. La maggior parte dei bangladesi emigrati in Italia svolgendo lavori con bassissima professionalità, non è in grado di inviare risorse utili per le famiglie di origine per un periodo piuttosto lungo poiché nei primi anni di permanenza in Italia i bassissimi introiti percepiti servono a estinguere il debito contratto per pagare il costo molto elevato del viaggio verso l'Europa. Il debito come è noto gioca pertanto un ruolo e una funzione assoggettante e determina una condizione di estrema vulnerabilità che costringe i lavoratori a sottostare alla volontà di terze persone. Alcuni lavoratori bengalesi giungono in Italia per pagare un debito in patria, oppure contraggono un debito per





emigrare o anche per saldare un debito falsamente attributo all'interessato o alla sua famiglia.

Il grafico relativa alla condizione della persona al momento della presa in carico segnala per questa nazionalità come prevalente la circostanza attuale della tratta e/o del grave sfruttamento poiché tipicamente questo target emerge e segue l'iter che poi permette la presa in carico nei Progetti del Sistema Antitratta prevalentemente nel corso di attività di contrasto da parte della polizia giudiziaria o di controllo amministrativo a carico di aziende rispetto alle quali successivamente vengono in luce illeciti di varia natura, spesso situazioni riferibili allo schema classico del lavoro grigio, estremamente diffuso in agricoltura e che verosimilmente neppure la regolarizzazione prevista nel Decreto Rilancio riesce a infrangere. Il grafico mostra una diminuzione delle prese in carico, un segnale questo che conferma le difficoltà a lavorare con il target maschile e con le situazioni riferibili al grave sfruttamento anche in ragione della complessità che l'art. 18 presenta rispetto al disegno di tanti progetti migratori oggi.

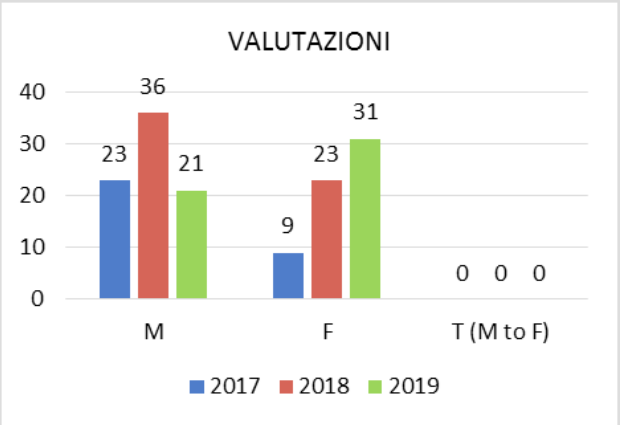
Da rilevare la presenza tra le prese in carico di situazioni rientranti nella cosiddetta tipologia dei matrimoni forzati, circostanza questa interessante trattandosi di una comunità quella bengalese esigua

numericamente nella componente femminile, ma notoriamente esposta a forme di violenza contro le donne importanti da parte degli uomini nel contesto familiare. Il matrimonio può essere considerato come uno dei meccanismi di riproduzione di asimmetrie di genere, dunque anche di violenza. Queste asimmetrie possono manifestarsi in molteplici situazioni, che includono le modalità delle scelte di corteggiamento e matrimoniali, il comportamento sessuale prima e dopo il matrimonio, i rapporti di ruolo interni alla coppia ed alla famiglia estesa nonché il divorzio. Il Bangladesh è sicuramente un Paese in cui le diseguaglianze di genere assegnano alle donne un ruolo inferiore rispetto agli uomini. Il matrimonio molto spesso avviene tra persone che praticamente non si conoscono e in percentuale importante la donna ha un'età inferiore ai 15 anni. Si tratta perciò di uno spaccato della condizione femminile importantissimo da approfondire poiché la resistenza delle vittime a denunciare componenti della famiglia o membri della comunità pone un ostacolo grande alla raccolta di informazioni attendibili che spesso riguardano persone di minore età.[108] In Italia va ricordato di recente la Legge n. 69/2019, c.d. Codice Rosso recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere" introdurre nel codice penale il nuovo art. 558-bis che si occupa di delineare la fisionomia del reato di "Costrizione o induzione al matrimonio" stabilendo la pena base per chi si macchia di tale reato della reclusione da uno e cinque anni e da due a sette anni qualora i fatti siano commessi in danno di un minore di anni 14. È importante sottolineare che la norma si applica anche quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano o da straniero residente in Italia ovvero in danno di cittadino italiano o di straniero residente in Italia.

Per concludere, il gruppo di soggetti valutati e/o beneficiari di origine bangladese, nei periodi temporali considerati, rimane uno tra i gruppi più numerosi. Come per altri gruppi nazionali, anche in questo caso nel 2018 si è verificato un aumento delle segnalazioni da parte delle CT, che tuttavia non ha determinato un conseguente aumento delle prese in carico nello stesso anno e nel primo semestre del 2019. Delle 31 segnalazioni provenienti dalle Commissioni Territoriali, nel corso del 2018 sono stati solamente 2 i soggetti che hanno deciso di aderire al programma e 4 i soggetti, identificati come vittime di tratta e/o grave sfruttamento che hanno deciso di non aderire. Delle 30 segnalazioni provenienti da altri soggetti, 19 si sono concluse con l'adesione al programma.

Anche i dati relativi ai soggetti bangladesi indicano una diminuzione delle segnalazioni provenienti dalle UdC a partire dal 2018: nel 2017, 34 valutazioni sono state avviate su segnalazione delle Unità di Contatto, di cui 26 concluse con l'adesione al programma. Nel 2018[109] le segnalazioni delle UdC di cittadini bangladesi sono state 5, di cui 4 poi concluse con l'adesione al programma; la totalità di queste segnalazioni proveniva dallo stesso territorio[110].

4.5.4. Marocco[111]

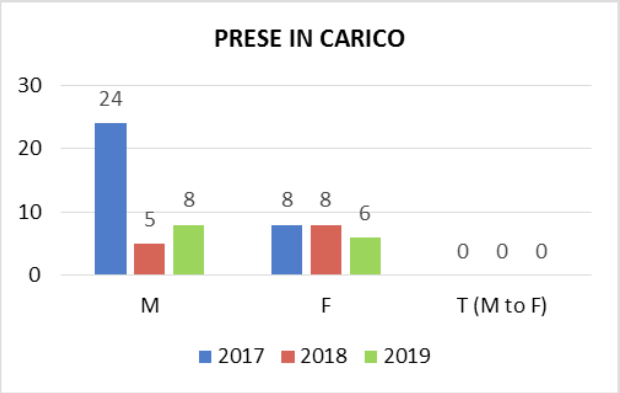


108 Le Onde Onlus, *Matrimonio Forzato in Italia: una ricerca qualitativa. Forced Marriage in Italy: a qualitative research,* Project "MATRIFOR - Approching forced marriages as a new form of trafficking in humans beings in Europa" Co-financed to European Commission DG Home Affairs Directorate A – Internal security Programme Prevention of and Fight against Crime, 2014.

109 Su questi ultimi dati tuttavia potrebbe esservi un qualche errore nel conteggio, infatti come è possibile vedere l'esempio del dato delle unità di contatto il 2018 registra più prese in carico che segnalazioni, questo perché tali prese in carico si riferiscono a persone la cui valutazione è iniziata nel corso del 2017.

110 Calabria.

111 Le tabelle relative ai soggetti segnalanti riportano solamente le tipologie di soggetti che presentano una frequenza del dato rilevante.



L'utenza marocchina – in particolare maschile – per gli operatori del Sistema Antitratta è sicuramente, insieme alla cinese, quella con cui è più consolidata nel tempo la conoscenza rispetto alle situazioni di grave sfruttamento lavorativo, spesso poste in essere da loro connazionali. Molte delle persone con cui gli operatori entrano in contatto e che poi vengono preso in carico provengono da tali contesti.

La comunità marocchina in Italia è numerosa da decenni e si caratterizza per la presenza di persone giunte con progetti migratori estremamente diversi. A mezzo secolo dai primi arrivi, quando spesso capitava di incontrarli ai semafori come lavavetri o di vederli lavorare come braccianti nelle campagne, i marocchini oggi costituiscono la prima comunità di cittadini extracomunitari con oltre 420.000 presenze regolari.

I lavoratori marocchini sono fra i primi stranieri comparsi come venditori ambulanti nelle nostre spiagge e nei mercati rionali circa 25 anni fa e le donne marocchine sono sicuramente nelle attività di servizio per la pulizia della casa e la persona la nazionalità proveniente dall'Africa più presente nelle nostre case. In generale i marocchini lavorano nel commercio al dettaglio, nell'edilizia, nell'agricoltura e anche nella gestione di negozi alimentari non necessariamente rivolti alla popolazione araba o musulmana. In Italia, per questa nazionalità gli anni '70 hanno rappresentato la fase iniziale dell'insediamento, gli anni '80 quella del consolidamento, gli anni '90 quella della ricomposizione familiare con la venuta delle donne e la nascita dei figli. Un balzo in avanti importante arriva tra gli anni 2000 e 2011: in 10 anni c'è un aumento del 302,6%. Dopo due decenni si apre una nuova fase per la comunità marocchina, con la costruzione di un secondo livello di vita in Italia: i permessi di soggiorno per motivi familiari passano dal 30,6% del 2001 al 58,2% del 2011. Le due grandi motivazioni che spingono a partire, lavoro e famiglia, dopo dieci anni si ribaltano. In questi anni la differenza di genere continua ad appianarsi. In tempi diversi, anche le donne arrivano in Italia per restare: lo dimostra il dato sulle acquisizioni di cittadinanza nel 2018, ultimi dati ISTAT disponibili, le marocchine che diventano italiane sono 8.552 contro 6.944 uomini.[112] Un dato significativo che documenta l'evoluzione della comunità marocchina contestualmente al mondo del lavoro è quello relativo all'imprenditoria straniera; questa comunità è infatti la prima per numero di titolari di imprese individuali: 68.259, un numero pari al 18,2% delle imprese totali.

L'immigrazione marocchina in Italia è un dato talmente consolidato che secondo gli operatori del Progetto Presidio, da anni in talune zone del Marocco vi sarebbero liste di prenotazione – ovviamente illegali – per venire in Italia che sarebbero utilizzata in occasione di ogni decreto flussi così come previsto dal T.U. 286/98. Operativamente, il caporale italiano, in maniera autonoma o con la collaborazione di imprenditori prestati a queste pratiche – organizzerebbe il viaggio di migranti attingendo a questa lista i nominativi. I caporali venderebbero per 2-3mila euro il nulla osta e il contratto di lavoro, ovviamente falsi. In pratica, una volta giunti in Italia i lavoratori non troverebbero il datore di lavoro e ovviamente non potendo stipulare alcun contratto definitivo verrebbe meno l'assunzione del lavoratore che a quel punto cerca il caporale il quale si renderebbe irreperibile per ricomparire un paio di mesi dopo e con un atteggiamento "salvifico" proporrebbe agli stranieri privi di soldi e di un'occupazione di lavorare per una cifra ben inferiore alle aspettative, ripulita poi della percentuale per il suo compenso. Questa la dinamica narrata in più vicende giudiziarie. In altre circostanze invece sono emerse situazioni in cui il grave sfruttamento è risultato essere posto in essere da altri cittadini marocchini – per l'accusa associazioni per delinquere finalizzate allo sfruttamento della manodopera –impiegati senza permesso di soggiorno e costretti a lavorare senza

112 Rosy D'Elia E. *Mezzo secolo di accoglienza. Marocchini in Italia: i dati sulla comunità,* in Piuculture. Il giornale dell'intercultura a Roma, 15 aprile 2020, https://www.piuculture.it/2020/04/marocchini-in-italia-dati-comunita/

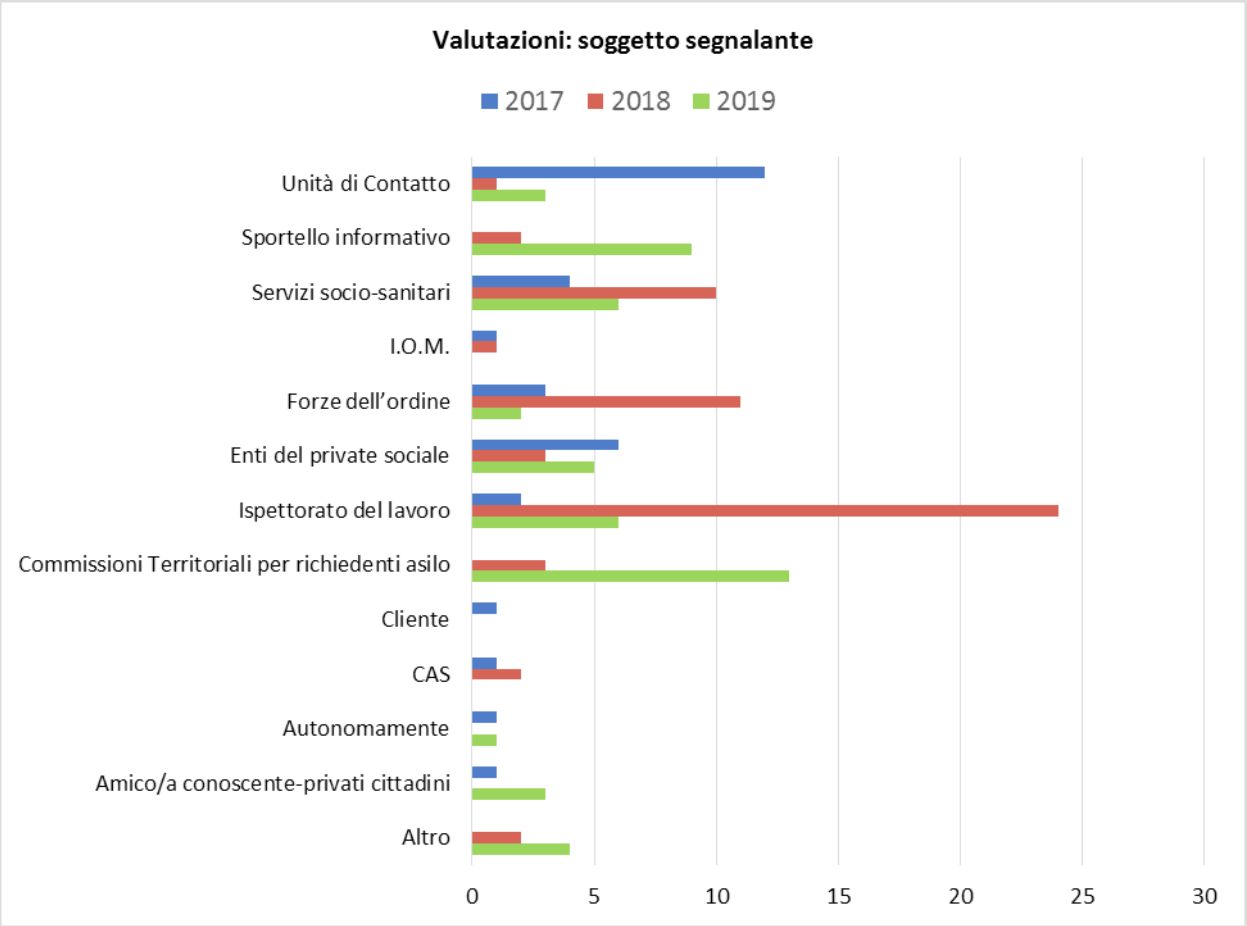
alcun dispositivo di protezione individuale e senza nessuna protezione assicurativa o previdenziale.

I dati relativi agli utenti di nazionalità marocchina mostrano anzitutto che i soggetti intercettati dal Sistema Antitratta sono in buona parte di genere maschile, ad eccezione del 2018, anno in cui la proporzione tra i due generi tende ad equilibrarsi, mentre nel 2019 i soggetti di genere femminile rappresentano quasi i due terzi delle segnalazioni, segnando un importante cambio di tendenza rispetto alla "frequentazione" di questa comunità con gli operatori del Sistema Antitratta.

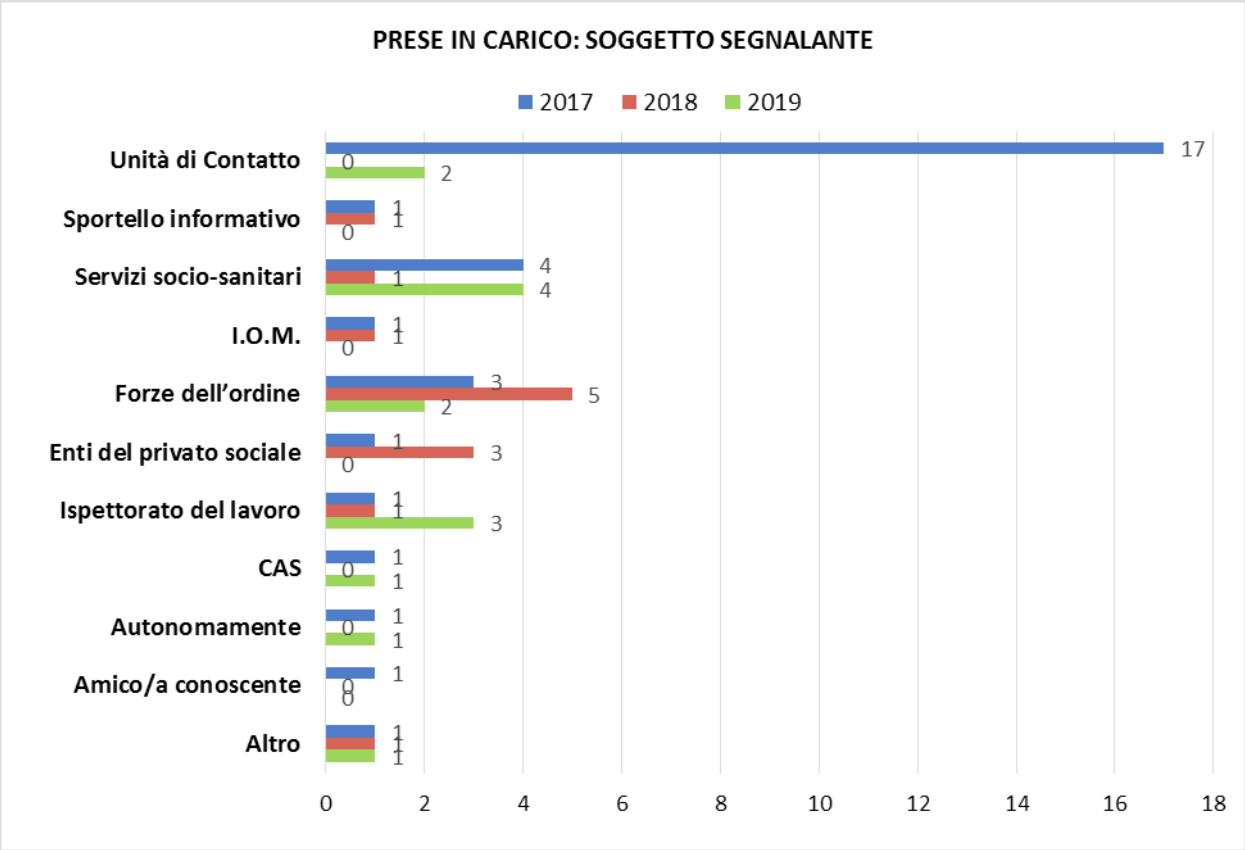
I valori delle valutazioni e delle prese in carico non sono stabili nel tempo dipendendo fortemente dalle attività messe in atto sul territorio da parte dei soggetti segnalanti quali Direzione Territoriale del Lavoro, Unità di Contatto, FF.OO., etc., come peraltro sempre accade quando si considera lo sfruttamento lavorativo poiché le persone spesso emergono e poi entrano nei Progetti a seguito di attività di repressione piuttosto che per altri canali o attraverso altre attività di tipo pro attivo come avviene per la prostituzione.

Si sottolinea che, nonostante i dati sembrino indicare che tutti coloro che hanno svolto una valutazione nel 2017 siano stati presi in carico nello stesso anno – la tabella riporta infatti 32 valutazioni e 32 prese in carico per il 2017, 6 su 32 utenti hanno deciso di non aderire al programma; tuttavia, dal momento che uno stesso numero di utenti che avevano iniziato la valutazione nel 2016, sono entrati in Programma nel 2017, le prese in carico relative a quell'anno raggiungono esattamente lo stesso valore numerico delle valutazioni.

VALUTAZIONI: SOGGETTO SEGNALANTE	2017	2018	2019
Altro	0	2	4
Amico/a conoscente-privati cittadini	1	0	3
Autonomamente	1	0	1
CAS	1	2	0
Cliente	1	0	0
Commissioni Territoriali per richiedenti asilo	0	3	13
Ispettorato del lavoro	2	24	6
Enti del private sociale	6	3	5
Forze dell'Ordine	3	11	2
I.O.M.	1	1	0
Servizi socio-sanitari	4	10	6
Sportello informativo	0	2	9
Unità di Contatto	12	1	3
TOTALE	**32**	**59**	**52**



SOGGETTO SEGNALANTE PRESE IN CARICO	2017	2018	2019
Altro	1	1	1
Amico/a conoscente	1	0	0
Autonomamente	1	0	1
CAS	1	0	1
Ispettorato del lavoro	1	1	3
Enti del privato sociale	1	3	0
Forze dell'Ordine	3	5	2
I.O.M.	1	1	0
Servizi socio-sanitari	4	1	4
Sportello informativo	1	1	0
Unità di Contatto	17	0	2
Dato non disponibile	0	0	0
TOTALE	**32**	**13**	**14**



Nel 2018 sono state segnalate 29 persone dall'Ispettorato del lavoro, tutte vittime di tratta e/o grave sfruttamento in ambito lavorativo[113]. Di questi, solamente uno ha aderito al programma. Il 2019 invece registra un'importante flessione delle segnalazioni giunte dall'Ispettorato del lavoro.

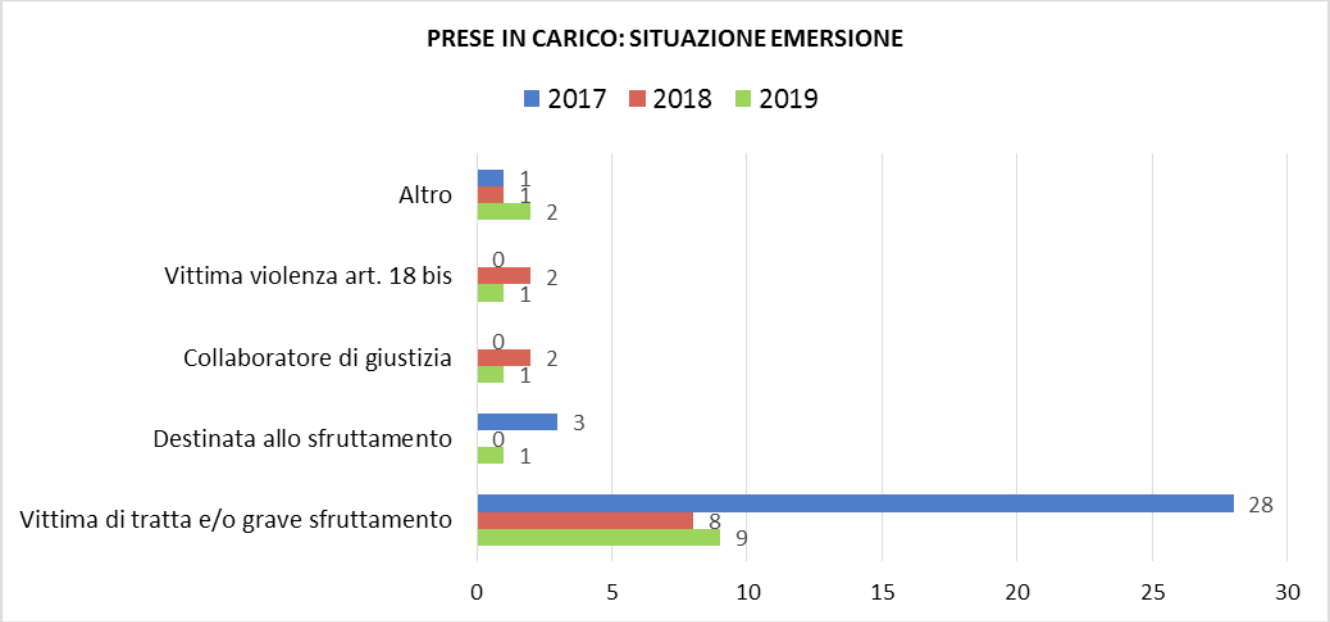
Il 2018 si caratterizza per un aumento delle segnalazioni di soggetti di genere femminile: delle 23 donne segnalate, 9 hanno deciso di aderire al programma. Dei 36 soggetti di genere maschile segnalati nel 2018, 6 hanno concluso la valutazione con l'adesione al programma.

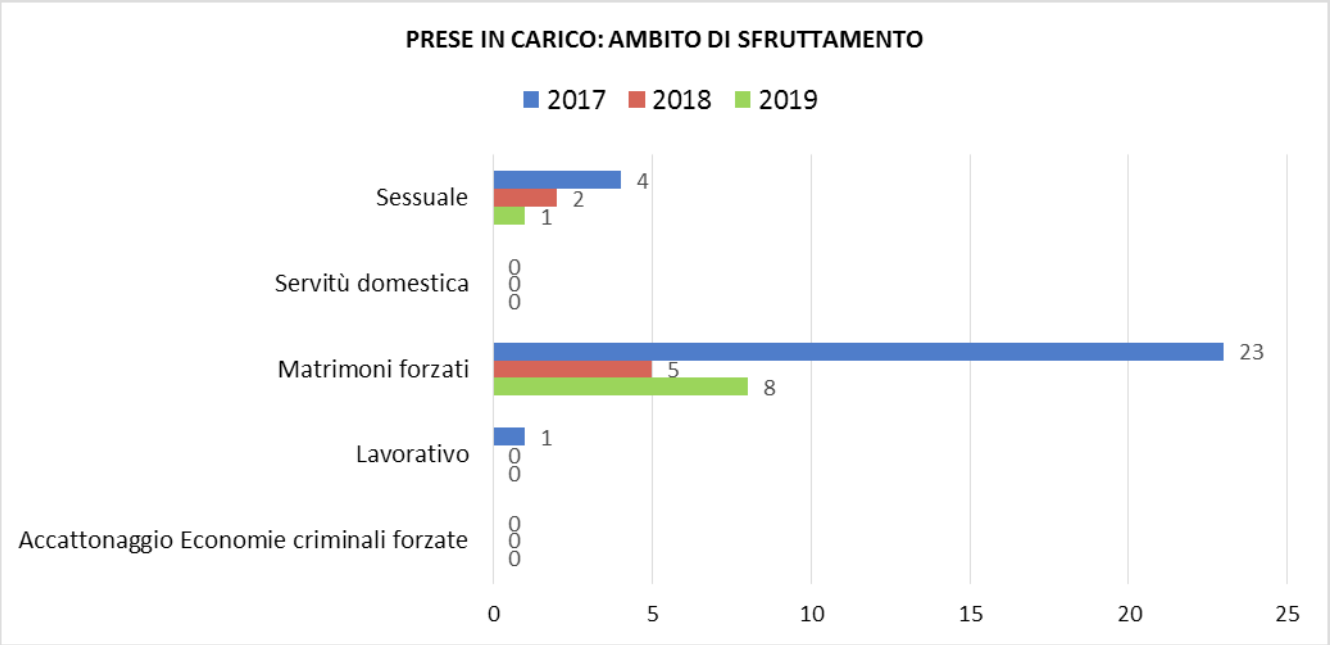
Nel 2019 le segnalazioni hanno registrato una lieve flessione, e si segnala come il principale soggetto segnalante sia rappresentato dalle CT. Si assiste inoltre ad un incremento relativo dei soggetti di genere femminile segnalati, di queste 31, 8 decidono di aderire al programma, mentre dei 21 soggetti di genere maschile segnalati, 14 aderiscono al programma.

I dati relative alla condizione delle persone al momento della presa in carico e all'ambito di sfruttamento confermano quanto sopra anticipato. Si tratta di persone la cui condizione di grave sfruttamento e/o tratta viene in luce prevalentemente nell'attualità del momento dei controlli i quali ovviamente sono scriminanti rispetto alla costruzione di percorsi di protezione con queste persone. Ne deriva che la riduzione del numero di prese in carico a partire dal 2017 potrebbe da un lato essere attribuita alla diminuzione del numero di contatti con questo target da parte delle FFOO o degli Ispettorati del Lavoro e delle Unità Sanitarie Locali ma anche dalle difficoltà che con alcune tipologie di soggetti i Progetti normalmente incontrano rispetto all'adesione ai Programmi art. 18.

Per quanto concerne le donne, rispetto alle quali sarà necessario costruire momenti di riflessione e di confronto tra gli operatori più approfondite in considerazione anche della frequentazione con i Centri Antiviolenza di questo target e della presenza assai indicativa di 3 persone con permesso di soggiorno art. 18 bis, la situazione si presenta piuttosto varie-

113 Tutti segnalati al Progetto del Comune di Venezia.





gata: 3 di loro sono vittime di violenza art.18 bis, 2 risultano essere destinate allo sfruttamento, 8 vittime di sfruttamento sessuale, 7 di sfruttamento lavorativo, di cui 3 nel settore agricolo, 3 nei servizi alla persona, 1 non definito, 1 caso di servitù domestica, 1 matrimonio forzato e 3 casi qualificati come Altro di cui uno verosimilmente riconducibile a matrimonio forzato.

4.6. Genere

Sul "genere" e il grave sfruttamento molto si potrebbe dire. Nei Paesi Europei di destinazione e di transito, a partire dalla fase iniziale di osservazione del fenomeno del grave sfruttamento, l'attenzione alle donne è stata prevalente, poiché la tratta a scopo sfruttamento sessuale si è manifestata con modalità e in proporzioni tali fin dagli anni '90 da richiamare l'attenzione non solo delle realtà della società civile e dei movimenti che operano a sostegno degli immigrati o comunque dei segmenti più vulnerabili della popolazione straniera ma anche delle istituzioni internazionali impegnate sul versante della promozione e della tutela dei diritti umani.

L'inquadramento nel contesto preciso e sufficientemente consolidato in termini giuridico-istituzionali, del diritto internazionale dei diritti umani, ha permesso di evidenziare da subito l'esigenza di tentare di offrire ad un problema "globale" risposte "globali". E nella dimensione internazionale, l'approccio che dà maggiori garanzie di validità assiologica ed effettività pratica è quello che fa perno sui diritti umani delle vittime della tratta e/o delle altre gravi forme di sfruttamento. Si tratta di un approccio che non concede nulla al pietismo e al filantropismo di maniera. Né si presta ad essere aggirato con pseudo-argomenti che giustificano certe pratiche di sfruttamento con la loro idoneità a produrre comunque reddito. Nell'approccio dei diritti umani il massimo di pragmatismo si lega con la difesa intransigente della dignità dell'individuo, garantita e difesa dalla legge.

Le donne sono state considerate con un'attenzione "diversa" rispetto agli uomini anche nel discorso istituzionale, basti riferirsi al *Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini* addizionale *alla Convenzione contro il crimine transnazionale organizzato*[114] che oggi costituisce il trattato di riferimento sul piano internazionale, per comprendere già dalla lettura del titolo il fatto che il binomio donne e minori – tipico della normativa ispirata ad una logica di "tutela" della donna come soggetto debole – venga qui riproposto con enfasi insieme al collegamento tra la pratica della tratta e gli spostamenti delle popolazioni connesse alle migrazioni.

Se si vuole stare nel frame "diritti umani", si può assumere che tra le molteplici violazioni dei diritti umani che questo fenomeno implica e rispetto al quale può essere esaminato, è possibile rilevare che le donne subiscono violenza secondo modalità diverse rispetto a quelle "riservate" agli uomini in quanto gli abusi di cui sono vittime sono fortemente connotati sessualmente e spesso investono anche la dimensione riproduttiva. È probabilmente questa caratteristica del grave sfruttamento femminile ad aver reso evidente fin dall'inizio come la prostituzione forzata – e non le altre possibili situazioni di asservimento – si collochi al crocevia di una congerie di questioni scottanti dal punto di vista politico e culturale: migrazioni femminili, ma anche autodeterminazione delle donne, *sex work*, e in contrapposizione violenza sessuale, discriminazioni complesse, sicurezza, criminalità transnazionale, "globalizzazione"... Qualunque discorso che tenti di affrontare il nodo delle "prostituzioni", sia nel caso in cui si considerino le situazioni delle donne prostituite, sia il tema del *sex work* e dei diritti delle *sex workers* corre il rischio di indulgere ad inaccettabili forme di spettacolarizzazione del dolore o di rimanere invischiato in massimalismi ideologici che spesso impediscono di leggere la realtà per quello che è e di orientare il sistema degli interventi in una direzione di riduzione del danno, *empowerment* delle persone e tutela promozione dei diritti umani.

Vi è d'altro canto da considerare che la prostituzione apre ad una serie di questioni che investono i diritti umani in modo trasversale su più versanti, basti pensare che cosa significa enfatizzare la distinzione tra le donne coinvolte nelle pratiche commerciali di natura sessuale e coloro che invece, seppur utilizzate in segmenti del mercato caratterizzati da un inadeguato riconoscimento o dalla totale assenza di riconoscimento del valore economico e sociale delle mansioni svolte – talvolta in condizioni di grave sfruttamento – non sono comunque socialmente stigmatizzate.

Questa distinzione nella condizione femminile delle immigrate tuttavia, pur mantenendo una sua valenza oggettiva, rischia di occultare la frammistione che molto più frequentemente di quanto si è portati a credere esiste tra le diverse situazioni, non solo per la "duttilità" e la "flessibilità" a cui la forza lavoro femminile immigrata è costretta nei paesi di

114 Il *Protocollo* è stato adottato unitamente alla Convenzione madre e al Protocollo per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria in occasione della Conferenza di Palermo svoltasi nel dicembre 2000.

destinazione, soprattutto quando si considerano gli ambiti del grave sfruttamento oggi, ma anche per la diffusione di forme di abuso sessuale di cui sono responsabili i datori di lavoro di tante donne immigrate, così come è ampiamente documentato in tanta rapportistica in materia oggi in cui si mette in evidenza come il ricatto sessuale o la violenza sessuale siano una costante nelle modalità di gestione dell'assoggettamento femminile.

Ideologismo e spettacolarizzazione della vulnerabilità sono modi inappropriati di studiare un fenomeno così drammatico ma anche un indicatore della crisi che sta vivendo la società mondiale. Aver osservato le donne e i minori – prevalentemente le minori – nello sfruttamento sessuale piuttosto che le condizioni lavorative a cui sono sottoposti migliaia di lavoratori uomini adulti e/o giovani anche minorenni, e le donne stesse se fino ad un decennio fa poteva essere dettato dalla "visibilità" della prostituzione nelle strade e dall'invisibilità di tante altre situazioni, oggi ovviamente le ragioni per cui ancora il tema della prostituzione cattura questioni come la sicurezza, il decoro, l'ordine pubblico, la lotta alla criminalità organizzata sono altre.

È evidente che il carattere strutturale della "minorità" femminile come esito delle discriminazioni che ancora le donne vivono e la persistenza di una divisione sessuale del lavoro fortemente tagliata dalla linea del reddito e dalla divisione lavoro produttivo/lavoro riproduttivo da cui deriva la differenza in termini di potere tra uomini e donne e la riproposizione di forme di patriarcato dalle plurali declinazioni e sfaccettature, sono gli elementi da cui partire per comprendere la connotazione di genere che anche nei fenomeni oggetto di questo Rapporto risulta essere estremamente rilevante.

Così come, è indubbio che la revisione degli interventi di matrice welfaristica iniziata oramai decenni fa, fino al loro smantellamento, e le linee economiche complessive lungo le quali muovono le direttive intraprese dalle agenzie finanziarie nei paesi avanzati come in quelli in via di sviluppo e oggi i conflitti armati, le crisi emergenziali complesse, anche di natura ambientale e economica hanno favorito ovunque il fiorire di un'immensa riserva di lavoro regolato da un sistema di lasciapassare e restrizioni teso ad alimentare l'inserimento di quote ingenti di popolazione mondiale nei mercati più ricchi in condizioni di vulnerabilità politica e sociale tali da garantire un'azione importante di contenimento del costo del lavoro in alcuni settori cruciali della produzione di merci, della loro distribuzione e dell'erogazione di servizi alla persona.

Tutte situazioni che hanno privilegiato la femminilizzazione delle migrazioni e lo sfruttamento di tante donne. Infatti, dentro questa riserva di lavoro, alle donne provenienti dai cosiddetti "paesi esportatori di manodopera", da decenni sembra essere riservato loro un "destino" di asservimento sessuale e domestico che ha assunto soprattutto all'inizio dell'osservazione dei fenomeni di cui stiamo parlando in Italia molto spesso i tratti della servitù se non della schiavitù.[115] D'altro canto, l'inserimento della questione della prostituzione forzata entro una prospettiva che inquadri questa specifica modalità di asservimento nel panorama più esteso delle gravi forme di sfruttamento del lavoro, appare essere probabilmente la più opportuna, poiché intrinsecamente legata proprio alla dimensione/discriminazione basata sul genere. Le donne immigrate, collocandosi in segmenti del mercato tradizionalmente femminili, svolgono compiti inestricabilmente connessi alla divisione sessuale del lavoro e nel contempo rispondono ad una domanda maschile di "servizi" alla persona, in cui vengono a combinarsi l'assoluta invisibilità del lavoro di cura con l'estrema visibilità della prostituzione di strada. Entrambe queste situazioni, e tutte quelle che si pongono lungo questo continuum, non rappresentano che un'ulteriore conferma dell'assegnazione alle donne di una posizione sociale comunque subordinata che rende evidente la difficoltà per le immigrate, non solo di migliorare la propria condizione personale in termini di accesso al reddito e al consumo, ma anche di portare avanti un eventuale percorso di realizzazione e di emancipazione personale autentico.

L'accesso quasi sempre irregolare e di tipo esclusivamente segregazionale nei segmenti del mercato del lavoro ad alta presenza di donne immigrate è dunque da un lato un vettore della violenza basata sul genere dall'altro di costruisce attraverso la violenza la quale nel grave sfruttamento opera in modo circolare.

La violenza rappresenta nella definizione del rapporto tra vittima e organizzazione o soggetti dediti al suo sfruttamento, il meccanismo mediante il

115 Ehrenreich B.; Hochschild A.R. (eds) (2003), *Global Women. Nannies, maids, and sex workers in the new economy*. Metropolitan Books, London; Parreñas Salazar R. (2001), *Servants of Globalization. Women, Migration and Domestic Work*, Stanford University Press, Stanford California.

quale viene garantita la dipendenza, e di conseguenza si costruisce l'asservimento.

Non è un caso che gli stessi abusi, sia di tipo fisico che psicologico, posti in essere nei confronti delle vittime seguano copioni tutto sommato ripetitivi, sebbene negli ultimi anni si registri una certa differenziazione nella gestione delle vittime da parte delle organizzazioni criminali dedite a questo tipo di reati o comunque dei soggetti che esercitano l'azione di sfruttamento.

Quando il fenomeno del grave sfruttamento assunse in Italia caratteristiche e dimensioni tali da renderlo significativo, non solo sotto il profilo della repressione delle condotte illecite che lo caratterizzano, ma anche dal punto di vista della protezione dei soggetti coinvolti o dell'interesse verso le questioni di più ampio respiro a cui esso rimanda, in primis l'immigrazione clandestina, ci si rese conto che la violenza e gli abusi delle persone che giungono nel nostro Paese con un progetto migratorio collegato alla tratta o in condizioni di pesante vulnerabilità inizia – anche oggi – già nelle fasi di reclutamento e trasporto, in quanto l'uso sistemico della violenza, sessuale, fisica, così come di quella psicologica, serve, a sedimentare nella vittima la convinzione dell'impossibilità di potersi contrapporre alla realtà che la circonda e perciò ad indurre l'accettazione passiva di questa dimensione inaspettata anche nelle situazioni in cui la vittima può aver parziale consapevolezza del fatto che difficoltà di varia natura anche legate all'indebitamente potrebbero essere uno scenario con il quale misurarsi.

In Italia la vittima di tratta inizia a non essere più solo donna o ragazza, ma anche una trans o un uomo adulto o un giovane o un minore spesso straniero non accompagnato quando, grazie anche al lavoro dei Progetti Antitratta e alle modificazioni strutturali dei flussi migratori iniziate con la stagione delle "primavere arabe", la questione della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo e la presenza di situazioni di grave assoggettamento soprattutto nell'accattonaggio prima e nelle economie criminali forzate poi acquisiscono una fisionomia sempre più precisa agli occhi degli operatori del sociale.

La consapevolezza della pluralità delle soggettività coinvolte, degli ambiti del grave sfruttamento, delle modalità di gestione delle persone assoggettate rendono evidente da una lato che il ricorso alla violenza continua ad essere presente in modo sistemico e può essere teso all'ottenimento di specifici risultati; ad es. può rappresentare una punizione per gli scarsi rendimenti conseguiti nello svolgimento delle attività o per il non rispetto delle regole imposte da chi esercita il controllo oppure può configurarsi come un meccanismo di dissuasione rispetto ad eventuali desideri o progetti di fuga o emancipazione dalla situazione di vessazione in cui si trova la persona trafficata, o come uno strumento di risoluzione di ogni ipotetico conflitto; può altresì rappresentare una forma di pressione per allontanare eventuali propositi di contatto con il mondo esterno, soprattutto con esponenti delle Forze dell'Ordine o con gli operatori di strada e dei servizi impegnati su questo versante.

La presenza di altri generi oltre a quello femminile ha imposto ai Progetti anche una riorganizzazione sul piano operativo poiché ha ovviamente reso necessaria la presenza di mediatori culturali uomini di nazionalità e lingue diverse da quelle normalmente indispensabili nel lavoro con le vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, e più in generale ha reso opportuno una ibridazione delle specializzazioni professionali in ragione delle tante "diversità" di cui tenere conto.

Al di là di queste riflessioni, resta il fatto che anche nell'ultimo Rapporto dell'UNODC risulta che la maggior parte delle vittime individuate a livello mondiale siano donne; soprattutto donne adulte, ma anche e in numero crescente ragazze. Non solo la maggior parte delle vittime della tratta a scopo di sfruttamento sessuale sono donne, ma lo sono anche il 35% delle persone assoggettate nel grave sfruttamento lavorativo e anche tra i minori, le bambine e le ragazze sarebbero in numero decisamente superiore rispetto ai minori maschi.[116]

Se invece si considerano i dati a livello europeo, i casi di tratta registrati nel 2015 – 2016 sono stati 20.532. Di questi il 68% sono donne, il 23% minorenni, il 44% hanno una cittadinanza dell'Unione per lo più provengono dalla Romania, dall'Ungheria, Olanda, Polonia e Bulgaria e il 56% sono invece extracomunitari prevalentemente da Nigeria, Albania, Vietnam, China and Eritrea e in questo gruppo il 77% sono adulti e il 32% sono di sesso maschile.

Lo sfruttamento sessuale è la forma di sfruttamento più comune e rappresenta oltre la metà

116 UN Office on Drugs and Crime, *Global Report on Trafficking in Persons 2018*.UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2018*, United Nations Publication, December 2018; https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf.

(56%) delle vittime registrate. Lo sfruttamento lavorativo coinvolgerebbe circa un quarto (26%) delle vittime, mentre il 18% emergerebbe da situazioni di asservimento di altro genere. La maggior parte (2 758 su 4 509, ovvero il 61%) delle vittime di tratta emerse relativamente allo sfruttamento nel lavoro provengono come territorio di identificazione dal Regno Unito, che con questo dato incide in modo importante nelle proporzioni relative a questo ambito con riferimento all'area UE a 28. Infatti se questo dato non fosse considerato le proporzioni si attesterebbero su sessuale 65%, lavoro 15% e altro 20%. Rimangono comunque importanti differenze tra i Paesi poiché in linea di massima lo sfruttamento sessuale prevale dai dati raccolti relativamente al biennio 2015-2016 in Slovenia (97%), Ungheria (96%), Estonia (83%), Croazia (76%) e Danimarca (76%) mentre quello lavorativo a Malta (84%), in Portogallo (73%), Repubblica Ceca (56%), Belgio (52%), e Regno Unito (46%).

I minori sono il 23% delle vittime emerse a scopo di sfruttamento sessuale. Gli ambiti dello sfruttamento sono simili per i cittadini UE e non UE. Per i cittadini dell'UE, quello sessuale concerne il 57%, quello lavorativo il 31% e altro l'11%. Per i cittadini extracomunitari, quello sessuale coinvolge il 51% delle vittime identificate, quello lavorativo il 32% e altre situazioni riguarderebbero il 17%.[117]

La femminilizzazione della tratta insomma, rimarrebbe un dato confermato, sebbene la presenza di migranti esposti a situazioni di gravissimo sfruttamento e vittime di violenze importanti sia un dato sempre più verificato anche nel nostro Paese. Nonostante le emersioni e le identificazioni oggi riguardino perciò anche uomini, le donne rimarrebbero esposte maggiormente rispetto agli uomini al rischio di assoggettamento, a conferma del carattere "strutturale" delle discriminazioni a carico delle donne.

In linea di massima i dati relativi al genere degli utenti valutati e beneficiari, mostrano la tendenza del sistema ad intercettare prevalentemente soggetti di genere femminile. Il 2018 ha registrato un sensibile aumento nel numero delle valutazioni di donne e ragazze: questo trend non ha però trovato riscontro nei dati relativi alle prese in carico di soggetti di genere femminile, diminuite numericamente rispetto all'anno precedente. Vi è da dire che per le circostanze in cui si sono realizzati i progetti migratori di tantissimi stranieri nel triennio in esame, moltissimi di questi, soprattutto quelli in condizioni di vulnerabilità, hanno trovato accoglienza nel Sistema della protezione internazionale, che ha indiscutibilmente "assorbito" verosimilmente migliaia di persone che avrebbero potuto potenzialmente rientrare nel mandato dei Progetti Antitratta e che per ragioni diverse sono invece confluite in questi percorsi.

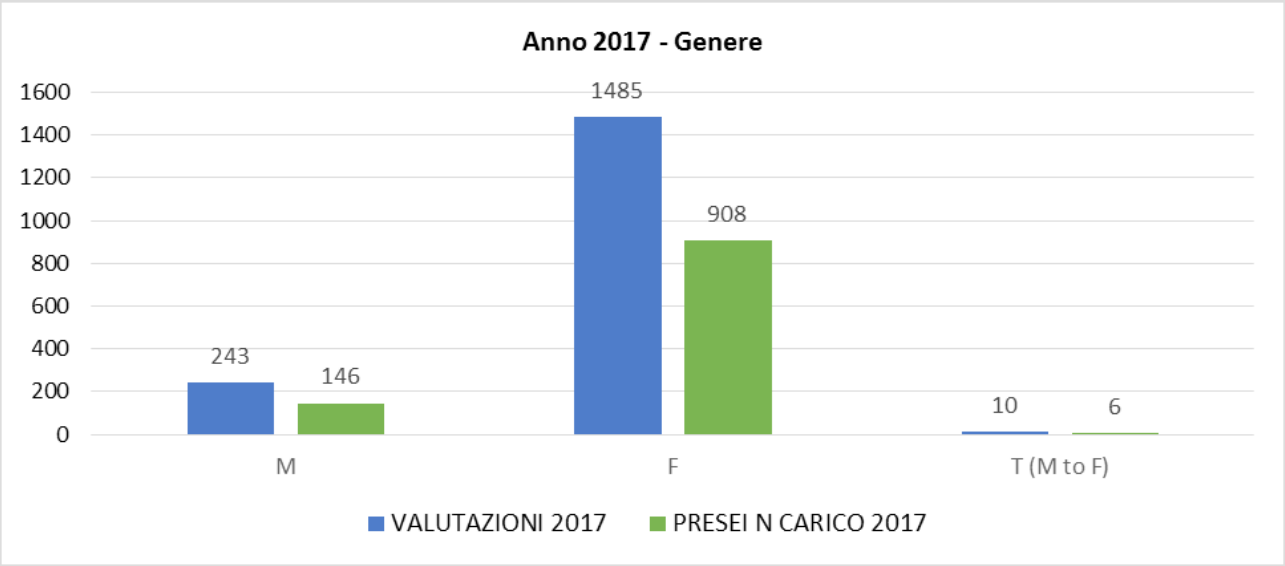
Tra il 2017 e il 2018 e 2019 si è verificato un aumento sensibile del numero di valutazioni di soggetti transessuali, il quale ha determinato, anche se in proporzioni minori, un aumento di prese in carico di persone transessuali nel 2018 e nel 2019. È la nazionalità brasiliana con riferimento a questo target ad emergere con evidenza. Così come è interessante notare l'ingresso di nuove provenienze nel lavoro dei Progetti, ad es. il target pakistano, così come le provenienze da più paesi dell'Africa francofona o ancora persone dall'Est Asiatico.

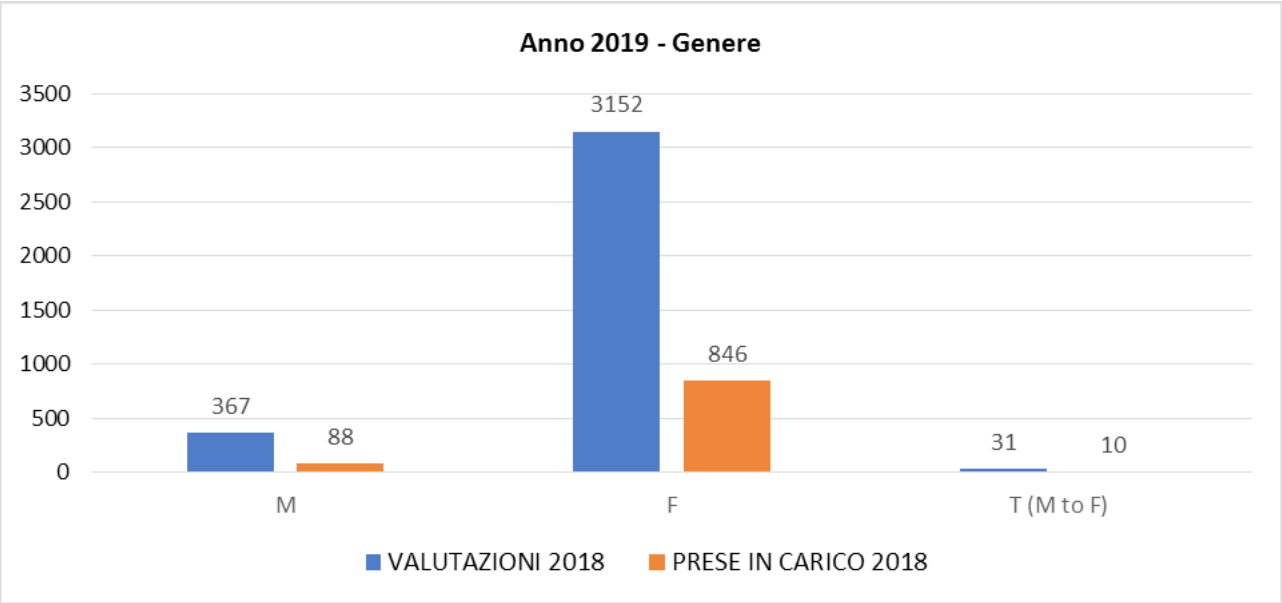
I dati riportati nelle tabelle e dei grafici che seguono offrono una rappresentazione puntuale delle valutazioni e delle prese in carico relative a genere e nazionalità e condizione al momento della presa in carico.

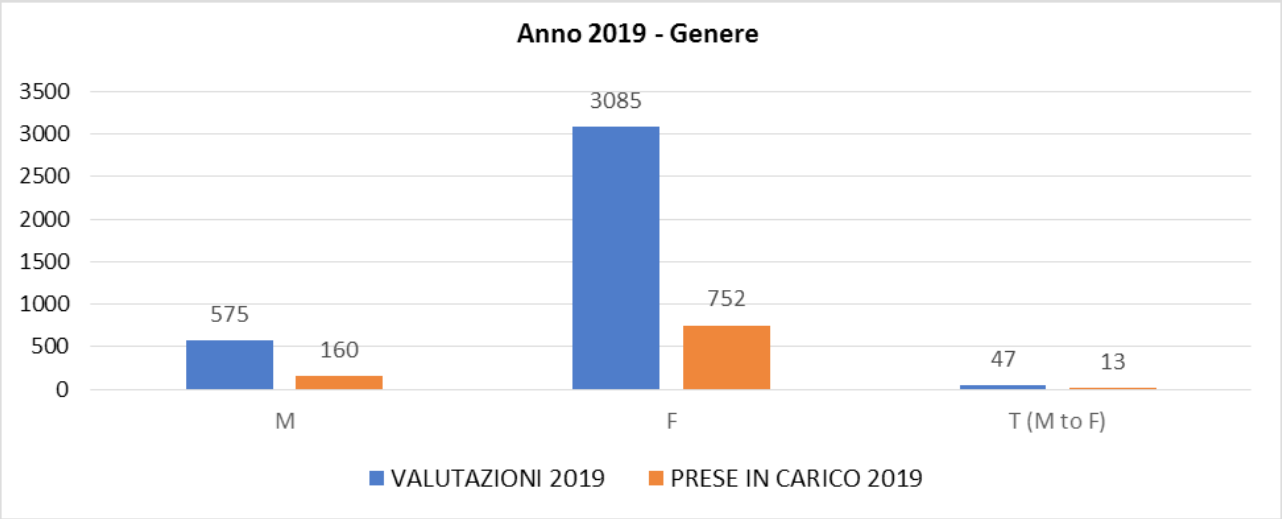
Le tabelle permettono una lettura più settoriale relativamente ad aspetti collegati ai singoli target ma anche di carattere generale già presi in esame in questo lavoro.

È interessante rilevare come il peso numerico delle nazionalità possa mutare rispetto alla tipologia di sfruttamento ma anche quanto taluni gruppi abbiano inciso in misura importante nel lavoro dei Progetti in questo triennio.

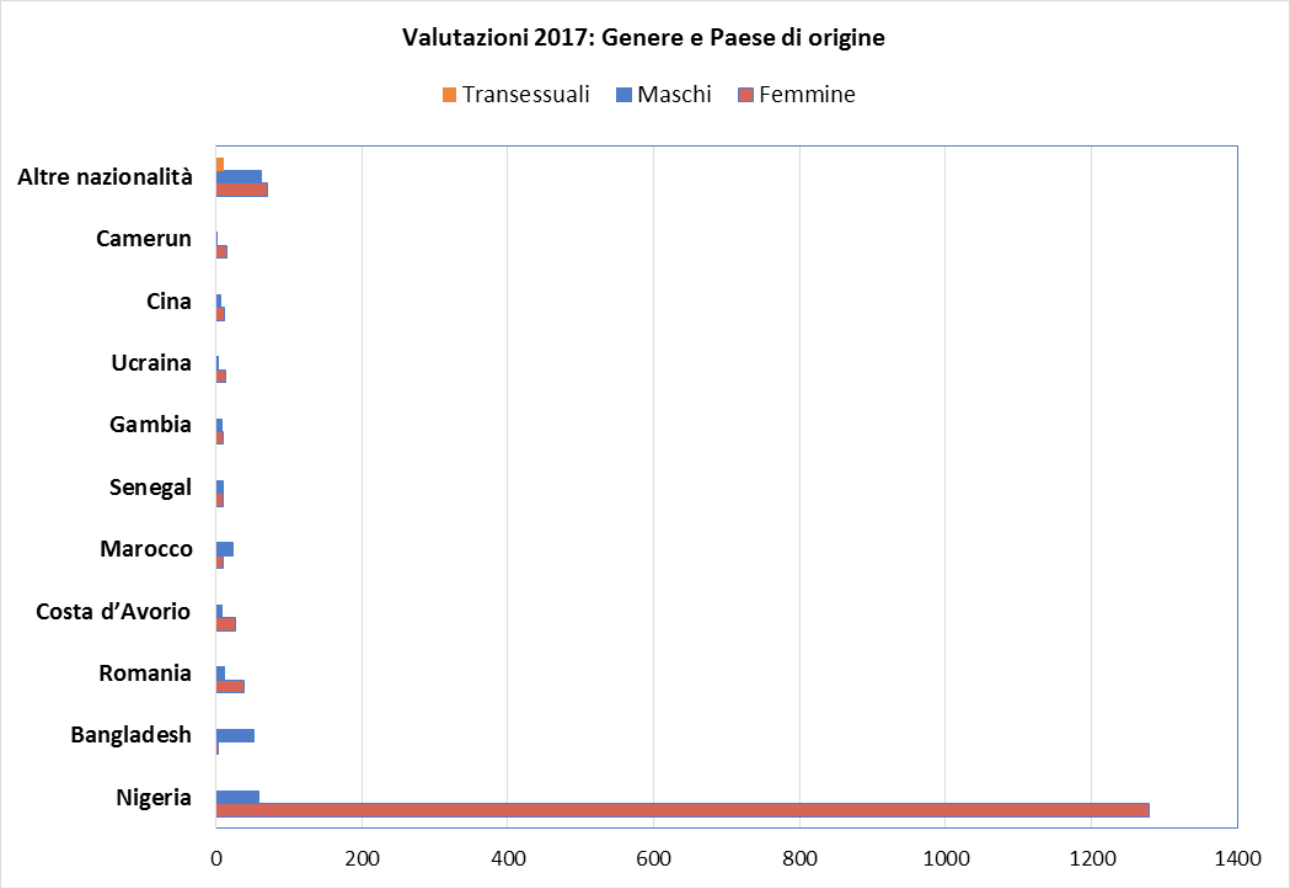
117 EU Commission, Data collection on trafficking 2018 in human beings in the EU, Final report – 2018, Lancaster University, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204_data-collection-study.pdf.


Anno 2017 - Genere
1600
1400
1200
1000
800
600
400
200
0
243
146
1485
908
10
6
M
F
T (M to F)
VALUTAZIONI 2017
PRESEI N CARICO 2017

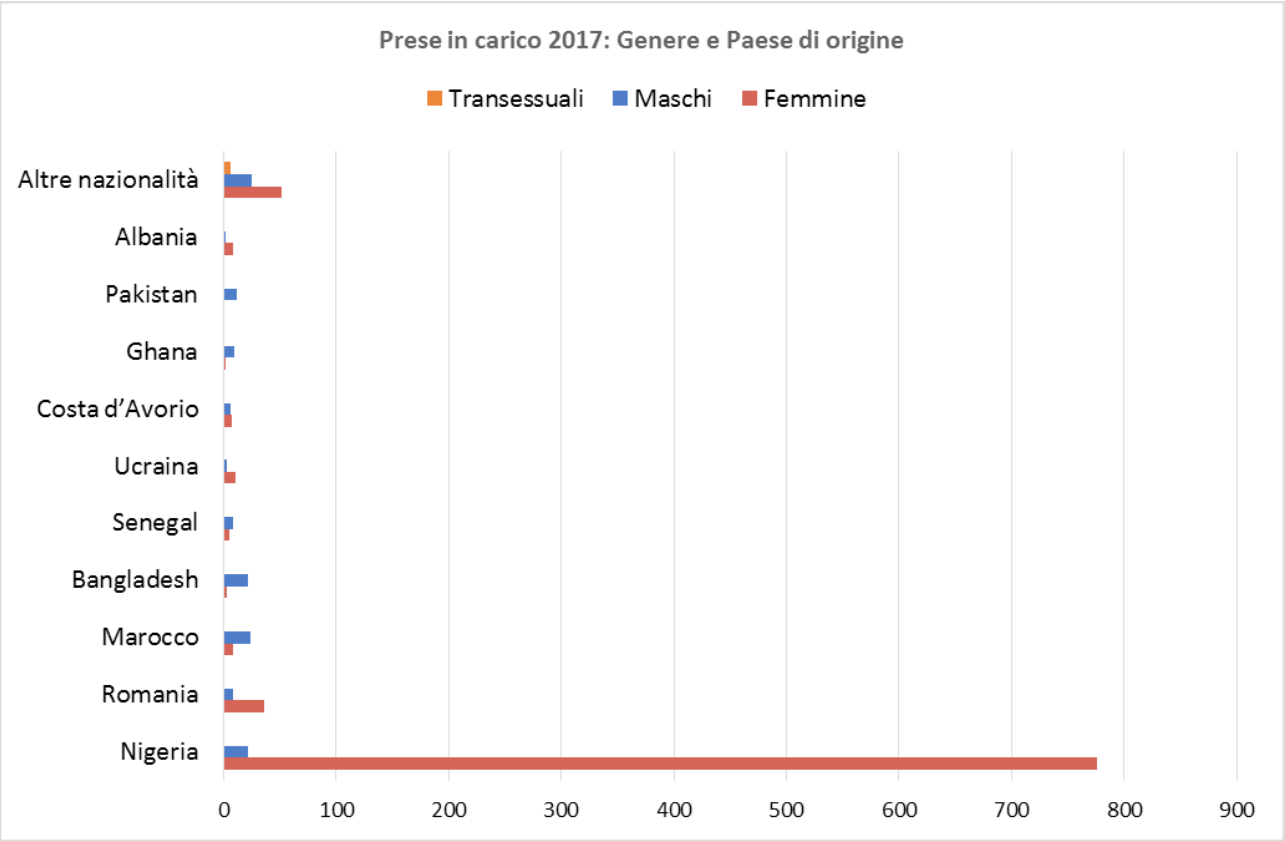

Anno 2019 - Genere
3500
3000
2500
2000
1500
1000
500
0
367
88
3152
846
31
10
M
F
T (M to F)
VALUTAZIONI 2018
PRESE IN CARICO 2018


Anno 2019 - Genere
3500
3000
2500
2000
1500
1000
500
0
575
160
3085
752
47
13
M
F
T (M to F)
VALUTAZIONI 2019
PRESE IN CARICO 2019

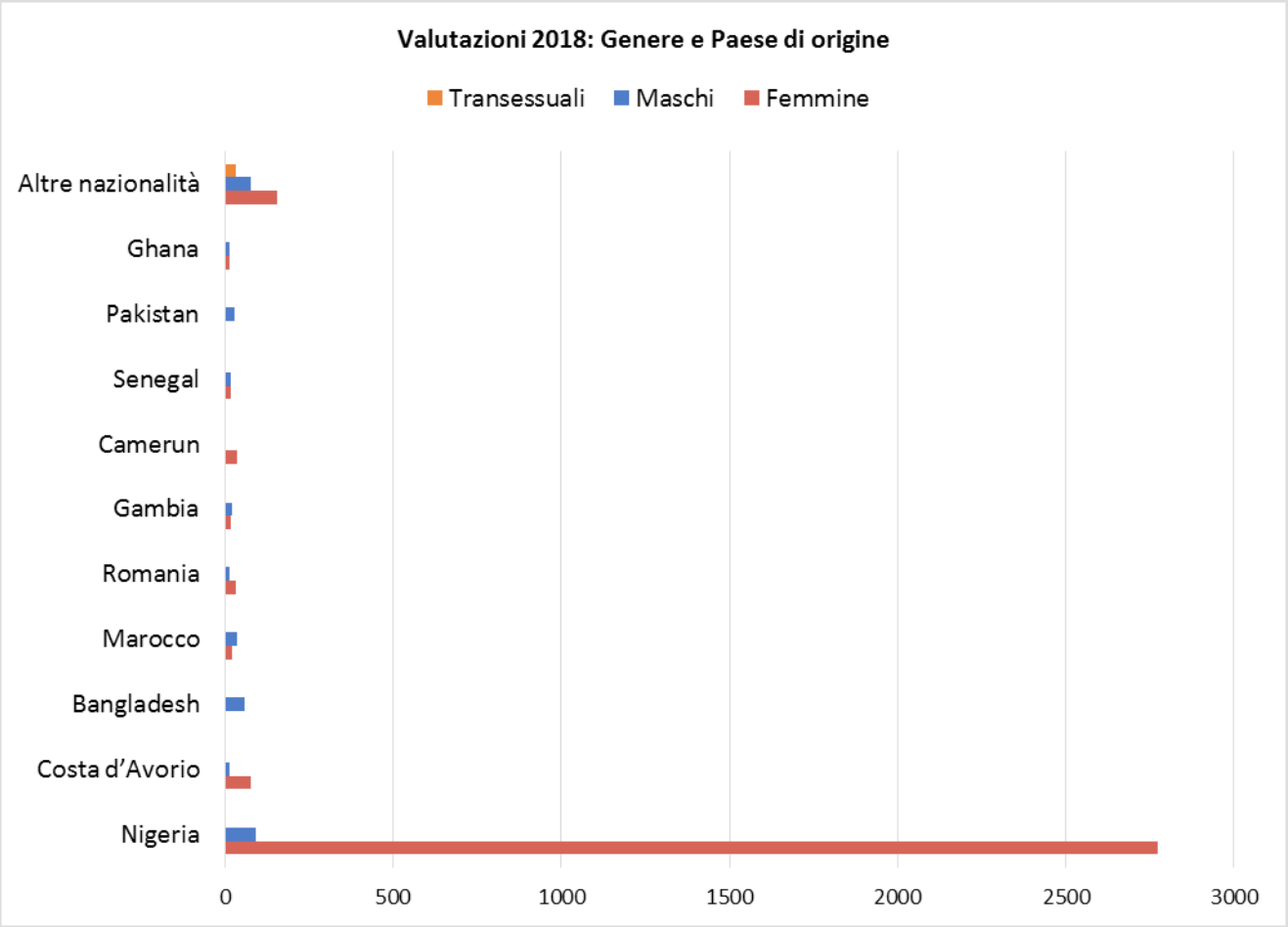
VALUTAZIONI 2017	Femmine		Maschi		Transessuali		TOTALE	
	VAL	%	VAL	%	VAL	%	VAL	%
Nigeria	1279	95,6	59	4,4	0	0	**1338**	**77,0**
Bangladesh	3	5,5	52	94,5	0	0	**55**	**3,2**
Romania	38	77,6	11	22,4	0	0	**49**	**2,8**
Costa d'Avorio	27	77,1	8	22,9	0	0	**35**	**2,0**
Marocco	9	28,1	23	71,9	0	0	**32**	**1,8**
Senegal	10	50	10	50	0	0	**20**	**1,2**
Gambia	9	52,9	8	47,1	0	0	**17**	**1,0**
Ucraina	14	82,4	3	17,6	0	0	**17**	**1,0**
Cina	11	64,7	6	35,3	0	0	**17**	**1,0**
Camerun	15	93,8	1	6,2	0	0	**16**	**0,9**
Altre nazionalità	70	97,2	62	2,8	10	0	**142**	**8,2**
TOTALE	**1485**	**85,4**	**243**	**14,0**	**10**	**0,6**	**1738**	**100,0**



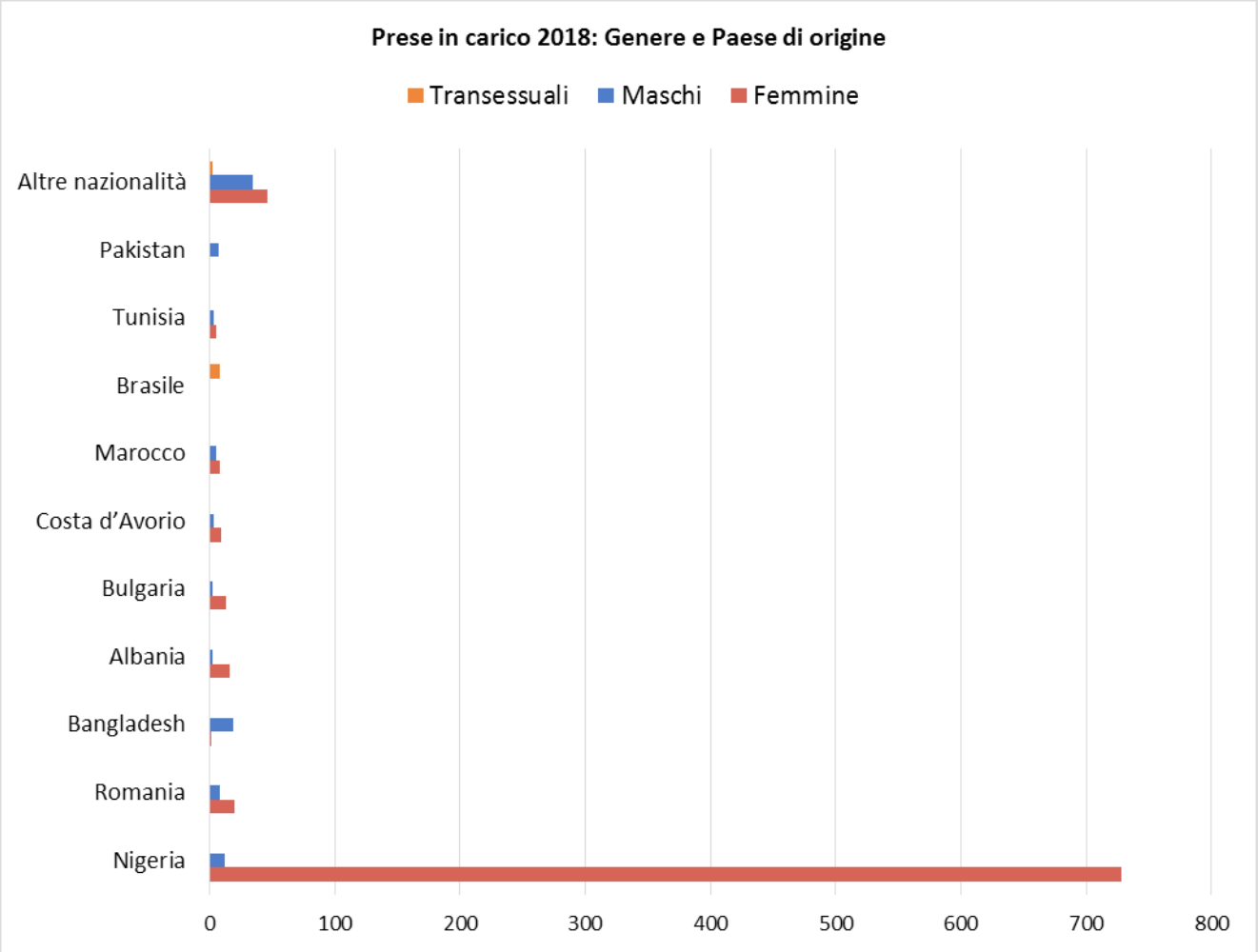
PRESE IN CARICO 2017	Femmine		Maschi		Transessuali		TOTALE	
	VAL	%	VAL	%	VAL	%	VAL	%
Nigeria	776	97,2	22	2,8	0	0	**798**	**75,4**
Romania	36	80,0	9	20,0	0	0	**45**	**4,3**
Marocco	8	25,0	24	75,0	0	0	**32**	**3,0**
Bangladesh	3	12,0	22	88,0	0	0	**25**	**2,4**
Senegal	5	35,7	9	64,3	0	0	**14**	**1,3**
Ucraina	11	78,6	3	21,4	0	0	**14**	**1,3**
Costa d'Avorio	7	53,8	6	46,2	0	0	**13**	**1,2**
Ghana	2	16,7	10	83,3	0	0	**12**	**1,1**
Pakistan	0	0	12	100,0	0	0	**12**	**1,1**
Albania	8	80,0	2	20,0	0	0	**10**	**0,9**
Altre nazio-nalità	52	62,7	25	30,1	6	7,2	**83**	**7,8**
TOTALE	**908**	**85,8**	**144**	**13,6**	**6**	**0,6**	**1058**	**100,0**



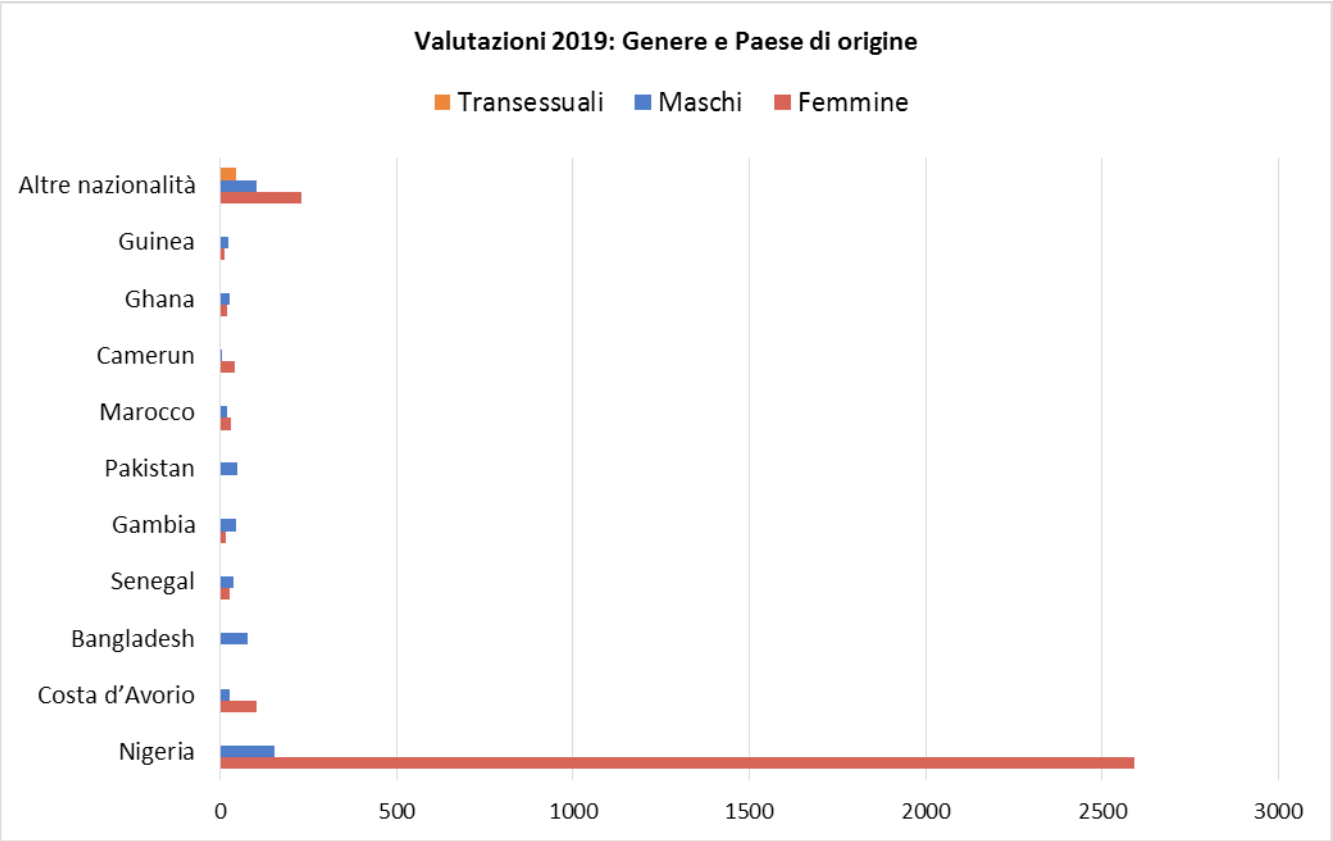
VALUTAZIONI 2018	Femmine		Maschi		Transessuali		TOTALE	
	VAL	%	VAL	%	VAL	%	VAL	%
Nigeria	2775	96,8	91	3,2	0	0	**2866**	**80,8**
Costa d'Avorio	78	84,8	14	15,2	0	0	**92**	**2,6**
Bangladesh	4	6,6	57	93,4	0	0	**61**	**1,7**
Marocco	23	39,0	36	61,0	0	0	**59**	**1,7**
Romania	31	70,5	13	29,5	0	0	**44**	**1,2**
Gambia	16	42,1	22	57,9	0	0	**38**	**1,1**
Camerun	36	100,0	0	0	0	0	**36**	**1,0**
Senegal	16	47,1	18	52,9	0	0	**34**	**1,0**
Pakistan	1	3,6	27	96,4	0	0	**28**	**0,8**
Ghana	15	55,6	12	44,4	0	0	**27**	**0,8**
Altre nazionalità	156	59,1	77	29,2	31	11,7	**264**	**7,4**
TOTALE	**3151**	**88,8**	**367**	**10,3**	**31**	**0,9**	**3549**	**100,0**



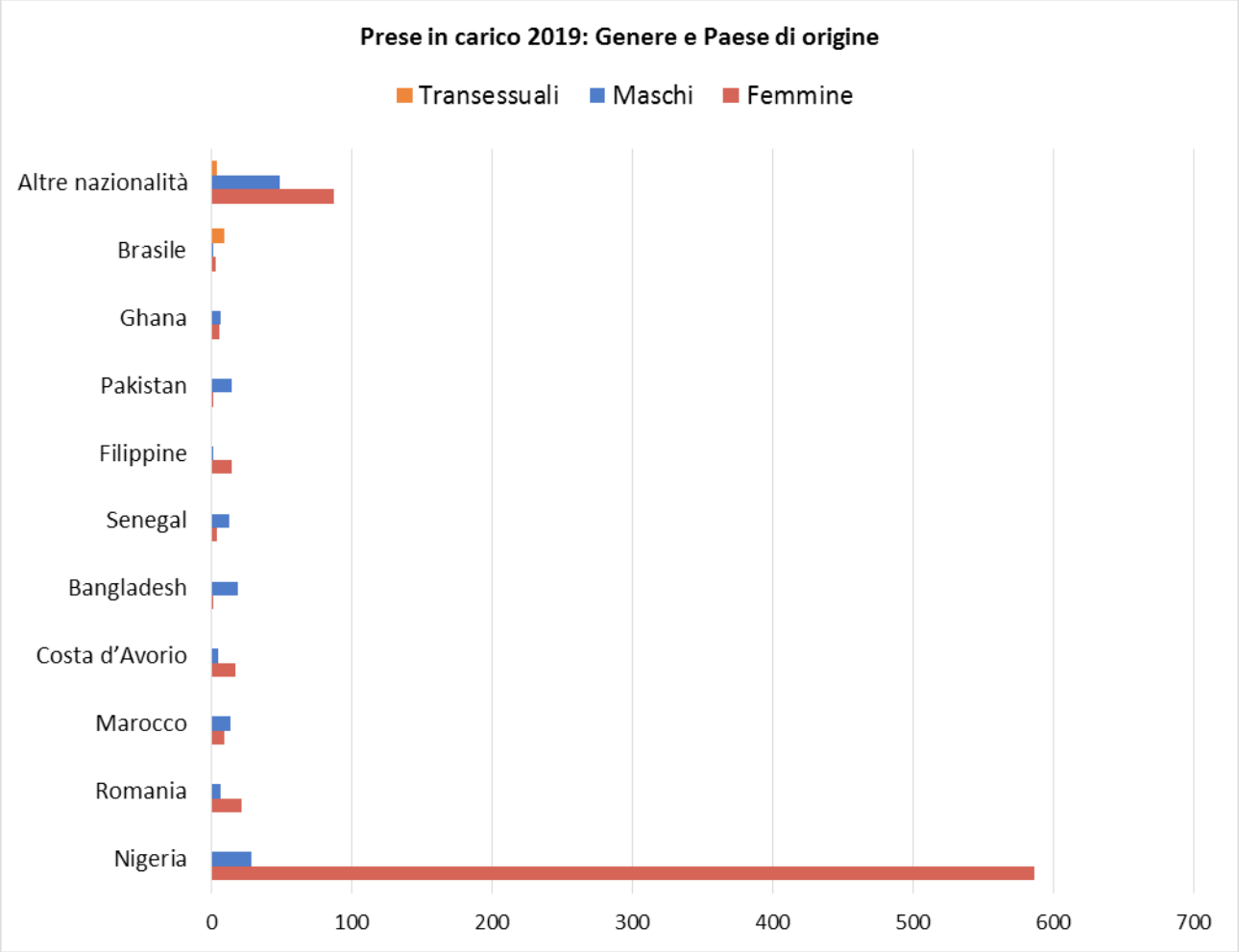
PRESE IN CARICO 2018	Femmine		Maschi		Transessuali		TOTALE	
	VAL	%	VAL	%	VAL	%	VAL	%
Nigeria	728	98,4	12	1,6	0	0	**740**	**77,1**
Romania	20	71,4	8	28,6	0	0	**28**	**2,9**
Bangladesh	2	9,5	19	90,5	0	0	**21**	**2,2**
Albania	16	84,2	3	15,8	0	0	**19**	**2,0**
Bulgaria	13	81,3	3	18,8	0	0	**16**	**1,7**
Costa d'Avorio	9	69,2	4	30,8	0	0	**13**	**1,4**
Marocco	8	61,5	5	38,5	0	0	**13**	**1,4**
Brasile	0	0	1	11,1	8	88,9	**9**	**0,9**
Tunisia	5	55,6	4	44,4	0	0	**9**	**0,9**
Pakistan	1	12,5	7	87,5	0	0	**8**	**0,8**
Altre nazionalità	46	54,8	35	41,7	3	3,6	**84**	**8,8**
TOTALE	**848**	**88,3**	**101**	**10,5**	**11**	**1,1**	**960**	**100,0**



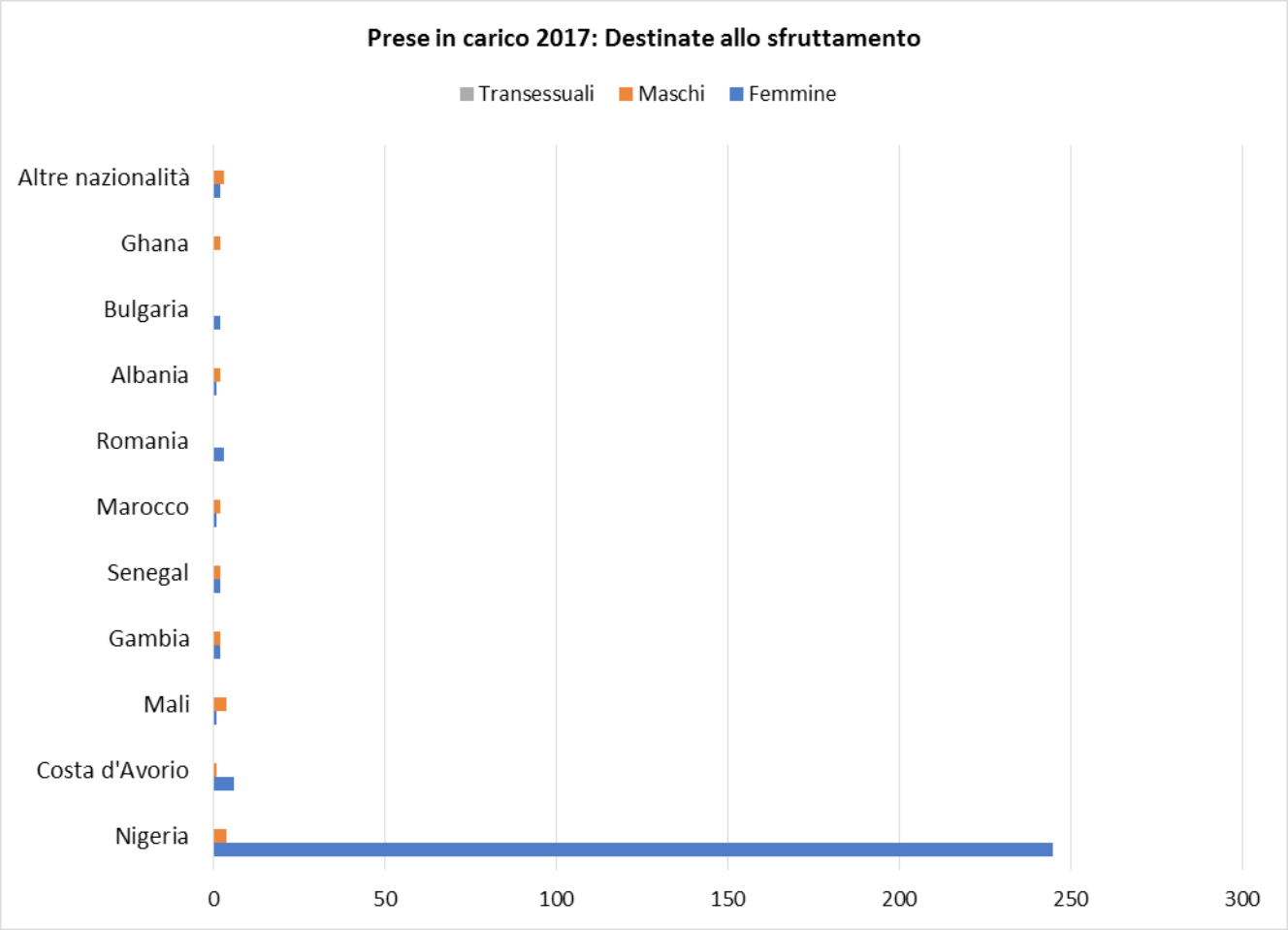
VALUTAZIONI 2019	Femmine		Maschi		Transessuali		TOTALE	
	VAL	%	VAL	%	VAL	%	VAL	%
Nigeria	2591	94,3	156	5,7	2	0,1	**2749**	**74,2**
Costa d'Avorio	103	79,2	27	20,8	0	0	**130**	**3,5**
Bangladesh	4	4,9	77	95,1	0	0	**81**	**2,2**
Senegal	29	43,3	38	56,7	0	0	**67**	**1,8**
Gambia	18	29,0	44	71,0	0	0	**62**	**1,7**
Pakistan	2	3,8	51	96,2	0	0	**53**	**1,4**
Marocco	31	59,6	21	40,4	0	0	**52**	**1,4**
Camerun	41	89,1	5	10,9	0	0	**46**	**1,2**
Ghana	19	41,3	27	58,7	0	0	**46**	**1,2**
Guinea	14	35,9	25	64,1	0	0	**39**	**1,1**
Altre nazionalità	231	60,5	104	27,2	47	12,3	**382**	**10,3**
TOTALE	**3083**	**83,2**	**575**	**15,5**	**49**	**1,3**	**3707**	**100,0**



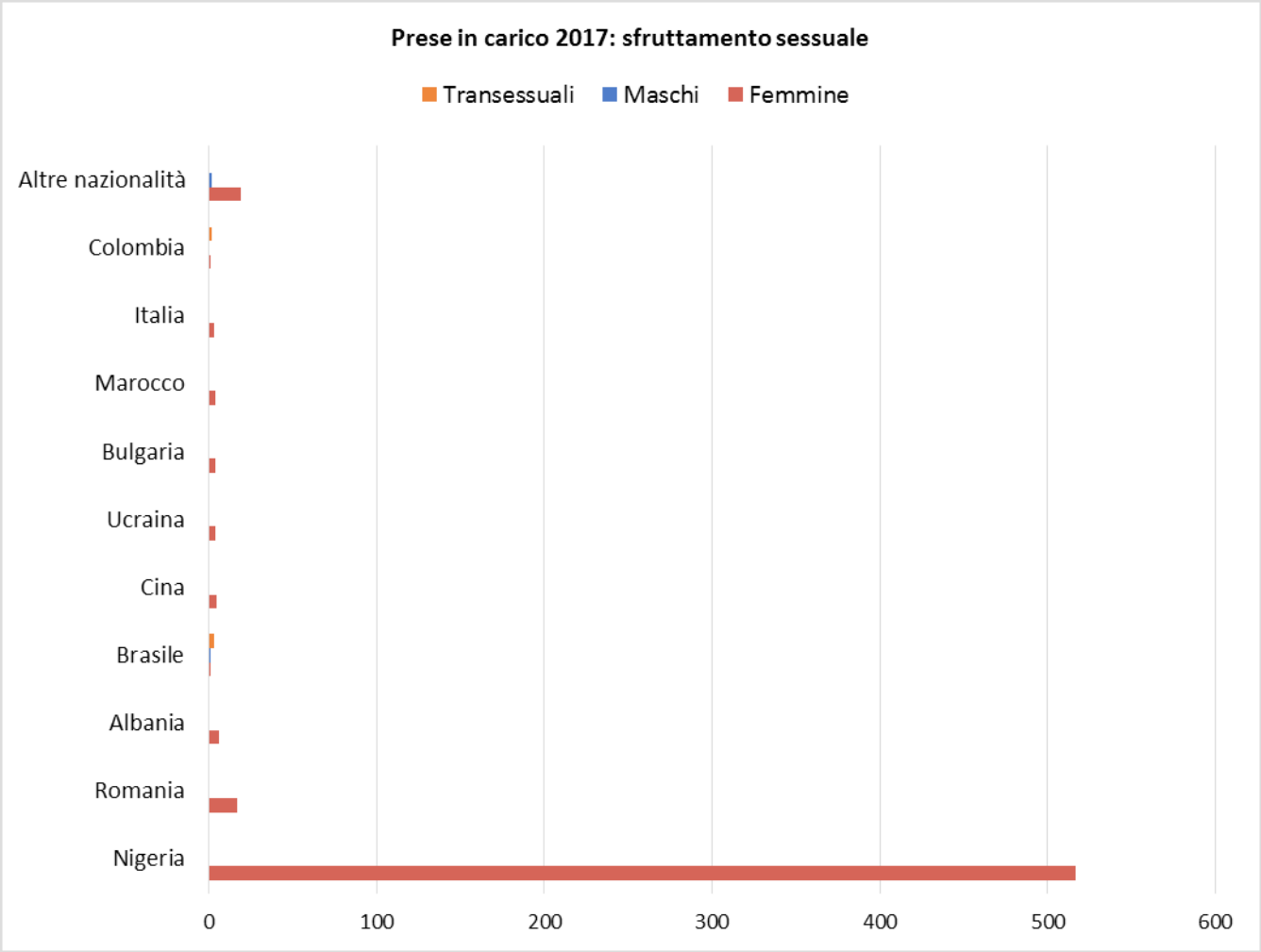
PRESE IN CARICO 2019	Femmine		Maschi		Transessuali		TOTALE	
	VAL	%	VAL	%	VAL	%	VAL	%
Nigeria	587	95,3	29	4,7	0	0	**616**	**66,6**
Romania	22	75,9	7	24,1	0	0	**29**	**3,1**
Marocco	9	39,1	14	60,9	0	0	**23**	**2,5**
Costa d'Avorio	17	77,3	5	22,7	0	0	**22**	**2,4**
Bangladesh	1	5	19	95	0	0	**20**	**2,2**
Senegal	4	23,5	13	76,5	0	0	**17**	**1,8**
Filippine	15	93,8	1	6,3	0	0	**16**	**1,7**
Pakistan	1	92,9	15	7,1	0	0	**16**	**1,7**
Ghana	6	46,2	7	53,8	0	0	**13**	**1,4**
Brasile	3	23,1	1	7,7	9	69,2	**13**	**1,4**
Altre nazionalità	87	62,1	49	35,0	4	2,9	**140**	**15,1**
TOTALE	**752**	**81,3**	**160**	**17,3**	**13**	**1,4**	**925**	**100**



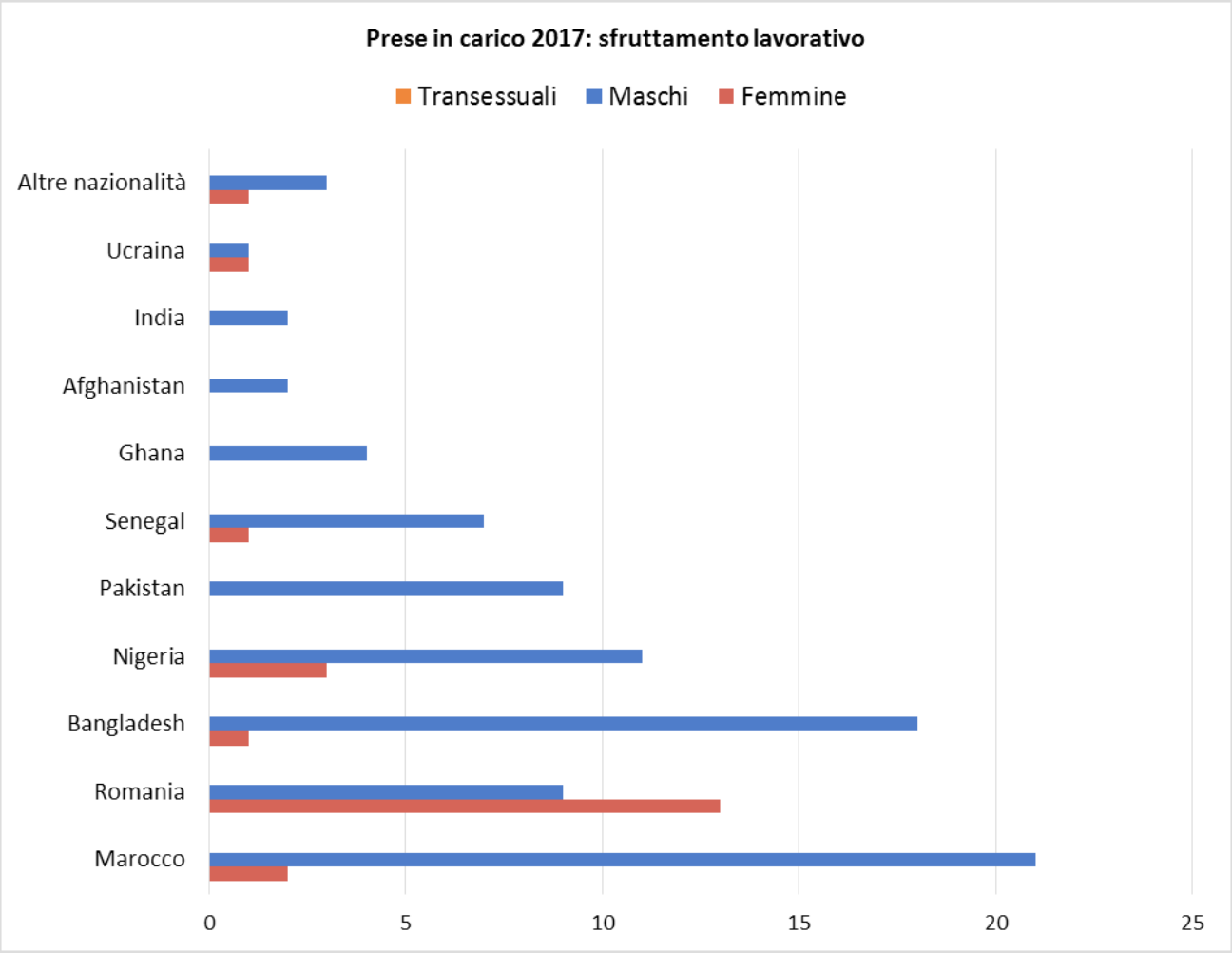
Prese in carico 2017: destinate allo sfruttamento	Femmine		Maschi		Transessuali		TOTALE	
	VAL	%	VAL	%	VAL	%	VAL	%
Nigeria	245	92,5	4	18,2	0	0	**249**	**86,8**
Costa d'Avorio	6	2,3	1	4,5	0	0	**7**	**2,4**
Mali	1	0,4	4	18,2	0	0	**5**	**1,7**
Gambia	2	0,8	2	9,1	0	0	**4**	**1,4**
Senegal	2	0,8	2	9,1	0	0	**4**	**1,4**
Marocco	1	0,4	2	9,1	0	0	**3**	**1,0**
Romania	3	1,1	0	0,0	0	0	**3**	**1,0**
Albania	1	0,4	2	9,1	0	0	**3**	**1,0**
Bulgaria	2	0,8	0	0,0	0	0	**2**	**0,7**
Ghana	0	0,0	2	9,1	0	0	**2**	**0,7**
Altre nazionalità	2	0,8	3	13,6	0	0	**5**	**1,7**
TOTALE	**265**	**92,3**	**22**	**7,7**	**0**	**0**	**287**	**100,0**



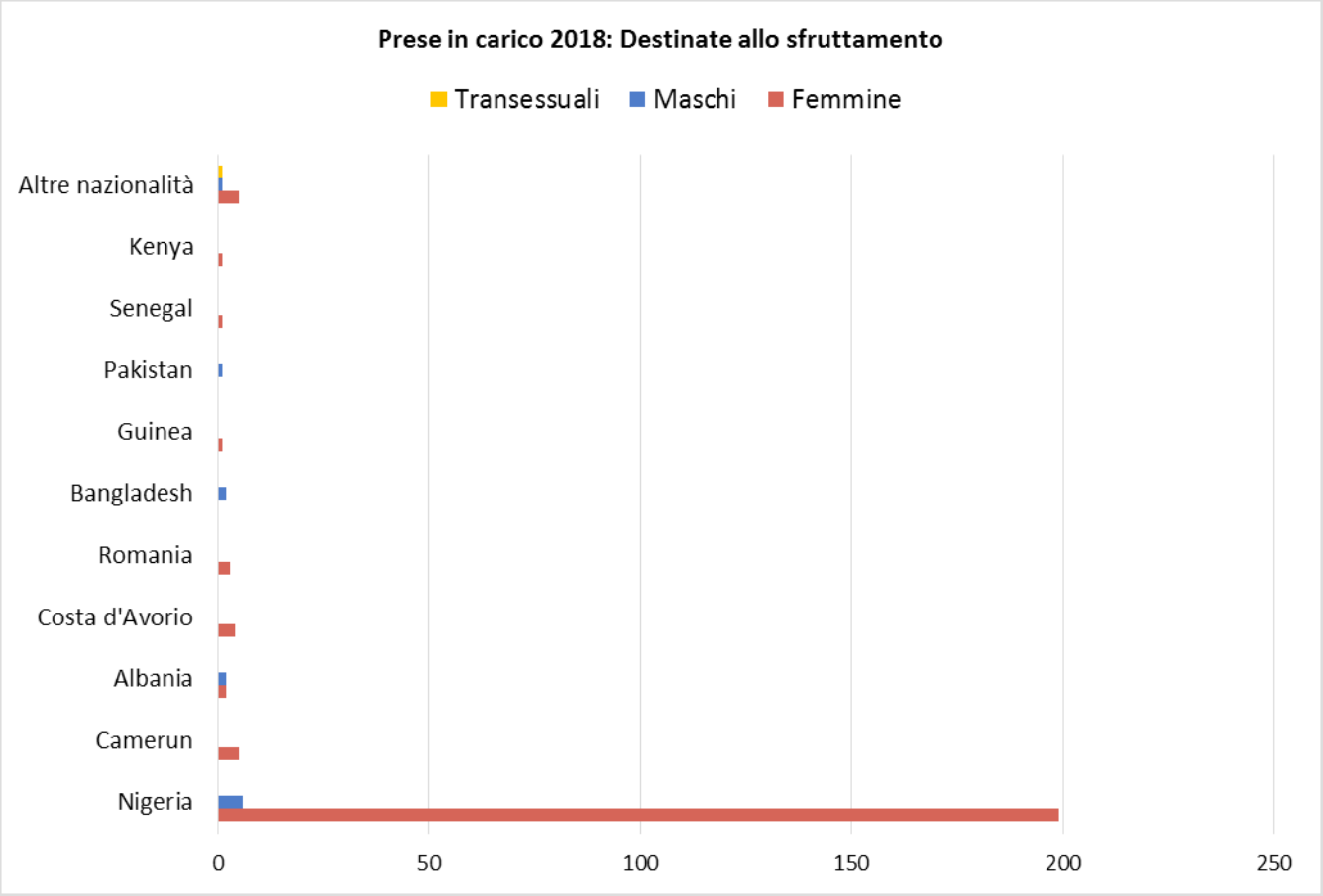
Prese in carico 2017: sfruttamento sessuale	Femmine		Maschi		Transessuali		TOTALE	
	VAL	%	VAL	%	VAL	%	VAL	%
Nigeria	517	89,0	0	0,0	0	0,0	**517**	**87,8**
Romania	17	2,9	0	0,0	0	0,0	**17**	**2,9**
Albania	6	1,0	0	0,0	0	0,0	**6**	**1,0**
Brasile	1	0,2	1	33,3	3	60,0	**5**	**0,8**
Cina	5	0,9	0	0,0	0	0,0	**5**	**0,8**
Ucraina	4	0,7	0	0,0	0	0,0	**4**	**0,7**
Bulgaria	4	0,7	0	0,0	0	0,0	**4**	**0,7**
Marocco	4	0,7	0	0,0	0	0,0	**4**	**0,7**
Italia	3	0,5	0	0,0	0	0,0	**3**	**0,5**
Colombia	1	0,2	0	0,0	2	40,0	**3**	**0,5**
Altre nazionalità	19	3,3	2	66,7	0	0,0	**21**	**3,6**
TOTALE	**581**	**98,6**	**3**	**0,5**	**5**	**0,8**	**589**	**100,0**



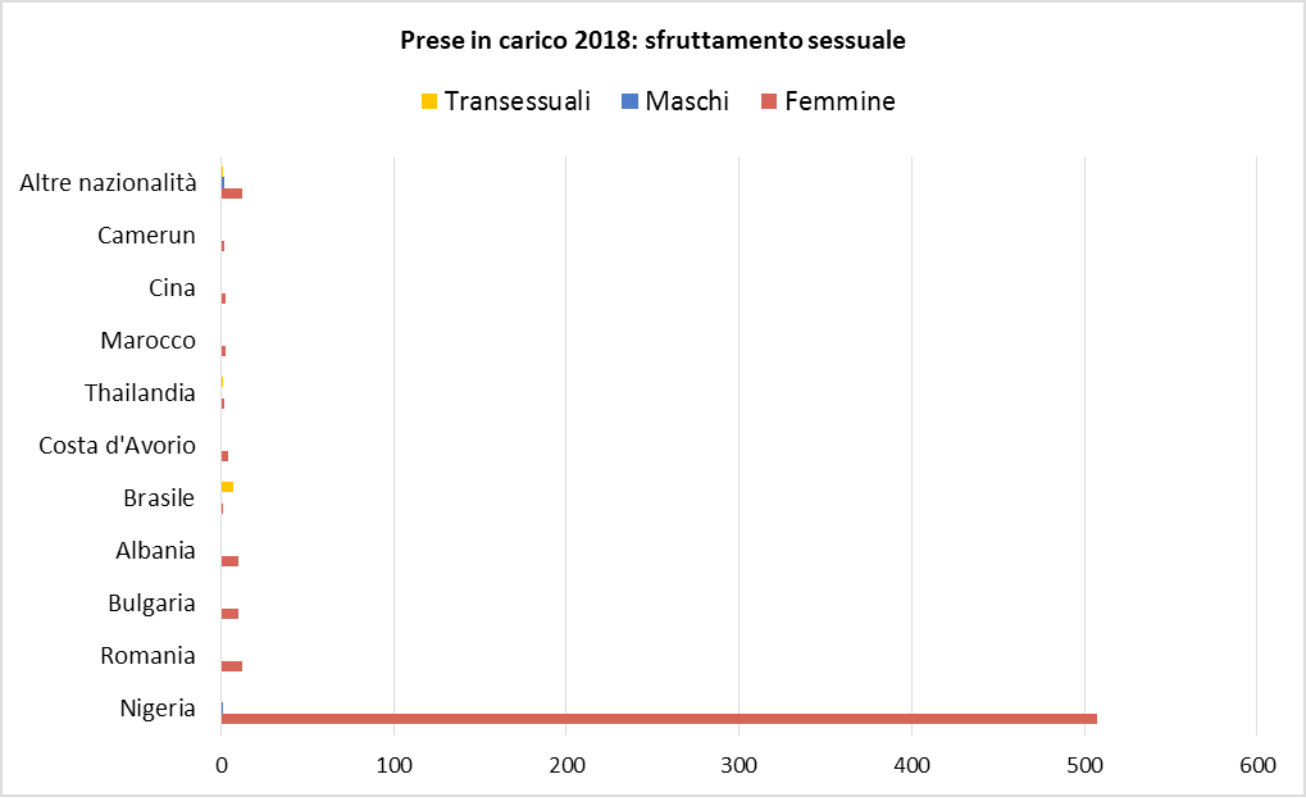
Prese in carico 2017: sfruttamento lavorativo	Femmine		Maschi		Transessuali		TOTALE	
	VAL	%	VAL	%	VAL	%	VAL	%
Marocco	2	9,1	21	24,1	0	0	**23**	**21,1**
Romania	13	59,1	9	10,3	0	0	**22**	**20,2**
Bangladesh	1	4,5	18	20,7	0	0	**19**	**17,4**
Nigeria	3	13,6	11	12,6	0	0	**14**	**12,8**
Pakistan	0	0,0	9	10,3	0	0	**9**	**8,3**
Senegal	1	4,5	7	8,0	0	0	**8**	**7,3**
Ghana	0	0,0	4	4,6	0	0	**4**	**3,7**
Afghanistan	0	0,0	2	2,3	0	0	**2**	**1,8**
India	0	0,0	2	2,3	0	0	**2**	**1,8**
Ucraina	1	4,5	1	1,1	0	0	**2**	**1,8**
Altre nazionalità	1	4,5	3	3,4	0	0	**4**	**3,7**
TOTALE	**22**	**20,2**	**87**	**79,8**	**0**	**0**	**109**	**100,0**



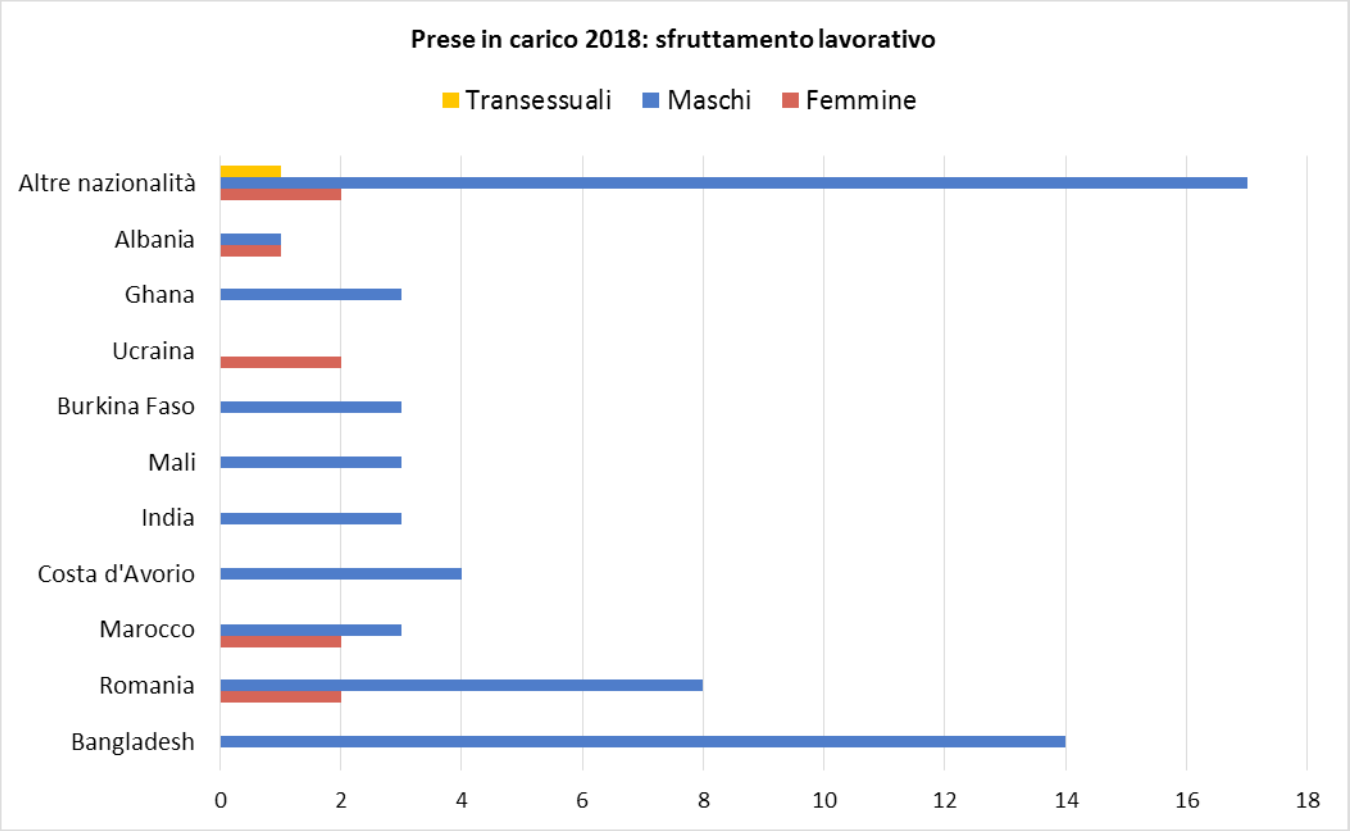
Prese in carico 2018: Destinate allo sfruttamento	Femmine		Maschi		Transessuali		TOTALE	
	VAL	%	VAL	%	VAL	%	VAL	%
Nigeria	199	90,0	6	50,0	0	0	205	87,6
Camerun	5	2,3	0	0,0	0	0	5	2,1
Albania	2	0,9	2	16,7	0	0	4	1,7
Costa d'Avorio	4	1,8	0	0,0	0	0	4	1,7
Romania	3	1,4	0	0,0	0	0	3	1,3
Bangladesh	0	0,0	2	16,7	0	0	2	0,9
Guinea	1	0,5	0	0,0	0	0	1	0,4
Pakistan	0	0,0	1	8,3	0	0	1	0,4
Senegal	1	0,5	0	0,0	0	0	1	0,4
Kenya	1	0,5	0	0,0	0	0	1	0,4
Altre nazionalità	5	2,3	1	8,3	1	0	7	3,0
TOTALE	**221**	**94,4**	**12**	**5,1**	**1**	**0,4**	**234**	**100,0**



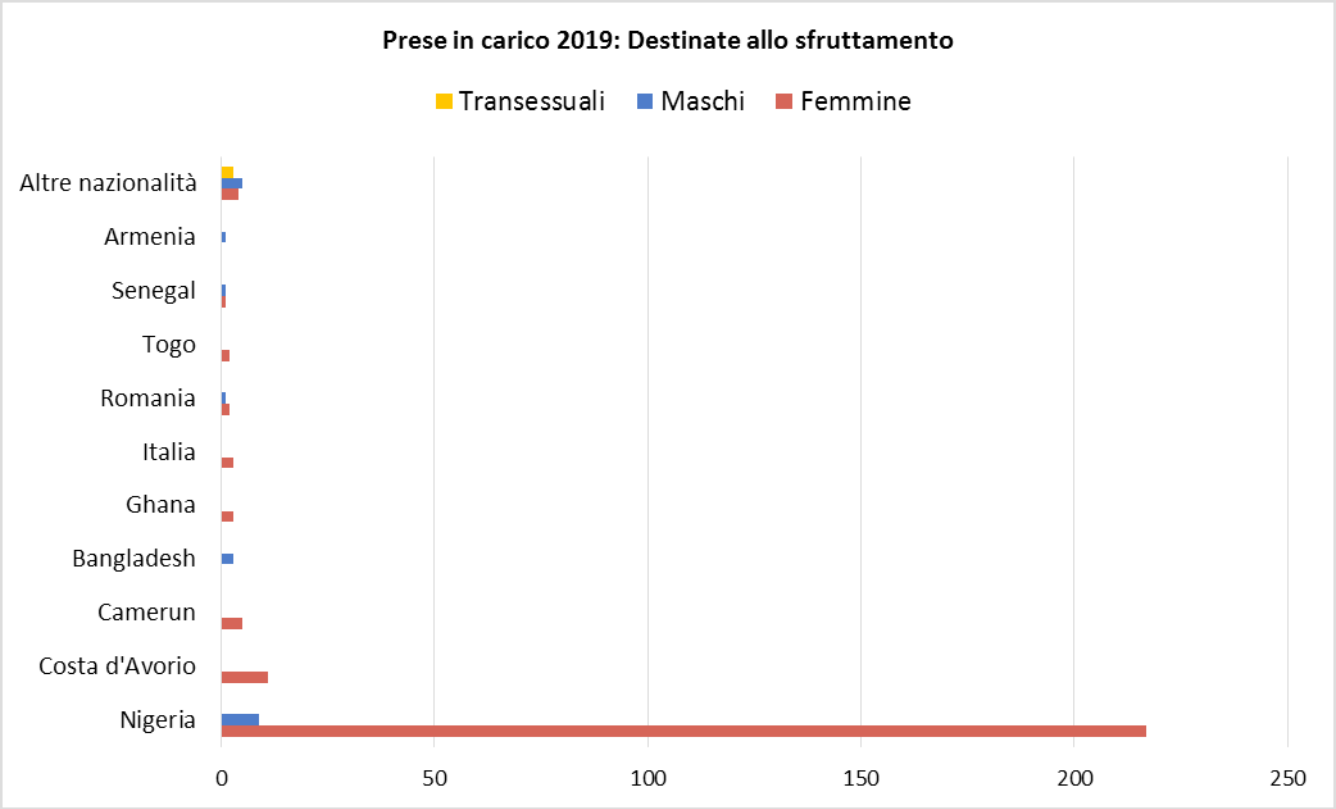
Prese in carico 2018: sfruttamento sessuale	Femmine		Maschi		Transessuali		TOTALE	
	VAL	%	VAL	%	VAL	%	**VAL**	**%**
Nigeria	507	89,6	1	33,3	0	0,0	**508**	**87,9**
Romania	12	2,1	0	0,0	0	0,0	**12**	**2,1**
Bulgaria	10	1,8	0	0,0	0	0,0	**10**	**1,7**
Albania	10	1,8	0	0,0	0	0,0	**10**	**1,7**
Brasile	1	0,2	0	0,0	7	77,8	**8**	**1,4**
Costa d'Avorio	4	0,7	0	0,0	0	0,0	**4**	**0,7**
Thailandia	2	0,4	0	0,0	1	11,1	**3**	**0,5**
Marocco	3	0,5	0	0,0	0	0,0	**3**	**0,5**
Cina	3	0,5	0	0,0	0	0,0	**3**	**0,5**
Camerun	2	0,4	0	0,0	0	0,0	**2**	**0,3**
Altre nazionalità	12	2,1	2	66,7	1	11,1	**15**	**2,6**
TOTALE	**566**	**97,9**	**3**	**0,5**	**9**	**1,6**	**578**	**100,0**



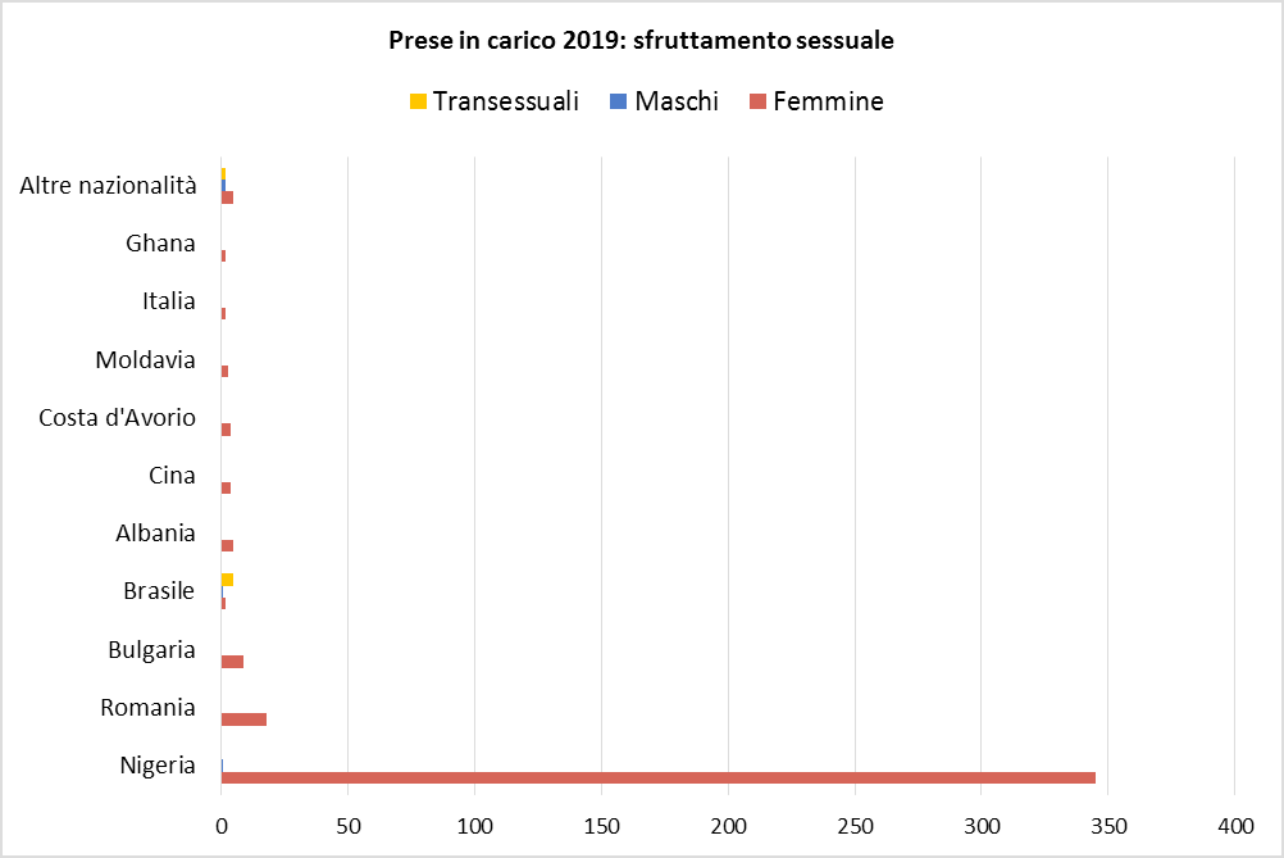
Prese in carico 2018: sfruttamento lavorativo	**Femmine**		**Maschi**		**Transessuali**		**TOTALE**	
	VAL	%	VAL	%	VAL	%	**VAL**	**%**
Bangladesh	0	0,0	14	23,7	0	0	**14**	**20,3**
Romania	2	22,2	8	13,6	0	0	**10**	**14,5**
Marocco	2	22,2	3	5,1	0	0	**5**	**7,2**
Costa d'Avorio	0	0,0	4	6,8	0	0	**4**	**5,8**
India	0	0,0	3	5,1	0	0	**3**	**4,3**
Mali	0	0,0	3	5,1	0	0	**3**	**4,3**
Burkina Faso	0	0,0	3	5,1	0	0	**3**	**4,3**
Ucraina	2	22,2	0	0,0	0	0	**3**	**4,3**
Ghana	0	0,0	3	5,1	0	0	**3**	**4,3**
Albania	1	11,1	1	1,7	0	0	**2**	**2,9**
Altre nazionalità	2	22,2	17	28,8	1	0	**19**	**27,5**
TOTALE	**9**	**13,0**	**59**	**85,5**	**1**	**1,4**	**69**	**100,0**



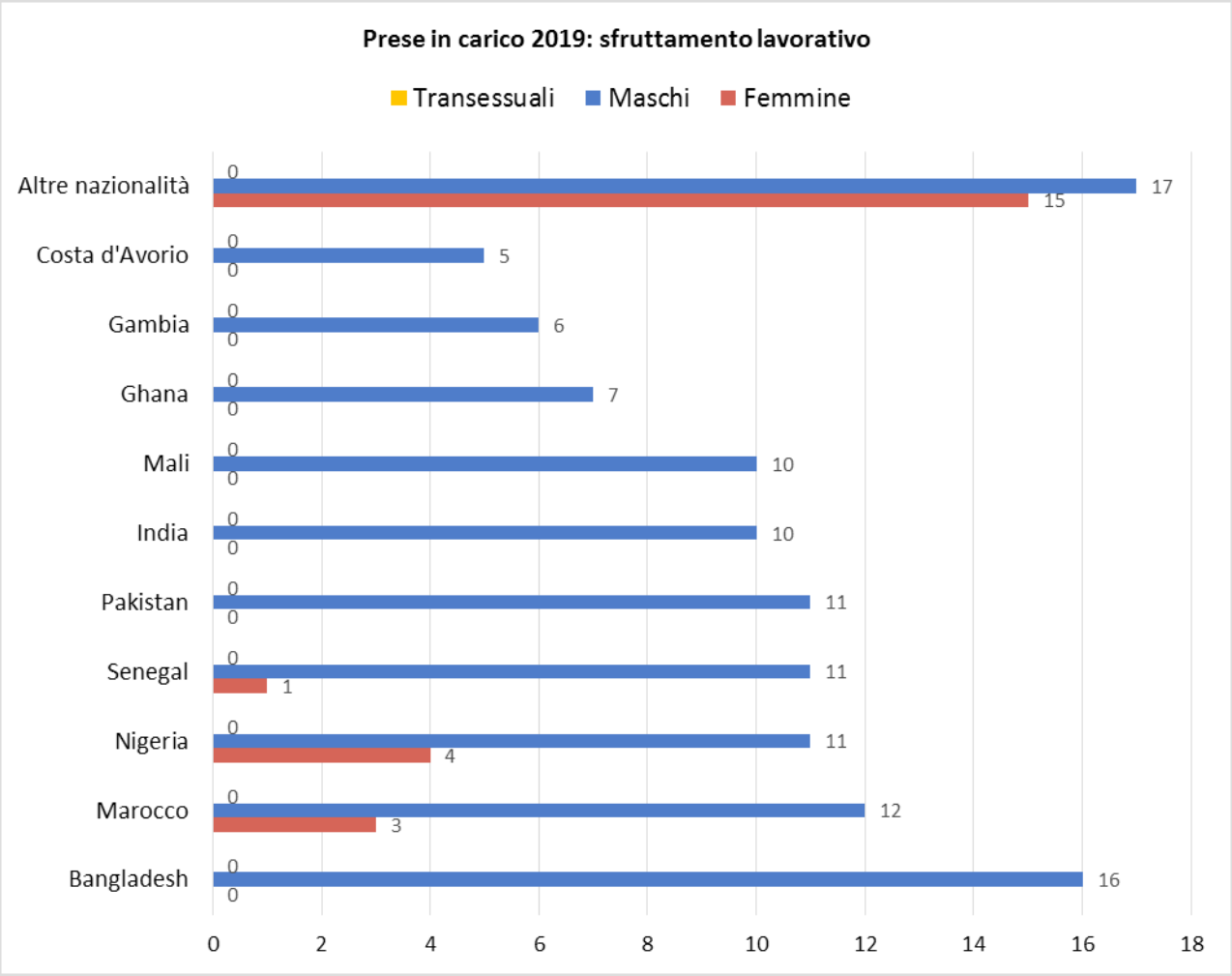
Prese in carico 2019: destinate allo sfruttamento	Femmine		Maschi		Transessuali		TOTALE	
	VAL	%	VAL	%	VAL	%	VAL	%
Nigeria	217	87,5	9	45,0	0	0	**226**	**83,4**
Costa d'Avorio	11	4,4	0	0,0	0	0	**11**	**4,1**
Camerun	5	2,0	0	0,0	0	0	**5**	**1,8**
Bangladesh	0	0,0	3	15,0	0	0	**3**	**1,1**
Ghana	3	1,2	0	0,0	0	0	**3**	**1,1**
Italia	3	1,2	0	0,0	0	0	**3**	**1,1**
Romania	2	0,8	1	5,0	0	0	**3**	**1,1**
Togo	2	0,8	0	0,0	0	0	**2**	**0,7**
Senegal	1	0,4	1	5,0	0	0	**2**	**0,7**
Armenia	0	0,0	1	5,0	0	0	**1**	**0,4**
Altre nazionalità	4	1,6	5	25,0	3	100	**12**	**4,4**
TOTALE	**248**	**91,5**	**20**	**7,4**	**3**	**1,1**	**271**	**100,0**



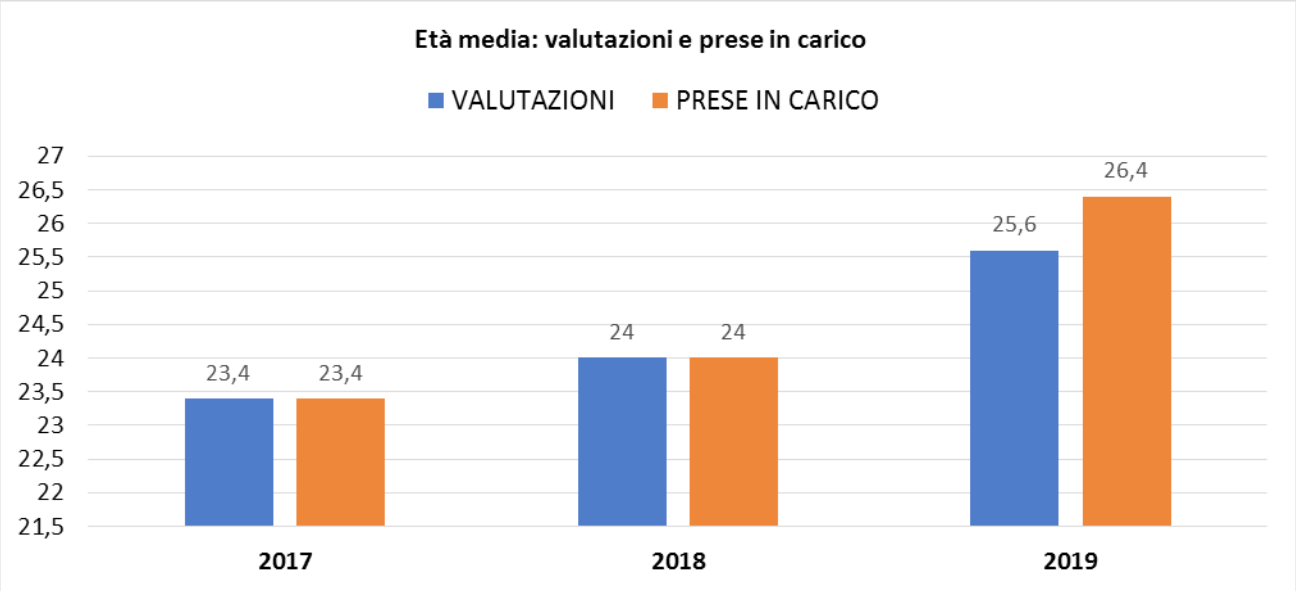
Prese in carico 2019: sfruttamento sessuale	Femmine		Maschi		Transessuali		TOTALE	
	VAL	%	VAL	%	VAL	%	VAL	%
Nigeria	345	86,5	1	25,0	0	0,0	**346**	**84,4**
Romania	18	4,5	0	0,0	0	0,0	**18**	**4,4**
Bulgaria	9	2,3	0	0,0	0	0,0	**9**	**2,2**
Brasile	2	0,5	1	25,0	5	71,4	**8**	**2,0**
Albania	5	1,3	0	0,0	0	0,0	**5**	**1,2**
Cina	4	1,0	0	0,0	0	0,0	**4**	**1,0**
Costa d'Avorio	4	1,0	0	0,0	0	0,0	**4**	**1,0**
Moldavia	3	0,8	0	0,0	0	0,0	**3**	**0,7**
Italia	2	0,5	0	0,0	0	0,0	**2**	**0,5**
Ghana	2	0,5	0	0,0	0	0,0	**2**	**0,5**
Altre nazionalità	5	1,3	2	50,0	2	28,6	**9**	**2,2**
TOTALE	**399**	**97,3**	**4**	**1,0**	**7**	**1,7**	**410**	**100,0**



Prese in carico 2019: sfruttamento lavorativo	Femmine		Maschi		Transessuali		TOTALE	
	VAL	%	VAL	%	VAL	%	VAL	%
Bangladesh	0	0,0	16	13,8	0	0	**16**	**11,5**
Marocco	3	13,0	12	10,3	0	0	**15**	**10,8**
Nigeria	4	17,4	11	9,5	0	0	**15**	**10,8**
Senegal	1	4,3	11	9,5	0	0	**12**	**8,6**
Pakistan	0	0,0	11	9,5	0	0	**11**	**7,9**
India	0	0,0	10	8,6	0	0	**10**	**7,2**
Mali	0	0,0	10	8,6	0	0	**10**	**7,2**
Ghana	0	0,0	7	6,0	0	0	**7**	**5,0**
Gambia	0	0,0	6	5,2	0	0	**6**	**4,3**
Costa d'Avorio	0	0,0	5	4,3	0	0	**5**	**3,6**
Altre nazionalità	15	65,2	17	14,7	0	0	**32**	**23,0**
TOTALE	**23**	**16,5**	**116**	**83,5**	**0**	**0,0**	**139**	**100,0**



4.7. Età



Vengono di seguito riportati i dati sulle *prese in carico* relativi all'età dei beneficiari in rapporto al genere:

Età 2017	**Valore**	**%**			
			M	**F**	**T**
<18	121	11,4	5,0	95,0	0,0
18-20	278	26,3	6,8	93,2	0,0
21-29	505	47,7	12,9	86,5	0,6
>=30	154	14,6	35,0	63,1	1,9
TOTALE	**1058**	**100,0**			

Età 2018	**Valore**	**%**			
			M	***F***	***T***
<18	77	8,2	5,2	94,8	0,0
18-20	241	25,1	8,3	91,7	0,0
21-29	495	51,6	5,5	93,3	1,2
>=30	147	15,3	34,0	62,2	3,4
TOTALE	**944**	**100,0**			

Età 2019	***Valore***	***%***			
			M	***F***	***T***
<18	*23*	*2,8*	*13,0*	*87,0*	*0*
18-20	*152*	*18,4*	*10,8*	*89,2*	*0*
21-29	*496*	*60,0*	*14,5*	*85,1*	*0,4*
>=30T	*155*	*18,8*	*29,1*	*65,9*	*5,0*
TOTALE	**826**	**100,0**			

L'età media dei soggetti in valutazione e beneficiari è andata via via aumentando nel corso degli anni passando da una media di 23,4 anni del 2017 ad una di 25,6 del 2019.

Si assiste inoltre ad un importante riduzione di persone minorenni prese in carico in particolare tra il 2018 e il 2019 con valori significativamente più bassi compresi tra l'8,0% e il 2,5%.

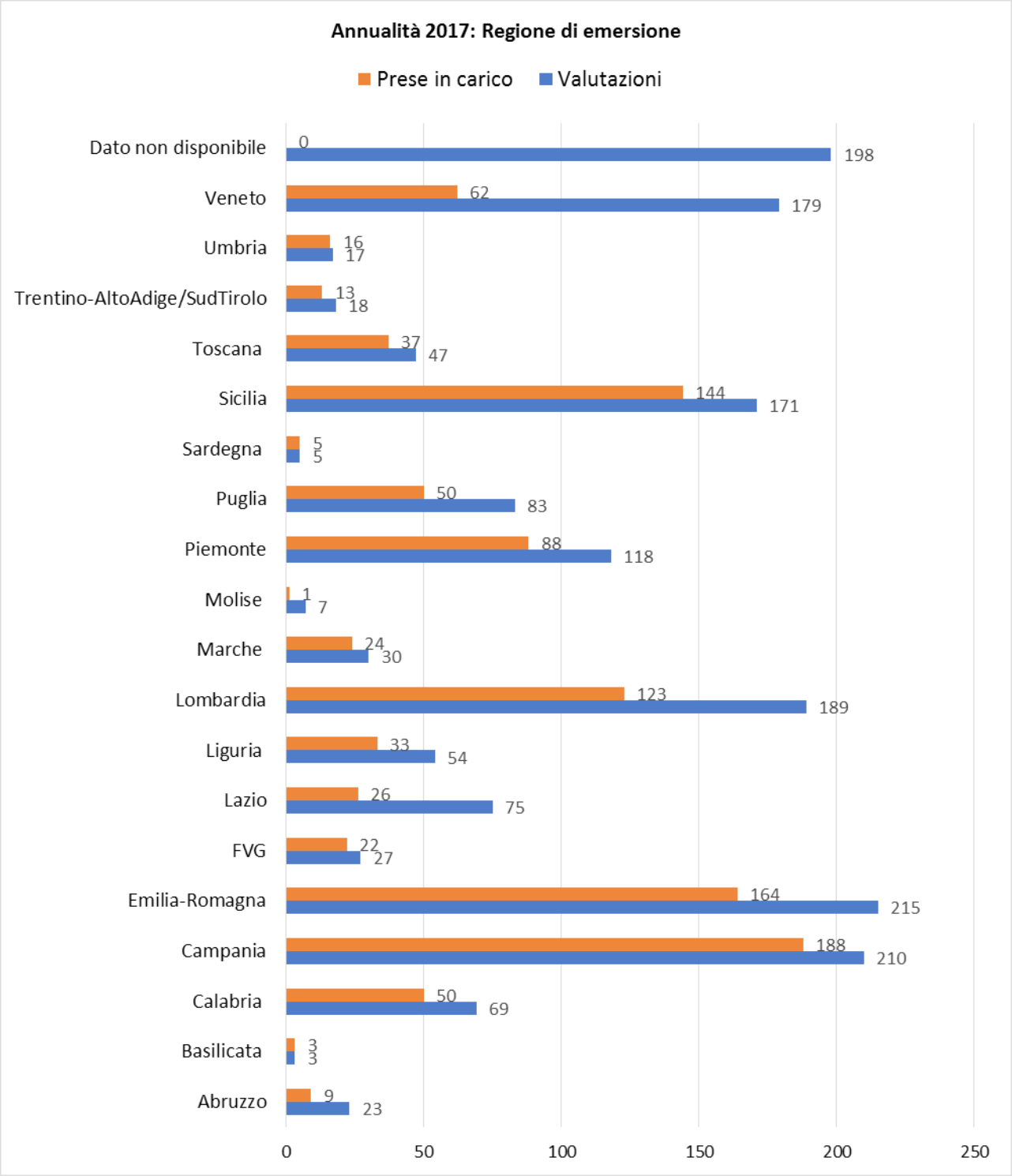
Anche con riferimento ai minori vi è da segnalare il fatto che ad una impennata significativa di questi arrivi negli anni qui considerati, in realtà i numeri con cui i Progetti Antitratta hanno lavorato in questi anni relativamente a questo target non registrano particolari impennate, anche in virtù forse di una maggiore attenzione nelle prime fasi dell'accoglienza relativamente all'accertamento dell'età dei migranti che determina anche ovviamente una riduzione potenziale dell'esposizione al rischio di grave sfruttamento.

Nelle fasce più giovani, la disparità di genere relativa sia alle prese in carico è evidente: i dati mostrano come il sistema intercetti con maggiore frequenza soggetti di genere femminile sotto i 29 anni. Infatti, più giovane è la fascia di età considerata, più si inasprisce la frattura tra il numero di soggetti femminili presi in carico e il numero delle prese in carico di soggetti di genere maschile, tuttavia si segnala come nel 2019 si assista ad una lieve inversione di tendenza.

Il 2019 registra in maniera evidente il progressivo "invecchiamento" delle persone prese in carico: ad esempio la fascia di età compresa tra 18 e 20 anni passa da oltre il 25% del 2018 al 17% del 2019, mentre le persone con più di 30 anni che nel 2018 hanno rappresentato il 15,3% dei soggetti in carico ai Progetti, divengono il 23,8% nel 2019.

Nelle fasce di età più avanzata, il rapporto tra prese in carico e valutazioni tra genere maschile e femminile tende a ridursi: questa tendenza potrebbe essere influenzata dalle diverse caratteristiche che mediamente interessano le persone beneficiarie di sesso maschile e femminile. In generale, per quanto riguarda il genere maschile, risulta più frequente il coinvolgimento in attività di sfruttamento lavorativo, dove non è inusuale lo sfruttamento di persone anche in età più avanzata.

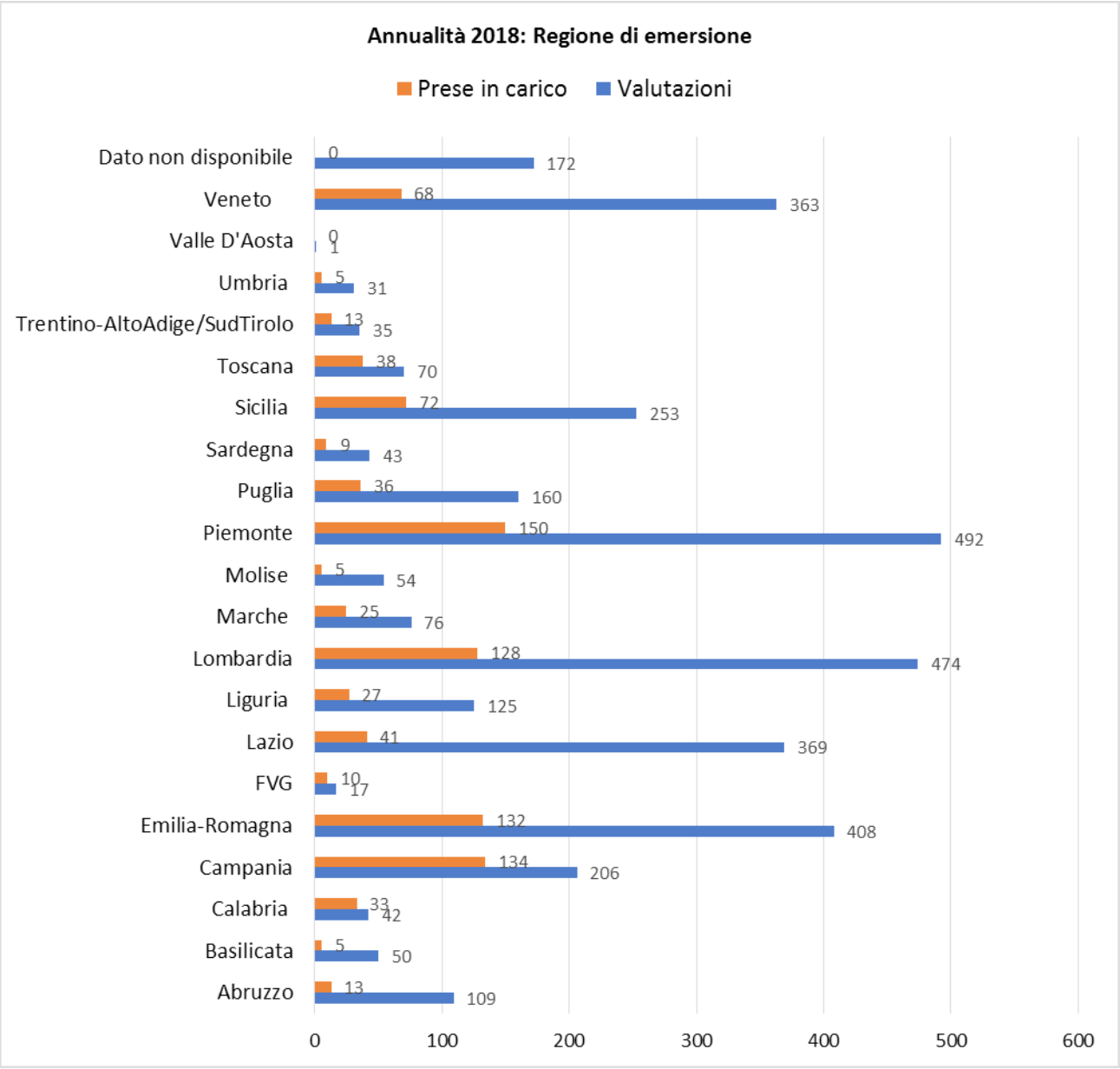
4.8. Emersione[118]



118 Le percentuali riportate rispettivamente nelle colonne "valutazioni" e "prese in carico" sono relative al totale delle valutazioni e prese in carico dell'anno preso in considerazione.

Nel 2017 Campania, Emilia-Romagna, Lombardia e Sicilia sono i territori rispetto ai quali i Progetti sono riusciti a concludere un maggior numero di valutazioni e prese in carico. Si noti che di queste 4 Regioni, 3 sono nel Sud Italia, un'area molto esposta agli arrivi nel periodo qui considerato. Anche il Veneto spicca tra le Regioni che hanno registrato un rilevante numero di valutazioni; tuttavia in questo particolare caso, le prese in carico relative allo stesso periodo di tempo – è bene ricordare che non necessariamente le prese in carico di un determinato periodo di tempo sono frutto di valutazioni che si sono concluse nello stesso periodo e che potrebbero essere l'esito di valutazioni precedenti – sono molto inferiori: guardando attentamente i dati, risulta che la maggior parte di valutazioni che non si concludono con una presa in carico riguarda potenziali beneficiari di nazionalità Nigeriana. Questo risultato potrebbe essere determinato dal fatto che gli altri Progetti Antitratta avevano provveduto ad inserire le schede di valutazione solamente in modo parziale.

Nella regione Basilicata le 12 valutazioni iniziate e chiuse nel 2017, si sono concluse tutte con la presa in carico dei beneficiari: nella quasi totalità dei casi le vittime o persone destinate allo sfruttamento erano coinvolte nello sfruttamento sessuale; 10 dei 12 beneficiari erano di nazionalità nigeriana.



Nel 2018 il Sistema Nazionale Antitratta ha registrato un aumento del numero delle valutazioni. Le prese in carico tuttavia sono state numericamente inferiori rispetto all'anno precedente. Delle valutazioni iniziate nel 2018, solamente il 28,2% ha dato luogo a una presa in carico[119]. Nel 2017 la percentuale delle valutazioni che hanno portato ad una presa in carico, corrispondeva al 63,5% del totale[120]. È importante evidenziare nuovamente come l'inserimento delle schede di valutazione nel corso del 2017 sia parziale e come dunque questo dato non sempre sia opportuno leggerlo ponendolo in relazione agli altri.

Infatti i dati relativi all'annualità 2019, già più in linea con quelli dell'anno precedente, rivelano che il 23,5% delle valutazioni hanno dato luogo ad una presa in carico.

Considerando la percentuale delle valutazioni di ciascun progetto, espressa sul totale delle valutazioni del 2018, alcune aree regionali, contrariamente all'andamento generale, nel 2018 registrano una diminuzione del numero di valutazioni in relazione allo stesso dato del 2017: Campania (da 12,1% a 5,8%), Sicilia – Proxima, Casa dei Giovani e Penelope – (da 9,8% a 7,1%), Emilia-Romagna (da 12,4% a 11,5%), Regione Toscana (da 2,7 % a 2,0 %), ma ciò solamente in termini relativi, in quanto se consideriamo i numeri assoluti tutte questi territori registrano un incremento significativo. La diminuzione percentuale deriva dal fatto che nel corso del 2018 tutti i Progetti hanno inserito le schede di valutazione.

Sempre per tale motivo possiamo rilevare come altri territori – Regione Lazio, Regione Piemonte – invece rilevano un aumento ingente del numero di valutazioni (da percentuali vicine al 5% del 2017, a valori che superano il 12% nel 2018).

Questi andamenti non si traducono direttamente nella diminuzione o aumento delle prese in carico rispettivamente per i progetti che hanno registrato un aumento o diminuzione delle valutazioni. In linea generale, i progetti che hanno avuto un aumento molto rilevante nel numero delle valutazioni, hanno effettivamente preso in carico una percentuale più elevata di beneficiari, seppure con valori molto diversi da quelli rilevati dalle valutazioni. Emerge tra gli altri il caso della Campania che, nonostante la sostanziale diminuzione percentuale delle valutazioni, anche nel 2018 è stato uno dei progetti con maggiori prese in carico. La maggior parte di queste, 140 su 149, risultano essere conseguenti a valutazioni iniziate nel 2018: 45 su 149 risultano essere soggetti segnalati dalla CT; i rimanenti beneficiari, per la maggior parte, sono stati segnalati da istituzioni locali o territoriali, CAS o hanno chiesto aiuto autonomamente.

La Regione Piemonte risulta tra i progetti che hanno visto aumentare notevolmente sia il numero delle valutazioni che il numero delle prese in carico: per quanto riguarda le prese in carico del 2018, 137 su 150 risultano essere conseguenti a valutazioni iniziate nello stesso anno; 137 di queste sono persone di nazionalità nigeriana, segnalate principalmente da amici, istituzioni locali o territoriali, CAS, enti del privato sociale, FF.OO. o autonomamente.

I dati delle valutazioni relativi al 2019 risultano in linea con quelli del 2018, mentre rispetto alle prese in carico si rileva una riduzione dell'ordine del 3,7%. Se osserviamo nel dettaglio i diversi territori, possiamo notare un incremento importante delle valutazioni in Emilia Romagna, Lazio, Lombardia e Piemonte, mentre tra i territori che registrano una certa flessione troviamo il Veneto. Rispetto alle prese in carico si riscontra un lieve incremento in Campania, Emilia Romagna, Lazio, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto-Adige, mentre si assiste ad una lieve flessione in Lombardia e Toscana.

I dati del 2019 confermano mediamente i trend degli anni precedenti relativamente ai Progetti che hanno concluso più valutazioni e prese in carico. Tra questi progetti spicca l'Emilia-Romagna dove 104 prese in carico, sul totale di 132, sono conseguenti a valutazioni iniziate nel 2019. I relativi beneficiari non presentano un profilo comune, sono stati segnalati in misura variabile da diversi soggetti, tra i quali Unità di Contatto e gli stessi beneficiari (segnalati "autonomamente") risultano i più frequenti.

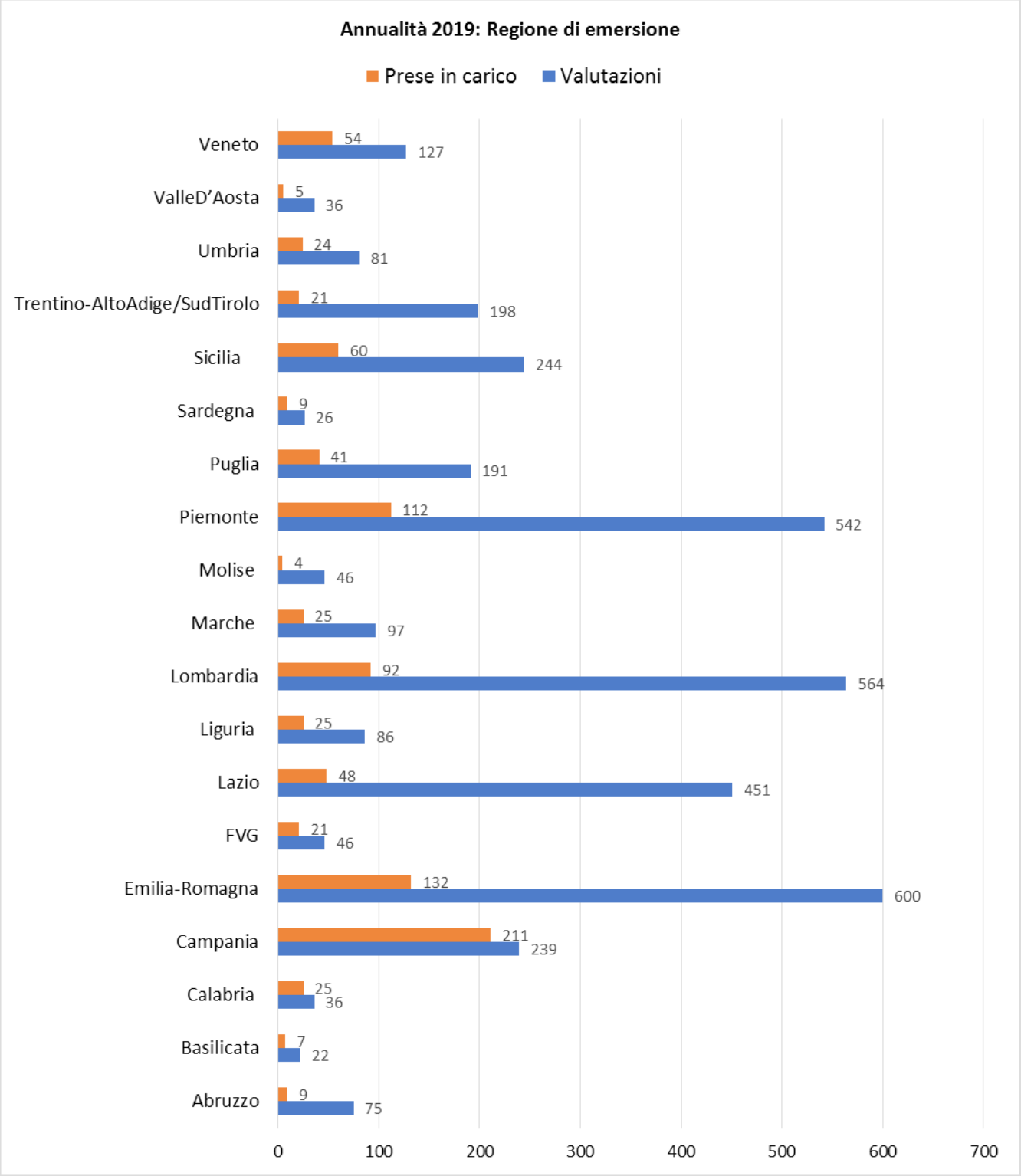
In Abruzzo e Molise, delle 121 valutazioni effettuate, solamente 14 hanno dato luogo a una presa in carico; 85 delle 101 valutazioni concluse senza presa in carico erano state originate da una segna-

119 934 prese in carico su 3551 valutazioni. Il dato delle prese in carico è maggiore rispetto a quello indicato per le prese in carico del 2018 poiché alcune valutazioni si sono concluse nel 2019, quindi risultano tra le prese in carico del suddetto anno.

120 1060 prese in carico su 1736 valutazioni. Il dato delle prese in carico è maggiore rispetto a quello indicato per le prese in carico del 2017 poiché alcune valutazioni si sono concluse negli anni successivi, risultando quindi tra le prese in carico del 2018 e 2019.

lazione della CT; 11 valutazioni non si erano ancora concluse al 13/04/2020.

In Piemonte, delle 518 valutazioni iniziate nel 2019, 82 si sono concluse con l'adesione al programma; 107 valutazioni non si erano ancora concluse al 13/04/2020.



4.9. Segnalazioni

Dati relativi ai Soggetti che hanno segnalato le potenziale persone trafficate ai Progetti Antitratta per l'avvio dell'attività di VALUTAZIONE

SOGGETTO SEGNALANTE	2017		2018		2019	
Altro	73	4,2	130	3,7	133	3,6
Amico/a o conoscente	59	3,4	97	2,7	76	2,1
Autonomamente	67	3,9	196	5,5	193	5,2
CAS	216	12,4	374	10,5	251	6,8
Cliente	12	0,7	4	0,1	4	0,1
Colleghi/e delle vittime	5	0,3	6	0,2	1	0,0
Comitati di cittadini organizzati	1	0,1	6	0,2	2	0,1
Commissioni Territoriali per richiedenti asilo	311	17,9	1772	49,9	2387	64,4
Direzione Territoriale del lavoro + NIL	11	0,6	45	1,3	29	0,8
Enti del privato sociale	181	10,4	181	5,1	166	4,5
Forze dell'Ordine	189	10,9	159	4,5	85	2,3
I.O.M.	36	2,1	34	1,0	14	0,4
INAIL	0	0,0	0	0,0	1	0,0
Servizi socio-sanitari	160	9,2	180	5,1	106	2,9
Prefettura	12	0,7	27	0,8	14	0,4
Privati cittadini	25	1,4	22	0,6	11	0,3
Sportello informativo	25	1,4	54	1,5	85	2,3
SPRAR/SIPROIMI	41	2,4	41	1,2	36	1,0
Unità di Contatto	215	12,4	176	5,0	113	3,0
Dato non disponibile	99	5,7	45	1,3	0	0,0
TOTALE	**1738**	**100,0**	**3549**	**100,0**	**3707**	**100,0**

Da rilevare in questa tabella il dato delle segnalazioni provenienti dai soggetti del lavoro multi-agenzia tradizionale, privato sociale, FF.OO, Servizi socio-sanitari, Unità di contatto. In modo particolare la riduzione delle segnalazioni generalizzata nel 2019 da parte di tutti questi attori e le netta prevalenza dei soggetti operanti nell'area della protezione internazionali in modo particolare il dato del 2019 relativo alle CT.

Comparando il dato del "soggetto segnalante", nel triennio in esame, si osserva un peso sempre più marcato delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, che passano dal 17,9% del 2017, al 49,9% del 2018 fino al 64,4% del 2019. Si osserva altresì una forte flessione delle segnalazioni provenienti dalle Forze dell'Ordine che passano dal 10,9% del 2017, al 2,3% del 2019. In diminuzione anche le segnalazioni provenienti dai servizi socio-sanitari (dal 9,2% del 2017 al 2,9% del 2019), delle Unità di Contatto (dal 12,4% del 2017 al 3% del 2019), dai CAS (dal 12,4% del 2017 al 6,8% del 2019) e dagli Enti del privato sociale (dal 10,4% del 2017 al 4,5% del 2019).

Si registra, al contrario, un lieve aumento delle auto-segnalazioni, che passano dal 3,9% del 2017 al 5,2% del 2019, e delle segnalazioni provenienti dagli sportelli informativi che passano dall'1,4% del 2017 al 2,3% del 2019.

Dati relativi alle VALUTAZIONI che non si sono concluse con adesione al programma o con l'accoglienza in punto di fuga

SOGGETTO SEGNALANTE	2017		2018		2019	
Altro	17	2,8	83	3,3	78	2,9
Amico/a o conoscente	7	1,1	34	1,4	33	1,2
Autonomamente	17	2,8	105	4,2	84	3,1
CAS	88	14,3	240	9,6	190	7,1
Cliente	3	0,5	1	0,0	2	0,1
Colleghi/e delle vittime	1	0,2	1	0,0	0	0,0
Comitati di cittadini organizzati	0	0,0	4	0,2	1	0,0
Commissioni Territoriali per richiedenti asilo	235	38,1	1583	63,6	2045	76,1
Direzione Territoriale del lavoro	7	1,1	37	1,5	14	0,5
Enti del privato sociale	39	1,1	71	2,9	64	2,4
Forze dell'Ordine	13	2,1	29	1,1	12	0,4
I.O.M.	0	0,0	15	0,6	4	0,1
INAIL	0	0,0	0	0,0	1	0,0
Servizi socio-sanitari	44	7,1	97	3,9	50	1,9
Prefettura	5	0,8	10	0,4	10	0,4
Privati cittadini	4	0,6	8	0,3	6	0,2
Sportello informativo	5	0,8	36	1,4	34	1,3
SPRAR/SIPROIMI	16	2,6	34	1,4	24	0,9
Unità di Contatto	23	3,7	69	2,8	36	1,3
Dato non disponibile	92	14,9	28	1,1	0	0,0
TOTALE	**616**	**100,0**	**2490**	**100,0**	**2688**	**100,0**

Se operiamo un confronto tra i soggetti segnalanti delle persone che non accedono al programma di emersione, assistenza e integrazione sociale a conclusione dell'attività di valutazione del Progetto, possiamo osservare come la percentuale relativa alle persone segnalate dalle Commissioni Territoriali, rappresenti la voce principale e risulti in costante crescita (dal 38,1% del 2017 al 76,1% del 2019). C'è da sottolineare che tale dato risulta in linea con quanto già commentato a proposito del ruolo che complessivamente il Sistema della protezione internazionale ha svolto negli ultimi anni rispetto alle segnalazioni e più in generale rispetto al *referral* con il Sistema Antitratta.

Dati relativi alle PRESE IN CARICO

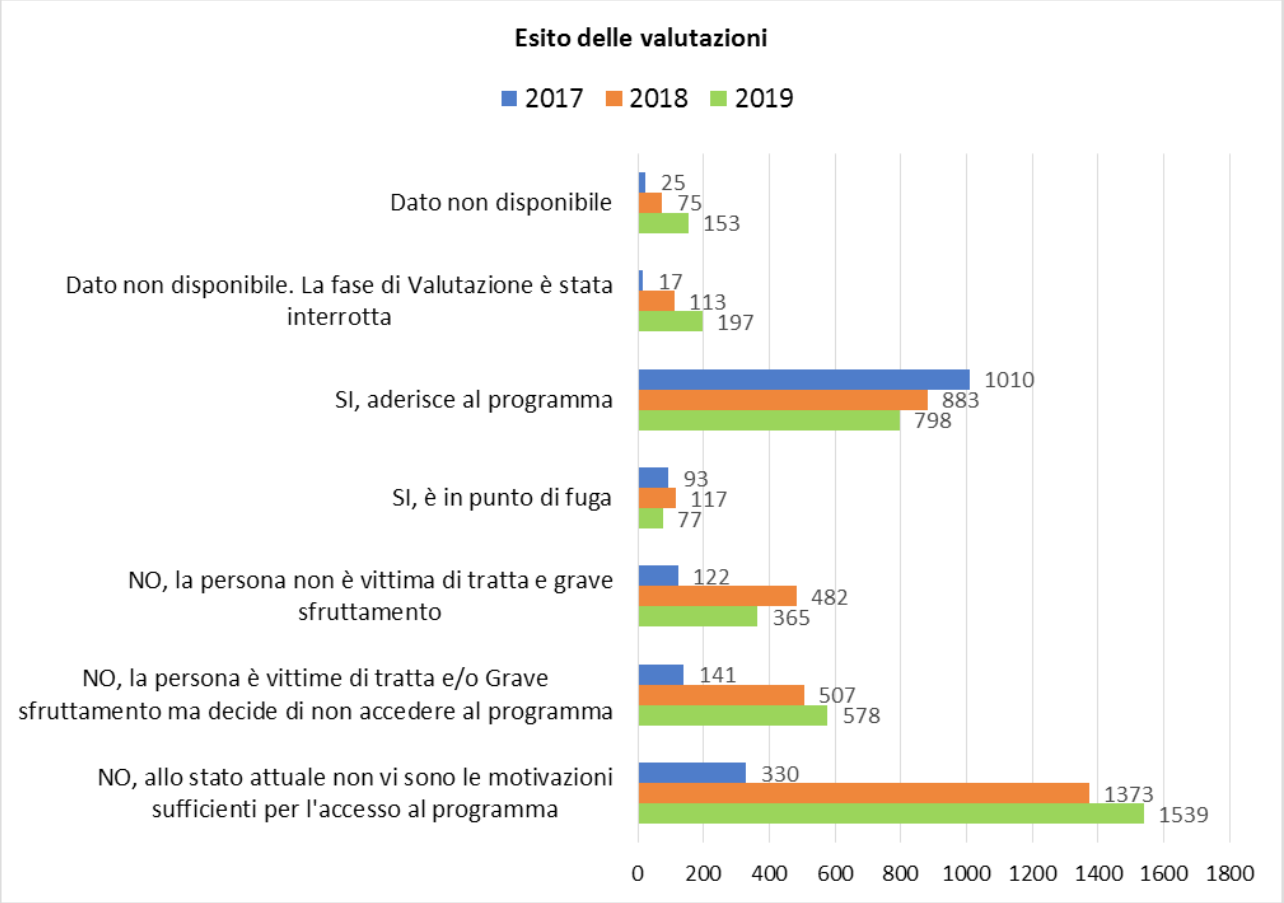
SOGGETTO SEGNALANTE	2017	2018	2019
Altro	4,8	4,9	5,8
Amico/a o cognoscente	4,6	7,0	4,5
Autonomamente	3,8	10,3	11,0
CAS	11,7	11,4	10,2
Cliente	0,8	0,3	0,2
Colleghi/e delle vittime	0,3	0,3	0,2
Comitati di cittadini organizzati	0,1	0,2	0,1
Commissioni Territoriali per richiedenti asilo	4,4	12,2	27,8
Ispettorato del lavoro	0,7	0,2	1,2
Enti del private sociale	13,5	11,4	8,4
Forze dell'Ordine	15,7	15,0	9,0
I.O.M.	3,4	1,8	1,2
Prefettura	0,7	1,8	0,5
Privati cittadini	1,9	1,4	0,7
Servizi Socio-Sanitari	11	8,8	7,0
SPISAL	0,0	0,2	0,0
Sportello informative	2,3	1,7	1,8
SPRAR/SIPROIMI	2,4	0,7	1,8
Unità di Contatto	17,1	10,2	8,6
Dato non disponibile	0,8	0,2	0,0
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Se effettuiamo un focus sui soggetti segnalanti relativamente ai i beneficiari che hanno aderito al Programma Unico di emersione, assistenza e integrazione sociale, possiamo notare come le Commissioni Territoriali diventino nell'ultimo anno del triennio considerato il principale soggetto segnalante, passando dal 4,4% del 2017 al 26,6 del 2019. Si registra un incremento significativo anche delle auto-segnalazioni che passano dal 3,8% del 2017 al 10,2% del 2019.

Al contrario si registra una riduzione piuttosto marcata delle segnalazioni provenienti sia dalle Unità di Contatto (dal 17% del 2017 all'8,6% del 2019), sia delle Forze dell'Ordine (che passano dal 15,7% del 2017 al 9% del 2019) nonché dai servizi socio-sanitari (che passano dall'11% del 2017 al 6,4% del 2019). Il dato riguardante la diminuzione delle segnalazioni provenienti dalle Unità di Contatto può essere spiegato dalla riduzione delle presenze in strada, come attestato dalle mappature nazionali delle Unità di Strada e di Contatto di cui abbiamo dato conto in questo lavoro. È ovviamente una riduzione che incide in modo importante nel "volume" complessivo di questo segmento del lavoro dei Progetti essendo la prostituzione outdoor il target "storico" su cui si è originariamente strutturato il Sistema stesso, che ovviamente nel tempo ha progressivamente orientato il proprio lavoro in funzione dei cambiamenti relativi ai target agli ambiti del grave sfruttamento e alla tipologia di soggetti coinvolti.

4.10. Adesioni al Programma

ESITO VALUTAZIONE	2017		2018		2019	
	Val	%	Val	%	Val	%
NO, allo stato attuale non vi sono le motivazioni sufficienti per l'accesso al programma	330	19	1373	38,7	1539	41,5
NO, la persona è vittime di tratta e/o Grave sfruttamento ma decide di non accedere al programma	141	8,1	507	14,3	578	15,6
NO, la persona non è vittima di tratta e grave sfruttamento	122	7	482	13,6	365	9,8
SI, è in punto di fuga	93	5,4	117	3,3	77	2,1
SI, aderisce al programma	1010	58,1	883	24,9	798	21,5
Dato non disponibile. La fase di Valutazione è stata interrotta	17	1	113	3,2	197	5,3
Dato non disponibile	25	1,4	75	2,1	153	4,1
TOTALE	**1738**	**100%**	**3550**	**100%**	**3707**	**100%**



I dati mostrano come nel 2018 e nel 2019 sia aumentata la percentuale di utenti valutati che hanno scelto di non accedere al programma pur verificandosi i criteri di adeguatezza, e come sia aumentata la percentuale di coloro che non accedono poiché non ci sono motivazioni sufficienti.

Si registra inoltre una diminuzione delle prese in carico in punto di fuga, ciò fa ipotizzare che vi sia una riduzione delle situazioni di grave emergenza.

ARRIVO IN ITALIA	2017		2018		2019	
0-12 mesi	451	42,6	195	20,3	71	7,7
13-24 mesi	229	21,6	310	32,3	144	15,6
25-36 mesi	75	7,1	191	19,9	245	26,5
37-48 mesi	22	2,1	51	5,3	123	13,3
Oltre 48 mesi	52	4,9	59	6,1	107	11,6
Dato non disponibile	229	21,6	154	16,0	235	25,4
TOTALE	**1058**	**100,0**	**960**	**100,0**	**925**	**100,0**

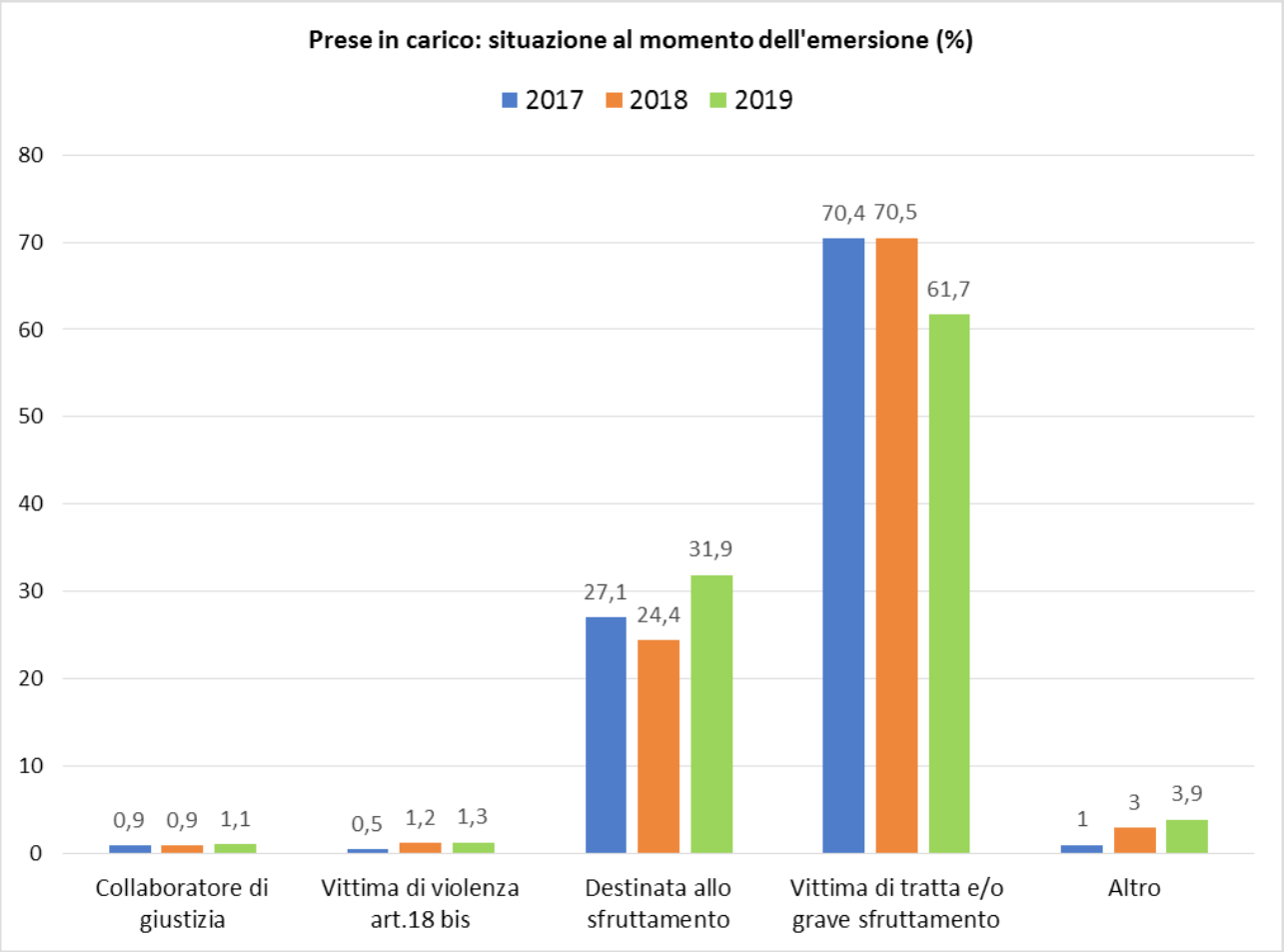
Se andiamo ad osservare il periodo di arrivo in Italia delle/i beneficiarie/i nel corso del triennio, possiamo notare come, in larga parte, queste adesioni al Programma di emersione, assistenza e integrazione sociale coinvolga le persone che sono entrate in Italia con i flussi migratori misti del 2015-2016 e 2017.

Infatti il 64,2% delle persone prese in carico nel 2017 erano giunte in Italia entro i 24 mesi, tale quota si riduce nel 2018 al 52,5% e al 23,3% nel 2019 dove il 39,8% delle persone prese in carico sono giunte in Italia tra i 25 e i 48 mesi prima. Risulta significativo anche il dato riguardante le persone in Italia da oltre 48 mesi, che rappresentano il 4,9% delle prese in carico nel 2017 e ben l'11,6% del 2019.

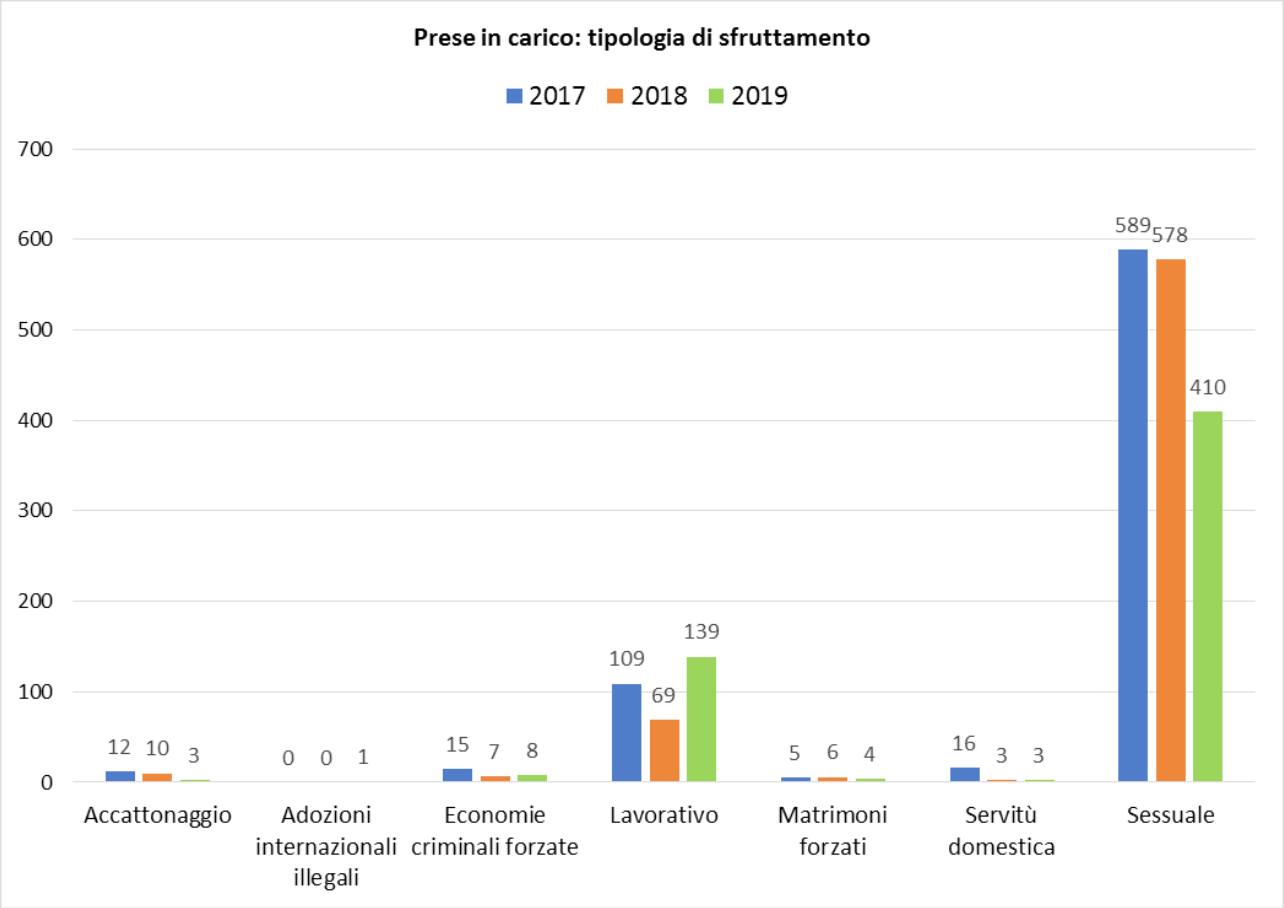
Tale dato potrebbe indicare una forte vulnerabilità anche di coloro che si trovano in Italia da molto tempo. È evidente in queste circostanze la mancata integrazione nel tessuto economico-sociale, e la conseguente esposizione a situazioni di vittimizzazione in relazione al grave sfruttamento.

4.11. Sfruttamento

SITUAZIONE DELLA PERSONA AL MOMENTO DELL'EMERSIONE	2017	2018	2019
Collaboratore di giustizia	0,9	0,9	1,1
Vittima di violenza art.18 bis	0,5	1,2	1,3
Destinata allo sfruttamento	27,1	24,4	31,9
Vittima di tratta e/o grave sfruttamento	70,4	70,5	61,7
Altro	1,0	3,0	3,9
Dato n/d	0,0	0,0	0,0
TOTALE	**100%**	**100%**	**100%**

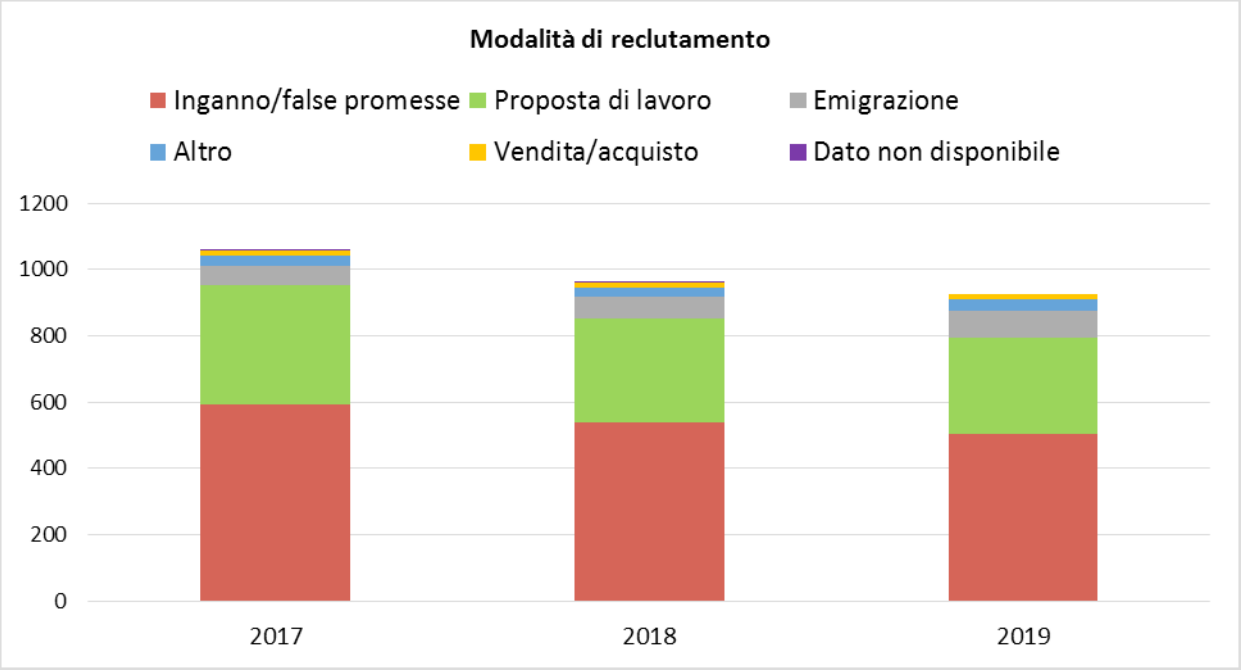


TIPOLOGIA SFRUTTAMENTO	*2017*		*2018*		*2019*	
Accattonaggio	12	1,6	10	1,5	3	0,6
Adozioni internazionali illegali	0	0,0	0	0,0	1	0,2
Economie criminali forzate	15	2,0	7	1,0	8	1,4
Lavorativo	10	14,6	69	10,3	139	24,5
Matrimoni forzati	5	0,7	6	0,9	4	0,7
Servitù domestica	16	2,1	3	0,4	3	0,5
Sessuale	58	79,0	578	85,9	410	72,2
Dato N/D	0	0,0	0	0,0	0	0,0
TOTALE	**746**	**100%**	**673**	**100%**	**568**	**100%**

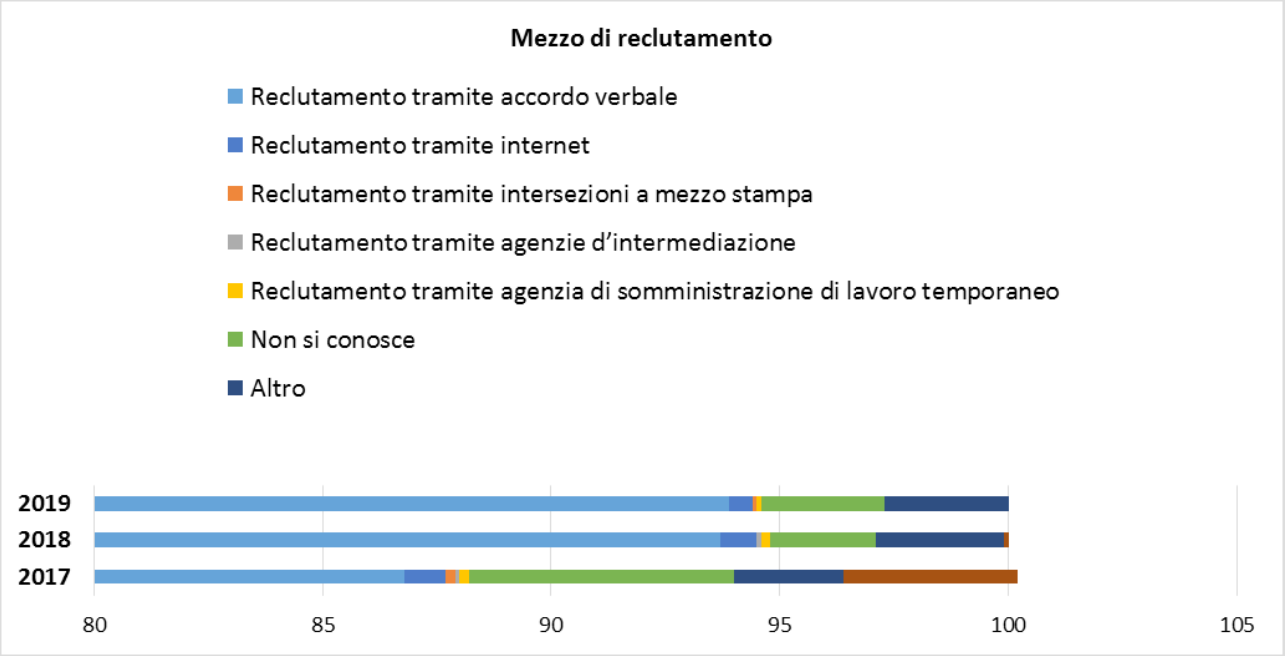


Nella tabella relativa alla situazione della persona al momento dell'emersione, l'elevata percentuale di soggetti identificati come destinati allo sfruttamento, e quindi intercettati dal sistema prima lo stesso avvenisse, sottolinea come il lavoro di prevenzione messo in atto dal Sistema Antitratta abbia effettivamente avuto un riscontro nel "target" di beneficiari che il sistema è riuscito ad individuare.

MODALITÀ DI RECLUTAMENTO	2017		2018		2019	
Emigrazione	60	5,7	68	7,1	81	8,8
Inganno/false promesse	594	56,1	540	56,3	505	54,6
Proposta di lavoro	358	33,8	311	32,4	291	31,5
Vendita/acquisto	15	1,4	12	1,3	14	1,5
Altro	29	2,7	28	2,9	34	3,7
Dato non disponibile	2	0,2	1	0,1	0	0,0
TOTALE	**1058**	**100%**	**960**	**100%**	**925**	**100%**



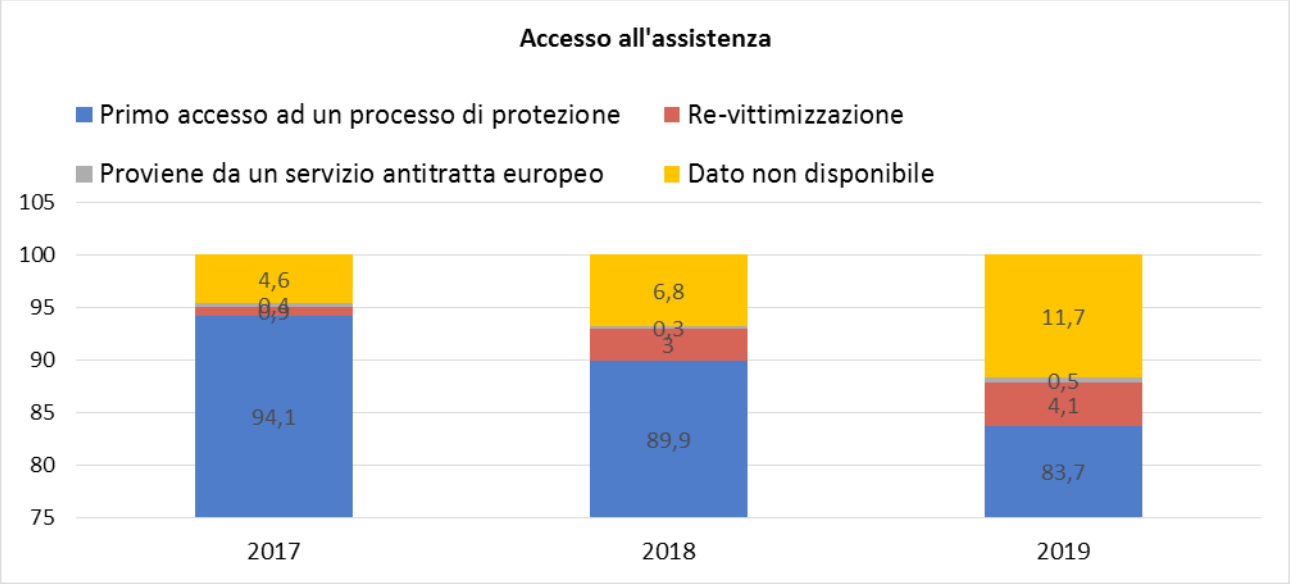
Mezzo di reclutamento	2017	2018	2019
Reclutamento tramite internet	0,9	0,8	0,5
Reclutamento tramite intersezioni a mezzo stampa	0,2	0	0,1
Reclutamento tramite agenzie d'intermediazione	0,1	0,1	0
Reclutamento tramite agenzia di somministrazione di lavoro temporaneo	0,2	0,2	0,1
Reclutamento tramite accordo verbale	86,8	93,7	93,9
Non si conosce	5,8	2,3	2,7
Altro	2,4	2,8	2,7
Dato non disponibile	3,8	0,1	0
TOTALE	**100%**	**100%**	**100%**



Rispetto alla modalità di reclutamento possiamo osservare come la gran parte dei soggetti rimanga vittima di inganno e false promesse, e tale percentuale rimane pressoché costante nelle tre annualità oggetto della rilevazione. In seconda posizione troviamo la "proposta di lavoro" che tende a ridursi tra il 2017 e il 2019 passando dal 33,8% al 28,1% mentre al contrario si rileva un incremento della proposta di emigrazione che passa dal 5,7% del 2017 all'8% del 2019.

Il mezzo di reclutamento prevalente che rileviamo in tutte e tre le annualità, oscillante tra l'85% e il 94%, consiste nel "semplice" accordo verbale. Le altre tipologie di mezzo di reclutamento, dal reclutamento tramite internet, l'inserzione a mezzo stampa, all'agenzia di intermediazione, si attestano su percentuali trascurabili tra lo 0,1% e lo 0,6%.

ASSISTENZA	2017	2018	2019
Primo accesso ad un processo di protezione	94,1	89,9	83,7
Re-vittimizzazione	0,9	3	4,1
Proviene da un Servizio Antitratta europeo	0,4	0,3	0,5
Dato non disponibile	4,6	6,8	11,7
TOTALE	**100%**	**100%**	**100%**

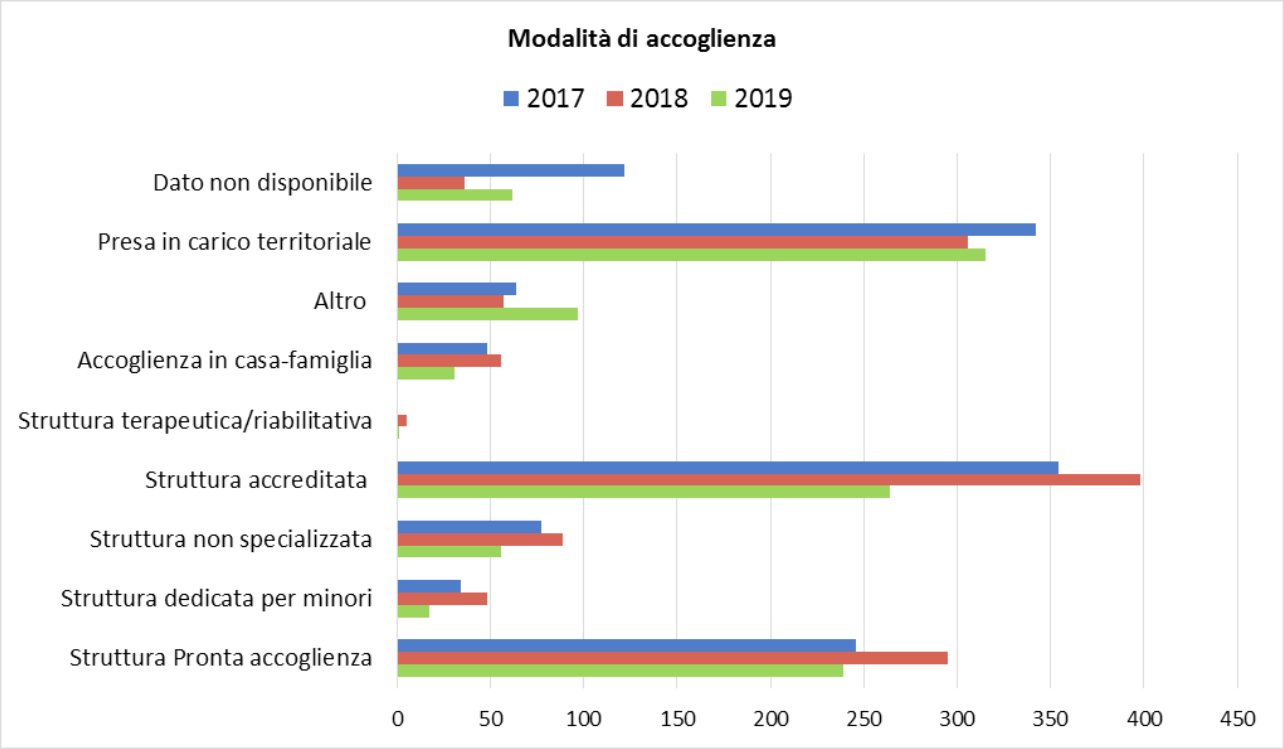


Nella tabella relativa all'assistenza possiamo osservare come per la gran parte delle persone si tratta della prima volta che accedono al programma di emersione, assistenza e integrazione sociale, tale percenutale va tuttavia lievemente diminuendo passando dal 94,1% del 2017 all'87,4% del 2019. Aumentano in maniera sensibile le persone che accedono nuovamente ai programmi in quanto sottoposte a ri-vittimizzazione, che passano dallo 0,9% del 2017 al 4,6% del 2019.

ACCOGLIENZA CON FIGLI MINORI	2017	2018	2019
1 minore a carico del progetto	84	77	62
2 minore a carico del progetto	2	6	5
3 minore a carico del progetto	1	1	0
4 minore a carico del progetto	0	0	0
5 minore a carico del progetto	1	0	0
6 minore a carico del progetto	1	0	0
TOTALE	**89**	**84**	**67**
% su TOT Prese in carico	8,4	8,7	7.2

Nella tabella Accoglienza con figli minori si può osservare come i soggetti presi in carico con figli minori rappresentino una quota non trascurabile, attestandosi sull'8,4% nel 2017, nel 2018 sull'8,6 %e sul 6,5% nel 2019.

MODALITÀ DI ACCOGLIENZA*	2017	2018	2019
Struttura Pronta accoglienza	246	295	239
Struttura dedicata per minori	34	48	17
Struttura non specializzata	77	89	56
Struttura accreditata	354	398	264
Struttura terapeutica/riabilitativa	0	5	1
Accoglienza in casa-famiglia	48	56	31
Altro	64	57	97
Presa in carico territoriale	342	306	315
Dato non disponibile	122	36	62
TOTALE	**1288**	**1290**	**1082**

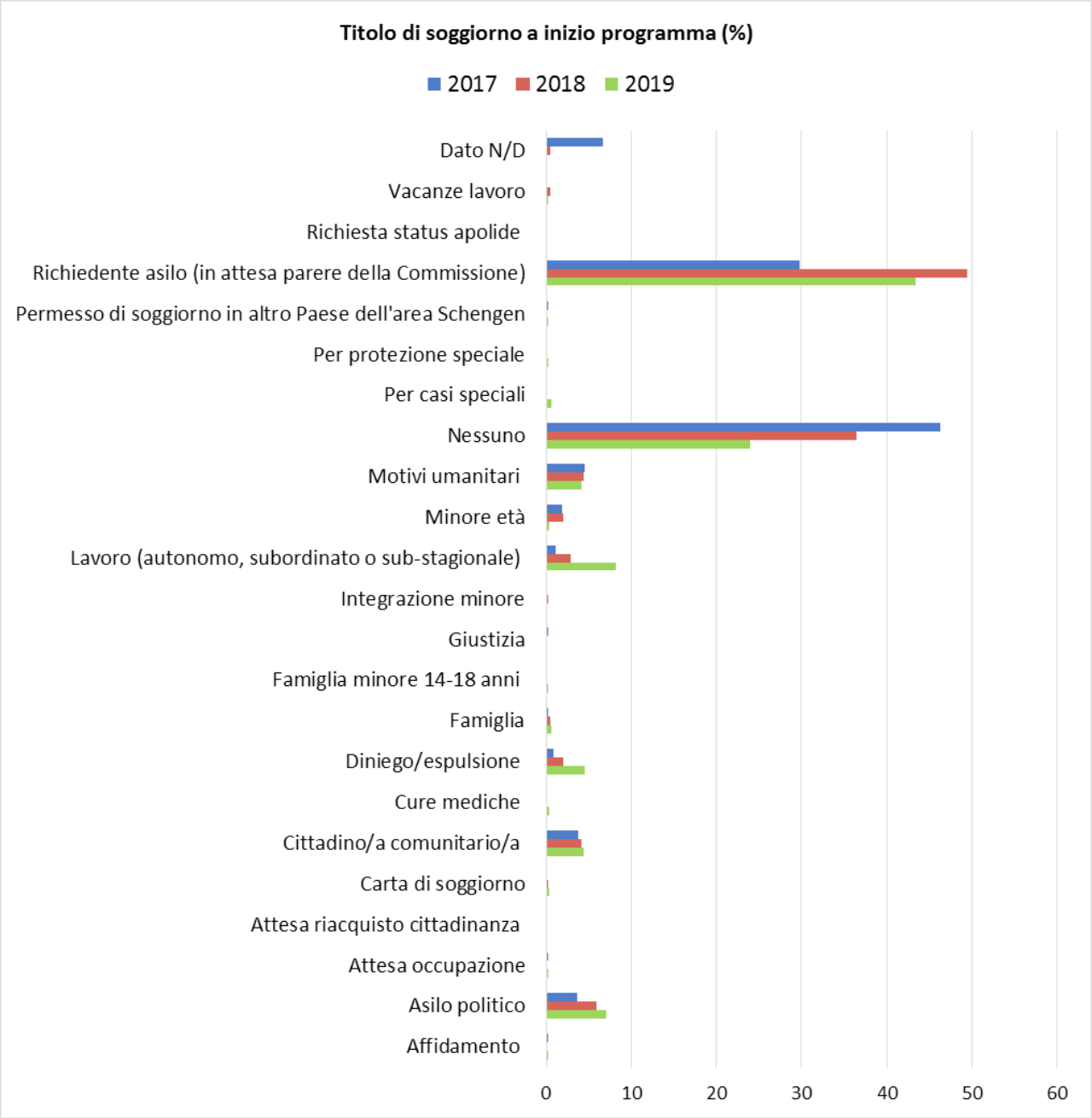


La tabella relativa alla "modalità di accoglienza" evidenzia le tipologie di accoglienza abitativa di cui hanno beneficiato i soggetti presi in carico. Come è possibile osservare il numero totale risulta superiore al numero delle persone che sono state prese in carico nelle diverse annualità in quanto un soggetto può essere beneficiario di più tipologie di accoglienza: la pronta accoglienza, la struttura accreditata, ecc.

** Si evidenzia come il dato possa essere soggetto ad aggiornamenti importanti, in particolare per quanto riguarda le persone prese in carico nel 2019 e 2018.*

4.12. Titolo di soggiorno

TITOLO DI SOGGIORNO in possesso all'emersione	*2017*	*2018*	*2019*
Affidamento	0,2	0,1	0,3
Asilo politico	3,7	5,9	7
Attesa occupazione	0,2	0,1	0,2
Attesa riacquisto cittadinanza	0	0,1	0
Carta di soggiorno	0,1	0,3	0,4
Cittadino/a comunitario/a	3,8	4,1	4,4
Cure mediche	0,1	0,1	0,4
Diniego/espulsione	0,9	2	4,5
Famiglia	0,3	0,5	0,6
Famiglia minore 14-18 anni	0	0,1	0,2
Giustizia	0,2	0,1	0
Integrazione minore	0	0,2	0
Lavoro (autonomo, subordinato o sub-stagionale)	1,1	2,9	8,2
Minore età	1,9	2	0,4
Motivi umanitari	4,5	4,4	4,2
Nessuno	46,3	36,5	23,9
Per casi speciali	0,1	0	0,6
Per protezione speciale	0	0	0,2
Permesso di soggiorno in altro Paese dell'area Schengen	0,2	0,1	0,2
Richiedente asilo (in attesa parere della Commissione)	29,8	49,4	43,4
Richiesta status apolide	0	0,1	0,1
Vacanze lavoro	0	0,5	0,3
Dato N/D	6,7	0,5	0
TOTALE	**100%**	**100%**	**100%**



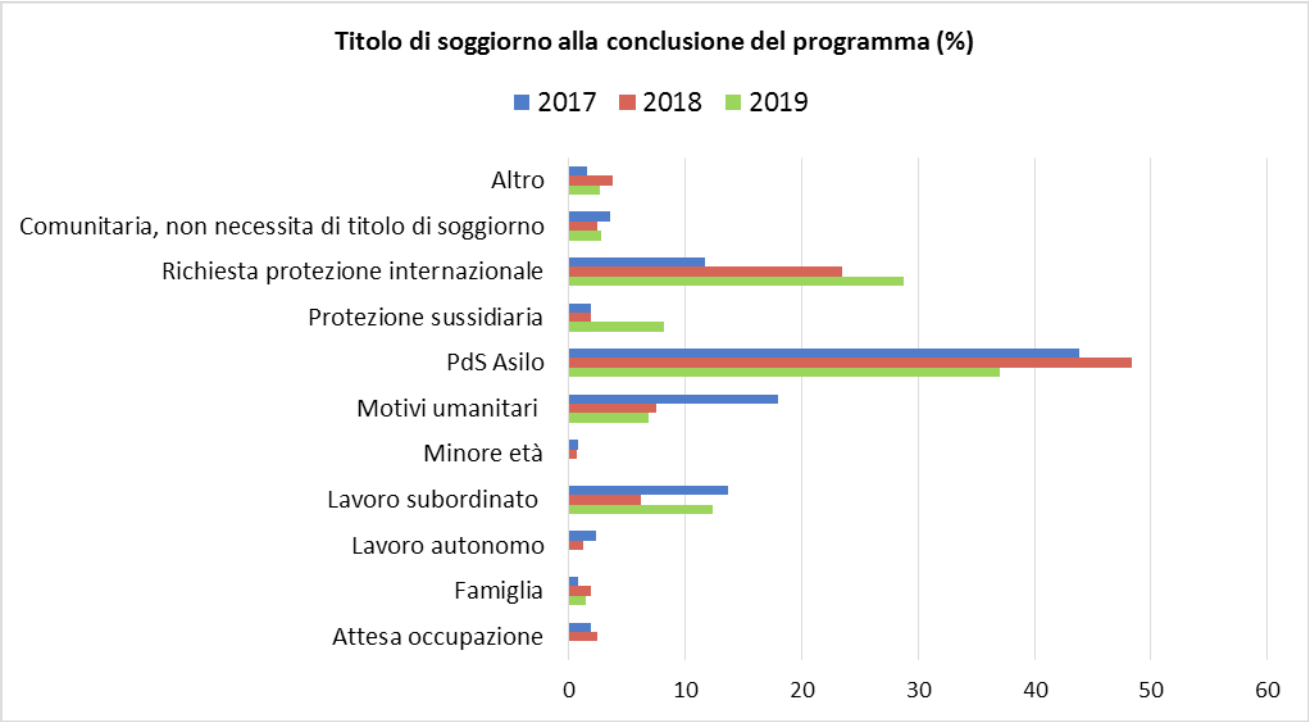
Dalla tabella "Titolo di soggiorno in possesso all'emersione" si evince come la percentuale di soggetti che accede al programma senza essere in possesso di alcun titolo di soggiorno si riduca notevolmente dal 2017 al 2019, passando dal 46,3% al 23,9%, mentre aumenta in maniera considerevole la percentuale di soggetti che sono in possesso di un permesso di soggiorno collegato alla protezione internazionale che passa dal 29,8% del 2017 al 43,4% del 2019. Allo stesso modo si rileva un incremento consistente dei soggetti in possesso dello status di rifugiato, che passano dal 3,7% del 2017 al 7% del 2019. Tale dato conferma la persistenza di situazioni di grave vulnerabilità al di là del possesso di un titolo di regolare soggiorno. Ovviamente la regolarità del soggiorno è il vettore strategico rispetto alla possibilità di sottrarsi alle situazioni di assoggettamento, tuttavia non basta laddove la persona non sia riuscita ad integrarsi realmente nel tessuto economico e sociale di un determinato territorio.

Se è vero che l'integrazione dovrebbe iniziare al momento dell'arrivo e della prima accoglienza, è

chiaro che l'attesa prolungata oggi negli hotspot per trovare un posto in un centro e poi il prolungarsi, per un tempo anche lungo di permanenza in grandi centri pensati e destinati soltanto a rispondere ad una prima breve accoglienza, come sono i CARA, costituisce un grande ostacolo alla futura integrazione. È noto che il Sistema della protezione internazionale si è caratterizzato in Italia per una frammentazione importante della tipologia dei luoghi dell'accoglienza, che ha concorso a determinare non poche difficoltà rispetto alla definizione di standard operativi condivisi nei diversi territori. Vi è poi da considerare che la dal punto di vista del capitale sociale e perciò anche delle relazioni sociali, molto spesso le persone con cui di confrontano i Progetti oggi hanno subito eventi traumatici di natura estrema e distruttiva che ovviamente riducono in modo drastico la capacità delle persone di orientarsi adeguatamente rispetto all'ambiente che le circonda. Eventuali situazioni di sfruttamento e discriminazione non possono essere che devastanti poiché la capacità di reagire in questi soggetti è spesso praticamente annullata. Spesso questi elementi nelle donne generano relazioni di deferenza e di paternalismo mescolate ad un senso di gratitudine verso chi in maniera criminale si pone come l'unica via alla sopravvivenza.

BENEFICIARI CHE HANNO CONCLUSO IL PROGRAMMA RAGGIUNGENDO GLI OBIETTIVI PREVISTI

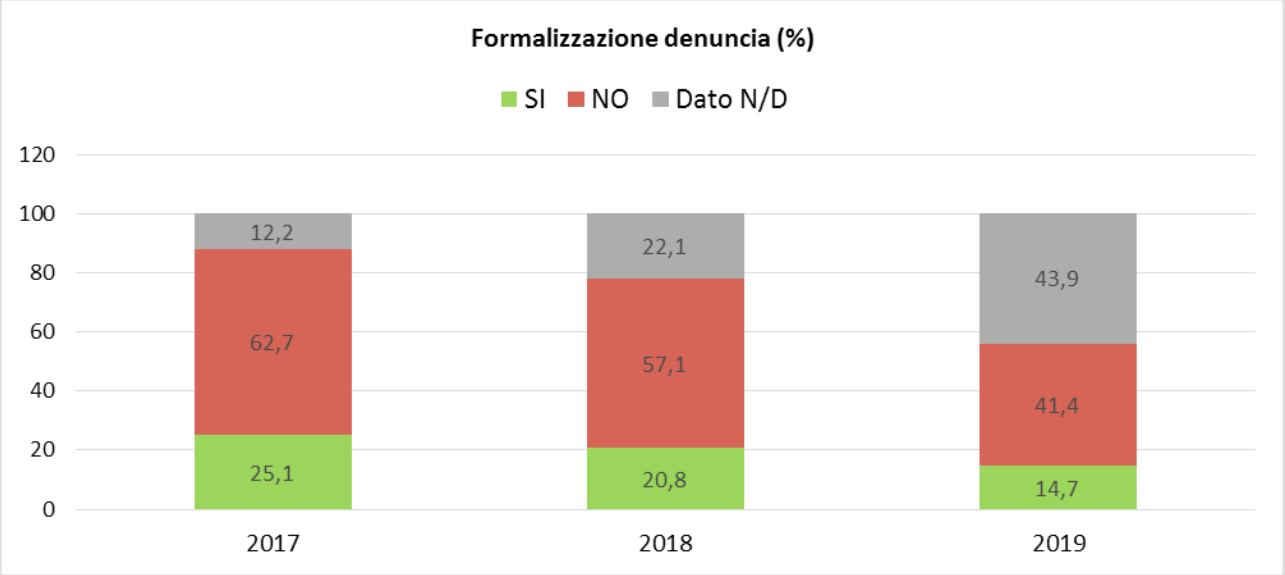
Con quale titolo di soggiorno la persona conclude il percorso di protezione?	**2017**	**2018**	**2019**
Attesa occupazione	1,9	2,5	0
Famiglia	0,8	1,9	1,4
Lavoro autonomo	2,3	1,2	0
Lavoro subordinato	13,7	6,2	12,3
Minore età	0,8	0,7	0
Motivi umanitari	18	7,5	6,8
PdS Asilo	43,8	48,4	37
Protezione sussidiaria	1,9	1,9	8,2
Richiesta protezione internazionale	11,7	23,5	28,8
Comunitaria, non necessita di titolo di soggiorno	3,5	2,4	2,8
Altro	1,6	3,8	2,7
TOTALE	**100%**	**100%**	**100%**



L'ottenimento dei documenti per regolarizzare la propria presenza sul territorio italiano rappresenta un passaggio fondamentale all'interno del percorso individuale del beneficiario, non solo in quanto risponde ad un'esigenza normativa dell'individuo e dello stato ospite, ma anche come requisito indispensabile per il procedere del percorso di inclusione sociale del beneficiario (si pensi alla necessità di procedere in tal senso per aver garantito l'accesso ai servizi assistenziali, l'accesso allo studio, l'iscrizione alle liste di collocamento, lo svolgimento di lavoro subordinato).

4.13. Denuncia

Nel periodo di permanenza all'interno del progetto l'utente ha sporto denuncia nei confronti della rete di sfruttamento?	2017	2018	2019
SI	25,1	20,8	14,7
NO	62,7	57,1	41,4
Dato N/D	12,2	22,1	43,9
TOTALE	**100%**	**100%**	**100%**



Nel grafico sopra riportato possiamo osservare come la percentuale dei soggetti presi in carico, che hanno sporto denuncia nei confronti della rete di sfruttamento vada via via riducendosi dal 2017 al 2019. Vi è tuttavia da considerare che i dati sia del 2018 che del 2019 sono destinati ad aumentare in quanto molti percorsi non sono stati conclusi. È possibile quindi ipotizzare che, in conclusione, i dati del 2018 e del 2019 restino in linea con la tendenza relativa al 2017.

È evidente comunque la contrazione generalizzata del numero di persone prese in carico che optano per la denuncia. Si tratta di una circostanza legata alla difficoltà che oggi si riscontra rispetto al dare forma ai permessi di soggiorno ex art. 18 TU Immigrazione per la prevalenza di persone che sono state intercettate dal Sistema Antitratta con altro titolo di soggiorno o in attesa di valutazione rispetto alla richiesta di PI dalle CT, oppure di persone che sono emerse nel corso di operazioni di polizia giudiziaria molto spesso nell'ambito dello sfruttamento lavorativo e che a seguito di questi interventi hanno sporto denuncia.

È ipotizzabile anche che la riduzione di denunce da parte delle persone intercettate dal Sistema Antitratta sia almeno in parte attribuibile ad una attenuazione – in taluni territori – del lavoro pro-attivo multi-agenzia con le FFOO, a fronte di un rafforzamento invece dello scambio operativo con il Sistema della Protezione Internazionale che abbiamo avuto modo di dire e di verificare attraverso i numeri sia stato davvero importante in questi anni e abbia assorbito molte energie e risorse dei Progetti.

4.14. Programma

I dati analizzati nelle tabelle seguenti riguardano i beneficiari che sono stati presi in carico tra il 2017 e il 2019. In particolare, la presente sezione riporta i dati relativi alla conclusione del programma individuale realizzato dei beneficiari: molti dei percorsi iniziati nell'arco temporale considerato, non si sono ancora conclusi, motivo per cui il valore percentuale dei "dati N/D" nella tabella di seguito proposta è molto alto.

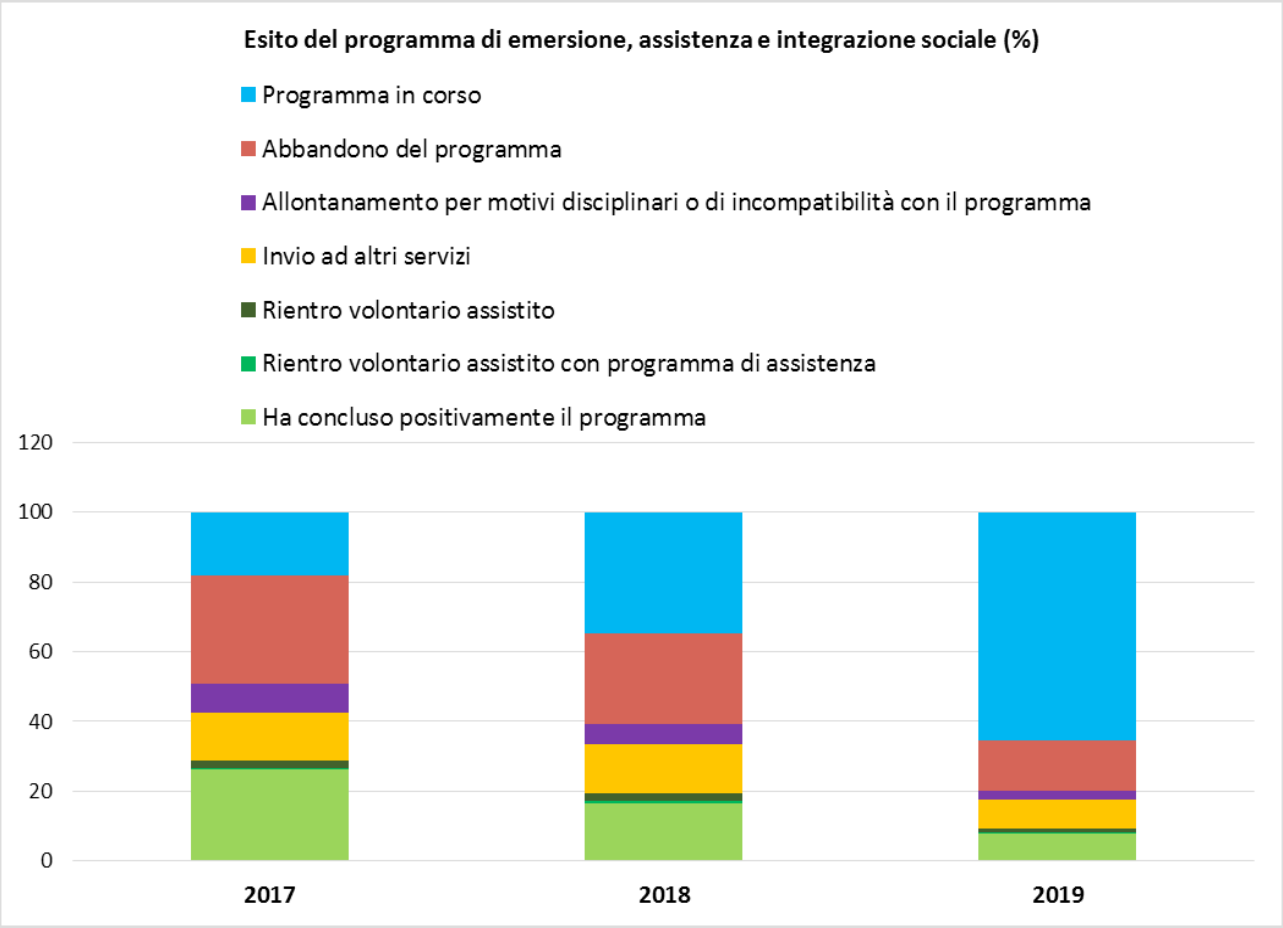
È opportuno dedicare particolare attenzione al peso percentuale di coloro che hanno scelto spontaneamente di abbandonare il programma: è bene infatti ricordare che almeno i primi 30 giorni sono garantiti al beneficiario come un periodo di tempo nel quale decidere consapevolmente sull'adesione al programma di assistenza individuale. Tale ratio, come è noto, deriva dal cosiddetto "periodo di riflessione" ovvero dall'esigenza prevista anche dalla norma di concedere del tempo affinché una persona si orienti rispetto ai vissuti e a quanto gli operatori stanno proponendo. Si tratta di una condizione che può estendersi per un massimo di 3 mesi rispetto al quale la persona ha il diritto di decidere sulla procedura che intende seguire in un possibile progetto di integrazione sociale seguendo la logica del doppio binario, disposizione contenuta nelle Direttive europee 2004/81 e 2011/36 e che prima dell'adozione del Programma Unico, trovava implementazione nei cosiddetti Progetti art. 13 ai sensi della Legge 228/2003 Misure contro la tratta di persone, sebben

nel sistema italiano non fosse previsto formalmente un periodo di riflessione. Nella pratica però, l'esistenza di un fondo speciale per i servizi di assistenza primaria utilizzabile per un periodo iniziale di 3 mesi e poi il passaggio al Programma art. 18 hanno di fatto sopperito alla formulazione di un dispositivo ad hoc.

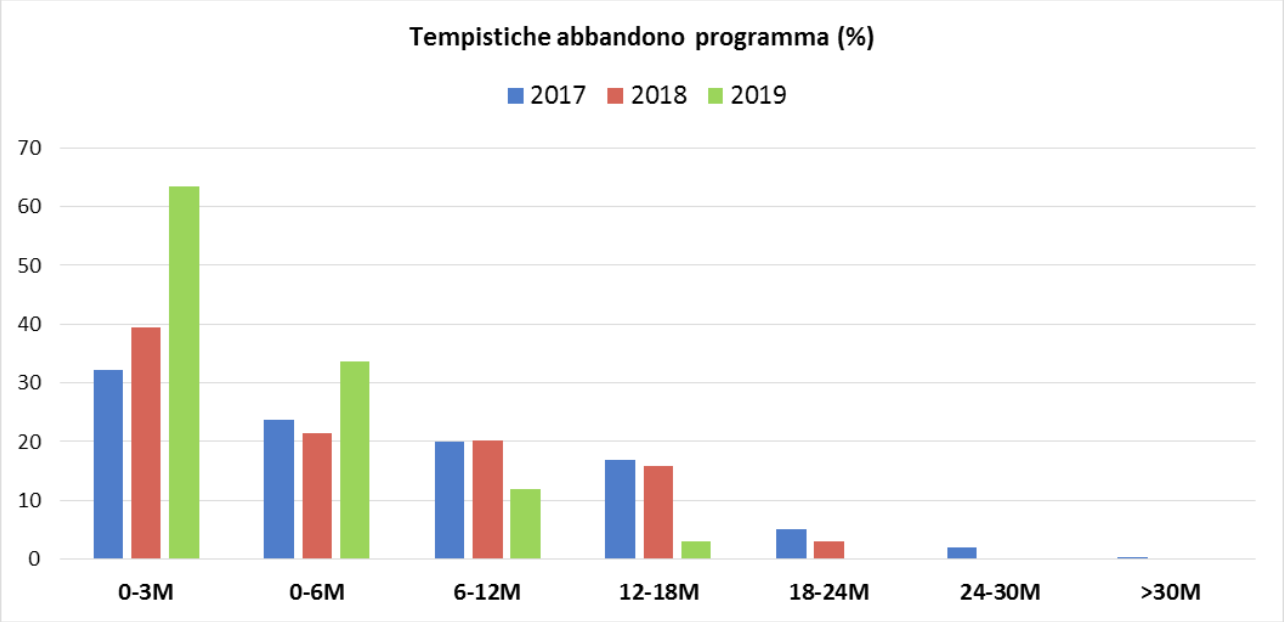
Ne consegue che il verificarsi di un maggior numero di allontanamenti spontanei dei beneficiari, nei primi mesi del programma fa assolutamente parte del "processo" di valutazione e successiva presa in carico delle persone nonché dei "limiti" operativi con cui gli operatori si confrontano quotidianamente. Tale dato va sempre considerato tenendo conto delle caratteristiche dei target, delle situazioni legate alle modalità di emersione e alle condizioni della persona al momento dell'emersione e alle maggiori difficoltà oggi esistenti rispetto ad un tempo a rendere non solo accettabile ma anche appetibile un percorso come quello che i Progetti Antitratta realizzano attraverso l'attuazione dei programmi, che comportano per i beneficiari una contrazione della "libertà" individuale nel breve periodo e un livello di impegno orientato alla ridefinizione del progetto migratorio in chiave di inclusione sociale non di semplice comprensione e non sempre aderente all'immediatezza dei bisogni economici che tanti migranti (non solo uomini) hanno rispetto all'inviare denaro a casa o a risanare il debito.

In conclusione il dato delle persone prese in carico nel 2018 e nel 2019 e che risultano tuttora in carico ai Progetti Antitratta, rispettivamente 40% e 70%, risulta troppo elevato per poter giungere ad un confronto adeguato degli esiti dei programmi con il dato del 2017 che risulta invece abbastanza stabilizzato.

In che modo si è svolto il percorso individuale della vittima presso l'ente	2017	2018	2019
Allontanamento per motivi disciplinari o di incompatibilità con il programma	8,3	5,7	2,5
Invio ad altri servizi	13,9	14	8,3
Ha concluso positivamente il programma	26,2	16,7	7,9
Abbandono del programma	30,9	25,8	14,5
Rientro volontario assistito	2,2	2,4	0,8
Rientro volontario assistito con programma di assistenza	0,3	0,5	0,5
Programma in corso	18,1	34,9	65,5
TOTALE	**100%**	**100%**	**100%**



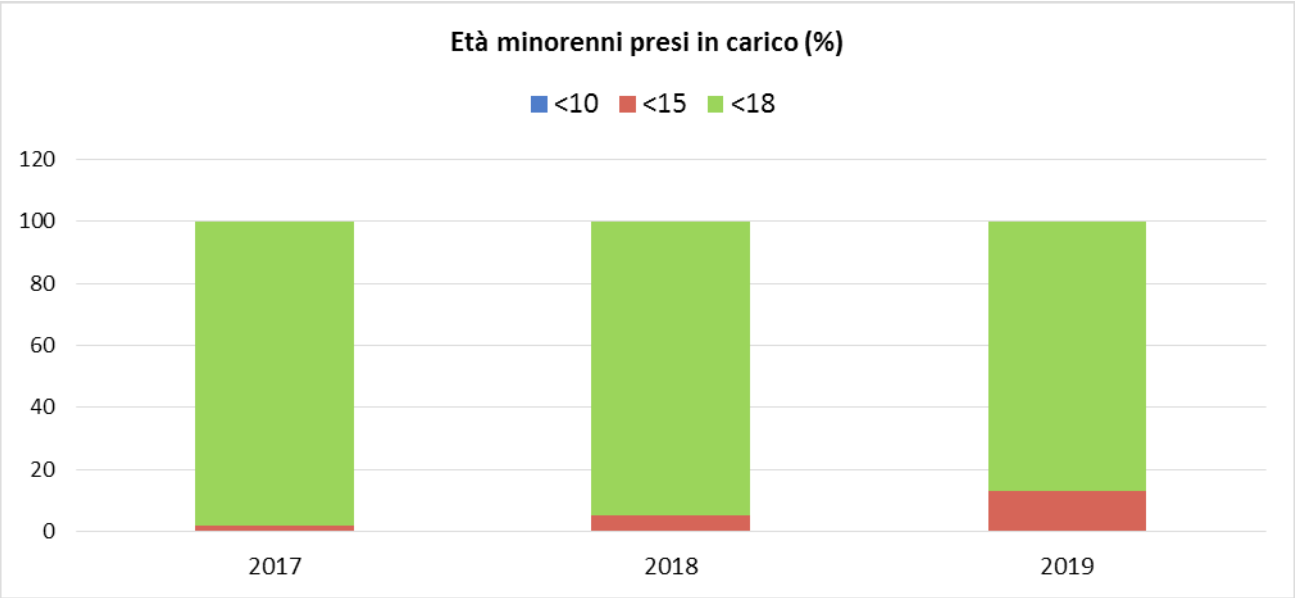
Ha spontaneamente abbandonato il programma entro (%):	2017	2018	2019
0-3M	32,1	39,5	63,4
0-6M	23,8	21,5	33,7
6-12M	20	20,2	11,9
12-18M	16,8	15,8	3
18-24M	5,1	3,1	0
24-30M	1,9	0	0
>30M	0,3	0	0



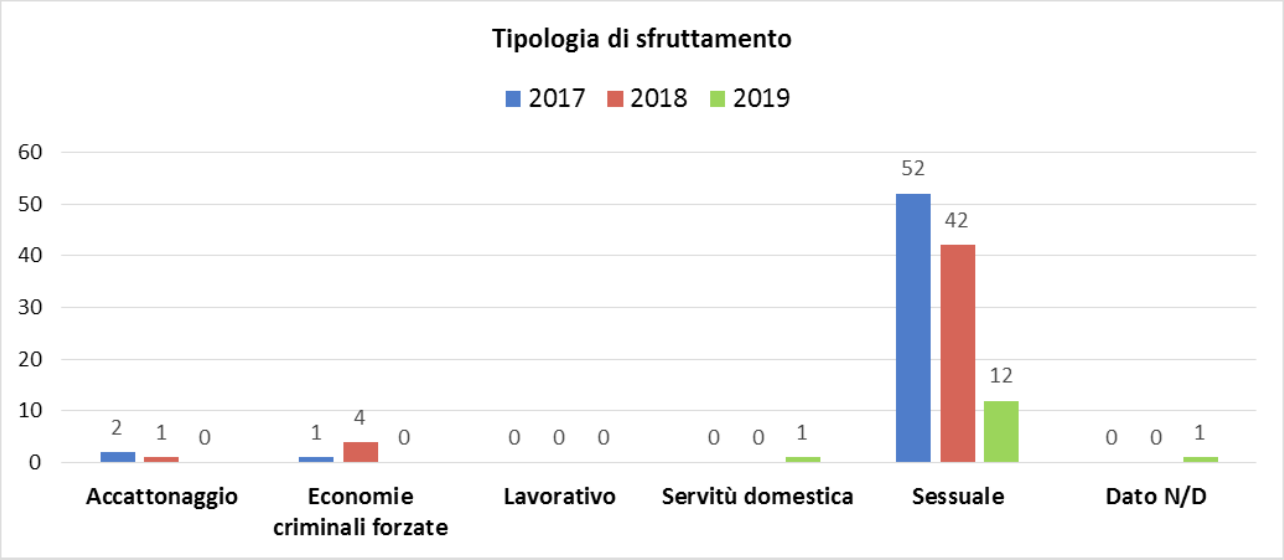
4.15. Minori

Dati relativi alle PRESE IN CARICO

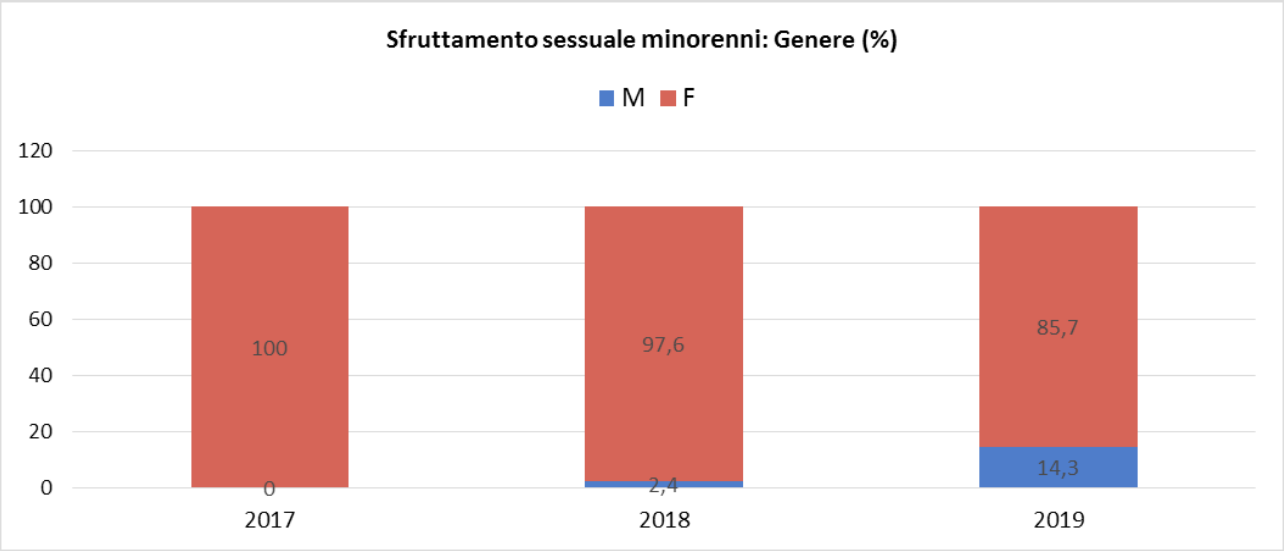
Età (%)	2017	2018	2019
<10	0	0	0
<15	1,7	5,3	13
<18	98,3	94,7	87
TOTALE	**100%**	**100%**	**100%**



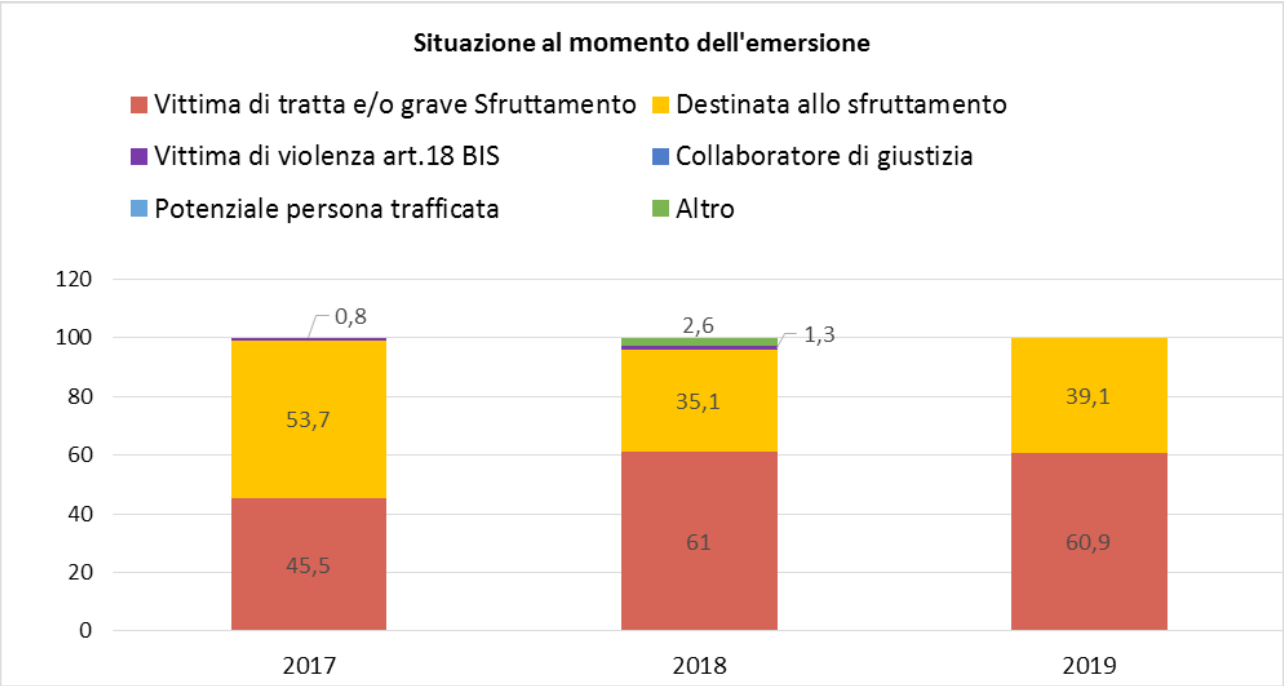
Tipologia di sfruttamento per vittime	2017	2018	2019
Accattonaggio	2	1	0
Economie criminali forzate	1	4	0
Lavorativo	0	0	0
Servitù domestica	0	0	1
Sessuale	52	42	12
Dato N/D	0	0	1
TOTALE	**55**	**47**	**14**



SFRUTTAMENTO SESSUALE	2017	2018	2019
M	0	2,4	14,3
F	**100**	**97,6**	**85,7**



SITUAZIONE DELLA PERSONA AL MOMENTO DELL'EMERSIONE	2017	2018	2019
Collaboratore di giustizia	0	0	0
Vittima di violenza art.18 BIS	0,8	1,3	0
Destinata allo sfruttamento	53,7	35,1	39,1
Vittima di tratta e/o grave Sfruttamento	45,5	61	60,9
Potenziale persona trafficata	0	0	0
Altro	0	2,6	0
Dato n/d	0	0	0
TOTALE	**100%**	**100%**	**100%**



È necessario sottolineare che i minori individuati dal Sistema Antitratta sono per la maggior parte ragazzi compresi tra i 15 e i 18 anni di età; numericamente molto inferiori sono state le prese in carico di minori di 15 anni, mai però riguardanti minori di 10 anni. Rispetto al totale praticamente, il 95% ha un'età compresa tra i 15 e i 17 anni, mentre solo il 5% ha un'età compresa tra i 13 e i 14 anni.

La maggior parte dei beneficiari vittime di tratta minorenni sono stati sfruttati sessualmente e, nella quasi totalità dei casi, si è trattato di ragazze.

Il dato tende a diminuire in maniera importante tra il 2017 e il 2019 in linea con la riduzione, rilevata dalle mappature delle Unità di Strada e di Contatto, della presenza di soggetti dediti alla prostituzione outdoor e perciò ovviamente anche di minorenni potenzialmente vittime di grave sfruttamento. Più in generale se si considerano i numeri relativi ai minori stranieri non accompagnati nel nostro Paese si può notare che al 31 dicembre 2019 risultano presenti in Italia 6.054 minori stranieri non accompagnati. Si registra un decremento del 43,9% rispetto allo stesso periodo di rilevazione dell'anno precedente; rispetto al dicembre 2017, invece, la diminuzione delle presenze risulta pari al 66,9%. Rispetto all'età, il 61,5% dei MSNA ha 17 anni, il 26,1% ha 16 anni,

il 7,2% ha 15 anni e il 5,2% ha meno di 15 anni. Rispetto allo stesso periodo di rilevazione degli anni precedenti, l'incidenza percentuale dei diciassettenni e dei sedicenni è in aumento, a fronte della diminuzione della quota di minori di età inferiore ai 16 anni. Al 31 dicembre 2019, i principali Paesi di provenienza dei MSNA sono l'Albania (1.676 minori), l'Egitto (531), il Pakistan (501), il Bangladesh (482), il Kosovo (328) e la Costa d'Avorio (286). Considerate congiuntamente, queste sei cittadinanze rappresentano più della metà dei MSNA presenti in Italia (62,9%). Le altre cittadinanze maggiormente rappresentate sono quella tunisina (278), gambiana (260), senegalese (239), guineana (217) e maliana (184).[121] Le minori straniere non accompagnate sono 317 e rappresentano il 5,2% dei MSNA presenti in Italia al 31.12.2019.

La maggioranza delle minori straniere non accompagnate proviene dalla Nigeria (77 minori, pari al 24,3% del totale delle presenze femminili), dall'Albania (51 minori, pari al 16,1%) e dalla Costa d'Avorio (37 minori, pari all'11,7%).[122]

Vi è da dire che l'elevato numero di persone di minore età giunte nel nostro Paese in questi ultimi anni, per lo più non accompagnate, non ha determinato nel Sistema Antitratta particolari esigenze di adattamento ai nuovi profili dei minori migranti e alle dimensioni degli arrivi di tanti di loro in condizioni di grande vulnerabilità. Tuttavia, il fenomeno dei minori proprio in considerazione della debolezza intrinseca e dell'esposizione al rischio di grave sfruttamento anche nelle attività criminali forzate, ha sicuramente contribuito a riproporre con significativa forza soprattutto tra gli operatori più "anziani" l'esigenza di guardare al comma 6 dell'art. 18 TU immigrazione per qui minori e neomaggiorenni vittime di sfruttamento e autori di reato per i quali è necessario attivare percorsi di inclusione sociale e uscita dall'illegalità. Molto spesso si tratta di ragazzi e ragazze che hanno commesso reati durante la minore età e per questo sono stati inseriti nel circuito penale (ristretti presso gli IPM o attraverso forme alternative).

Il comma 6 dell'art. 18, T.U. sull'Immigrazione, pur essendo un importante strumento di supporto per migranti che hanno scontato (o stanno ancora espiando) una pena detentiva, è stato a lungo trascurato, trovando una scarsissima applicazione, a fronte di uno sviluppo sistematico dell'analogo strumento sancito nei commi precedenti della medesima disposizione.

In linea con le rilevazioni sul totale delle presenze i dati più recenti evidenziano che, il gruppo maggiormente rappresentativo è quello delle minorenni di origine nigeriana (87%), seguite dai gruppi di origine ivoriana (2,5%) e tunisina (1,9%). Per quanto riguarda i minorenni, la regione principale di emersione è la Sicilia (29,8%), seguita da Liguria (14,3%), Piemonte (13,7%) e Campania (9,3%). La maggioranza delle segnalazioni è stata presentata dagli enti del privato sociale (17,4%) e dai servizi sociali (12,4%).[123]

121 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *Report di Monitoraggio, Dati al 31 dicembre 2019 I minori stranieri non accompagnati (Msna) in Italia*, http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-monitoraggio-MSNA-31-dicembre-2019.pdf.

122 Ibidem.

123 Espresso in percentuale.

Capitolo 5

L'emergenza da COVID-19 tra marginalità individuali e diseguaglianze sistemiche

Paola Degani, Paolo De Stefani

5.1. Le situazioni di grave sfruttamento rispetto all'emergenza COVID-19

La pandemia COVID-19, dichiarata tale dall'Organizzazione mondiale della sanità l'11 marzo 2020, ha creato dapprima un allarme generale a livello globale e poi una serie di ricadute drammatiche. Oltre alla perdita di vite umane, gravi conseguenze ci sono state anche sotto il profilo umanitario e sociale, a seguito delle misure di *lockdown* che i governi hanno dovuto adottare per fronteggiare l'avanzare del virus. Da queste è derivata una condizione diffusa di grave crisi economica le cui ripercussioni ovviamente sono pesantissime per quelle persone che già prima versavano in condizioni di difficoltà e di vulnerabilità individuale e sociale. Tali effetti potranno estendersi ad un numero ancor più ampio di soggetti nei prossimi mesi quando gli effetti sull'economia saranno più evidenti.

In Italia il primo caso COVID-19 è registrato il 21 febbraio e da allora iniziano a prendere forma una serie di decreti governativi che introducono limitazioni agli spostamenti e alla socialità fino al *lockdown*; ma anche misure di sostegno alle famiglie e alle imprese, nonché misure *ad hoc* per attività considerate essenziali per la comunità.[124] Il nostro Paese nel contesto europeo è stato il primo ad essere esposto in maniera importante agli effetti del virus e della diffusione della malattia tra la popolazione e perciò è stato anche il primo a confrontarsi con questo tipo di provvedimenti e gli effetti che ne deriveranno.

Il tema dello svantaggio socio-economico si lega a quello della marginalità. Le sacche di esclusione già ampiamente presenti si sono estese poiché si è ampliata la forbice della diseguaglianza e il bacino di individui vulnerabili si è allargato. La diffusione del virus ha impattato di fatto in modo importante nel sistema socio-economico rendendo più evidenti le criticità e le storture sistematiche che affliggono alcuni ambiti.

Il tema del lavoro e quello della sicurezza sociale si sono imposti insieme alle questioni sanitarie, e ciò ha permesso di dare voce alle criticità e alle violazioni dei diritti umani che normalmente vivono alcune categorie di lavoratori invisibili, come i braccianti, le lavoratrici domestiche o le/i sex worker.

La povertà è sempre stata identificata come uno dei fattori che rende le persone più vulnerabili alla tratta e alle altre gravi forme di sfruttamento. La Banca Mondiale ha annunciato che l'epidemia di COVID-19 potrebbe portare tra i 40 e i 60 milioni di persone a condizioni di estrema povertà[125] come conseguenza della catastrofica perdita di reddito e dei licenziamenti che impatteranno in modo particolarmente grave sulle persone che lavorano nel

124 Legge 17 luglio 2020, n. 77, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. (20G00095).

125 Daniel G. Mahler and others, 'The Impact of COVID-19 (Coronavirus) on Global Poverty: Why Sub-Saharan Africa Might Be the Region Hardest Hit', *World Bank Data Blog*, 20.04.2020 <https://blogs.worldbank.org/opendata/impact-covid-19-coronavirus-global-poverty-why-sub-saharan-africa-might-be-region-hardest>.

settore informale, che normalmente non usufruiscono dei dispositivi legati al welfare e che per l'assenza prolungata di introiti sono ad alto rischio di sfruttamento.

Le misure adottate per tentare di contenere lo sviluppo della curva di infezione, senza precedenti come raggio di implementazione, hanno implicato la quarantena forzata, importanti restrizioni nei movimenti delle persone in termini di spostamenti individuali e di viaggio e limitazioni delle attività economiche. La vita pubblica e privata delle persone è stata stravolta attraverso la riconversione in forma virtuale (*smart working*) di tutte le relazioni personali, lavorative e sociali possibili. Il tutto si è verificato in un arco di tempo straordinariamente breve, il che ha contribuito ad accelerare il processo di intensificazione delle situazioni di vulnerabilità. Le politiche e le misure adottate sulla scia della pandemia sono e saranno determinanti nell'orientare il mercato del lavoro e, più in generale, l'utilizzo dei dispositivi per la gestione dei provvedimenti di natura distributiva e redistributiva che di necessità i governi stanno considerando.

5.2. Il Sistema Antitratta e le risposte all'emergenza COVID 19

Il Sistema Antitratta si è da subito interrogato sulle conseguenze che la diffusione di questa malattia nel mondo avrebbe determinato rispetto alla vita delle persone in situazioni di assoggettamento e delle vittime potenziali del grave sfruttamento[126]. È del tutto evidente infatti che l'aumento della presenza della polizia alle frontiere[127], nonché in generale nei territori, non avrebbe impedito a chi controlla e gestisce i mercati della tratta di adeguare i modelli di business alla "nuova normalità" creata dalla pandemia, attraverso il controllo sulle persone che le moderne tecnologie di comunicazione permettono, "facendosi carico" di molte di loro in questa fase, ovviamente per accentuarne i vincoli debitori, ovvero innalzando i livelli di violenza e ricattabilità.[128]

Allo stesso tempo però, la diffusione del COVID-19 ha determinato anche un ripensamento (seppur in chiave emergenziale) delle modalità in cui vengono erogati alcuni servizi, sia da parte delle istituzioni locali, sia dal privato sociale. È emersa subito l'esigenza di rafforzare le iniziative volte a garantire ai target di riferimento del Sistema Antitratta il soddisfacimento dei bisogni primari, nonché di dare continuità alle accoglienze già operative, offrendo quanto meno un'assistenza generica, visto che un intervento specifico *ad personam* in questa fase è ovviamente gravemente sottodimensionato in considerazione delle difficoltà legate proprio al distanziamento sociale e al *lockdown*. Su questo scenario si sono innestate anche pratiche di evidente carattere speculativo volte alla diffusione di informazioni online deliberatamente fuorvianti nei confronti dei migranti.[129]

È risultato evidente fin dalle prime fasi della pandemia che il radicamento delle diseguaglianze a livello sociale si sarebbe aggravato alla luce del rischio di contagio, ampliando la possibilità che molte persone straniere (ma non solo) presenti nel nostro territorio si venissero a trovare sempre più esposte al grave sfruttamento, semplicemente perché impossibilitate a spostarsi. La preoccupazione di arrivare a fine mese e magari di inviare qualche cosa a casa si è trasformata per migliaia di persone in ansia di poter mangiare a fine giornata.

Se l'aumento dei controlli alle frontiere dovuto alle restrizioni dei movimenti frontalieri in seguito all'implementazione delle misure restrittive sul COVID-19 può in effetti aver ridotto i movimenti

126 Anche la Special Rapporteur del Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite sulla tratta M. G. Giammarinaro è intervenuta in tema con un Position paper nel quale illustra come questa crisi potrebbe intervenire nel fenomeno della tratta allargandone le dimensioni grazie all'estensione del numero di persone in condizione di grave vulnerabilità (Maria Grazia Giammarinaro, 'The Impact and Consequences of the COVID-19 Pandemic on Trafficked and Exploited Persons. Position Paper of the Special Rapporteur on Trafficking in Persons, Especially Women and Children' (UN human rights special procedures, 08.06.2020) <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Trafficking/COVID-19-Impact-trafficking.pdf.>.

127 Borut Eržen, Monika Weber, and Sandra Sacchetti, 'How COVID-19 Is Changing Border Control', *ICMPD*, 18.05.2020 <https://www.icmpd.org/news-centre/expert-voice-series/news-detail/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=679&cHash=17638552972deef82ffdc39afea22114>.

128 UNODC, 'Impact of the COVID-19 Pandemic on Trafficking in Persons. Preliminary Findings and Messaging Based on Rapid Stocktaking' (UNODC, 2020) <https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/HTMSS_Thematic_Brief_on_COVID-19.pdf>.

129 Marco Ricorda, 'How the COVID-19 "Infodemic" Targets Migrants', *ICMPD*, 18.05.2020 <https://www.icmpd.org/news-centre/expert-voice-series/news-detail/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=693&cHash=aaecc87562bede6d81e6092381885c72>.

migratori irregolari e le attività di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare[130] nella fase di massima criticità dell'epidemia, sicuramente la ripresa delle attività economiche – pur in un contesto di grave crisi economica – potrebbe portare ad un aumento della richiesta di forza lavoro migrante a basso costo, favorendo lo spostamento di migliaia di stranieri verso i paesi più ricchi, almeno a livello generale.[131] Di fatto in questo momento, stando ai dati pubblicati dal Ministero dell'Interno, gli sbarchi rispetto allo scorso anno registrano un trend in ascesa, con 7212 arrivi a inizio luglio a fronte e 2784 dello scorso anno dei 16.602 nel 2018.[132] Maggio e giugno se osservati insieme a marzo e aprile mostrano un andamento crescente, ma è sicuramente prematuro ipotizzare degli andamenti in relazione alla pandemia. Mentre la declinazione più frequente nel dibattito pubblico sul problema dell'immigrazione ha riguardato la gestione dei flussi di potenziali richiedenti protezione internazionale che dalle coste libiche cercano di raggiungere l'Europa, non è altrettanto chiaro il trend dei movimenti alle frontiere terrestri, in particolare dai valichi con l'area Balcanica, né quello nelle zone aereoportuali, anche queste fortemente limitate in ragione dell'epidemia.

A fronte di una sempre più complessa articolazione di apparati di prevenzione della mobilità, i confini dell'Unione Europea si sono dimostrati in questi decenni abbastanza porosi, tanto che risulta più appropriato parlare di inclusione differenziale sulla base di molteplici categorie normative o di etichette di status (asilo, protezione umanitaria, protezione sussidiaria, soggiorno economico, irregolarità, clandestinità), piuttosto che una rigida esclusione dei migranti[133].

5.3. Il COVID 19 rispetto ai diversi ambiti del grave sfruttamento: una prima riflessione

L'identificazione delle vittime di tratta – condizione che nell'ambito dei flussi migratori misti può rinvenirsi trasversalmente a tutte le categorie di migranti – è notoriamente operazione complessa, anche in condizioni normali. Tra le ragioni principali di questa difficoltà vi è il fatto che le vittime sono spesso sfruttate in ambiti informali o non regolamentati e anche illegali, per esempio nella microcriminalità, nell'industria del sesso, negli ambienti domestici, nella coltivazione e custodia di sostanze stupefacenti, nonché nel traffico di droga; così come in contesti lavorativi dove incidono diffuse prassi di sfruttamento: in agricoltura, nell'edilizia, in alcuni comparti della logistica e dei servizi. Inoltre, concorrono a rendere complessa l'emersione e la corretta identificazione delle condizioni reali in cui versano queste persone la mancanza di volontà da parte delle vittime stesse di denunciare la loro vittimizzazione. Questo avviene per svariati motivi, non da ultimo per un calcolo che lega ai magri proventi dello sfruttamento la loro possibile emancipazione dallo sfruttamento stesso. Molto spesso, ciò che frena l'emersione è l'incapacità da parte degli individui sfruttati di rappresentare all'esterno ciò che stanno vivendo; né vanno trascurate le difficoltà dell'azione investigativa che non sempre riesce a individuare i reati di sfruttamento e a ricostruirne le ramificazioni, nonostante la relativa frequenza con cui le vittime sono intercettate dalle Forze dell'Ordine, sia in occasione della commissione di illeciti, sia per la loro condizione di grave sfruttamento.

Oggi il timore diffuso è che il COVID-19 stia rendendo ancora più difficile l'emersione delle persone che stanno vivendo situazioni di asservimento, e di conseguenza ancor più complicata la loro iden-

130 Eliza Galos and others, Migrant Vulnerability to Human Trafficking and Exploitation Evidence from the Central and Eastern Mediterranean Migration Routes, 2017 <https://publications.iom.int/books/migrant-vulnerability-human-trafficking-and-exploitation-evidence-central-and-eastern> [accessed 9 October 2020]; IOM, 'IOM Learns of "Slave Market" Conditions Endangering Migrants in North Africa', 2017 <https://www.iom.int/news/iom-learns-slave-market-conditions-endangering-migrants-north-africa>; IOM, World Migration Report 2018. (Geneva: UNITED NATIONS PUBNS, 2018).

131 UNODC, 'How COVID-19 Restrictions and the Economic Consequences Are Likely to Impact Migrant Smuggling and Cross-Border Trafficking in Persons to Europe and North America' (UNODC, 2020) <https://www.unodc.org/documents/islamicrepublicofiran//2020/05/Covid-related-impact-on-SoM-TiP.PDF>.

132 I dati aggiornati sono disponibili su: Ministero dell'interno. Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, 'Sbarchi e accoglienza dei migranti: tutti i dati', 2020 <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/sbarchi-e-accoglienza-dei-migranti-tutti-i-dati> [accessed 6 January 2020].

133 Fabio Quassoli, Cristina Uboldi, 'La credibilità del richiedente protezione internazionale tra cultura del sospetto, intuizioni e dilemmi etici. alcune riflessioni a partire da un'indagine sulle prassi operative delle Commissioni Territoriali', *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2020, 181–205.

tificazione formale come vittime, e che ciò possa a sua volta determinare una loro maggiore propensità a contrarre il virus, aggiungendo una ulteriore vulnerabilità sanitaria alle vulnerabilità sociali ed economiche di cui sono portatrici. La mancanza dei mezzi adeguati per curarsi e, ancor prima, per prevenire il contagio può dare luogo a situazioni ad alto rischio sia per i singoli, sia per chi entra in contatto con loro.

Più in generale, la situazione economica induce a pensare che la riduzione degli spazi nel mercato del lavoro potrebbe agevolare un'accentuazione delle condizioni favorevoli al grave sfruttamento[134], soprattutto per le persone che sono già inserite in questi circuiti. È evidente che siamo di fronte a forme sempre più estreme di asservimento, mentre sembra radicarsi l'idea del lavoro come "regalo", piuttosto che come "diritto".

L'aumento della disoccupazione e la riduzione complessiva dei redditi, soprattutto per le difficoltà del governo a intervenire con misure redistributive in grado di raggiungere in maniera diffusa e allo stesso tempo mirata i diversi target destinatari dei trasferimenti monetari e dei benefici legati agli ammortizzatori sociali, ha reso – e soprattutto renderà nei prossimi mesi – ancor più critiche le condizioni di vita per milioni di lavoratori, soprattutto stranieri. Molti di costoro andranno verosimilmente a ingrossare le fila dei lavoratori del settore informale, aumentando significativamente il numero dei soggetti precari e vulnerabili dal punto di vista lavorativo.

Dall'industria dell'abbigliamento, all'agricoltura e all'allevamento, dal settore turistico alberghiero e della ristorazione a quello dei lavori domestici e più in generale della logistica, così come nel settore dei servizi alla persona, milioni di lavoratrici e lavoratori che vivevano in condizioni di sussistenza hanno perso – o si preparano a perdere – il loro salario.

Quanti continuano a lavorare in questi contesti, notoriamente attraversati da situazioni di grave sfruttamento e di tratta, potrebbero veder peggiorare le condizioni lavorative a causa della necessità di ridurre la produzione o a causa dei maggiori costi dovuti alle difficoltà economiche, ma anche in relazione al rischio che da parte dei datori di lavoro in considerazione della complessità delle situazioni si tenda ancor di più ad occultare dinamiche di asservimento e di ricatto nei confronti dei soggetti più deboli.

Il potere esercitabile dagli operatori economici più forti è cresciuto in tutti i settori, mentre si è ridimensionato il potere negoziale dei lavoratori, che di fatto in molti settori, compresi quelli della *smart economy*, sono spesso costretti ad accettare condizioni di impiego gravemente lesive della dignità umana.[135]

I Progetti Antitratta, nel corso della fase più critica dell'emergenza da coronavirus, hanno tutti lavorato mettendo al centro del loro intervento i target più vulnerabili, ovvero le persone che si trovavano al di fuori del sistema di accoglienza. In molti casi è stato possibile contattarle e monitorarle telefonicamente, pur nella consapevolezza che comunque molte situazioni sarebbero sfuggite. Tra i soggetti più esposti alla crisi da COVID-19 rientrano i lavoratori stagionali, che si sono dovuti improvvisare un ricovero che ha continuato ad essere la loro dimora nei mesi del confinamento e anche oltre; analogamente, persone che, in condizioni normali, si sareb-

134 Per l'UE, l'espressione "sfruttamento grave dell'attività lavorativa" si riferisce a tutte le forme di sfruttamento del lavoro illecite ai sensi della legislazione dello Stato membro dell'UE in cui avviene lo sfruttamento. Lo sfruttamento del lavoro può assumere varie forme: dagli abusi gravi come la schiavitù fino ad atti che non costituiscono reato e non costituiscono esempi gravi di sfruttamento dell'attività lavorativa. L'espressione "grave sfruttamento dell'attività lavorativa" si riferisce anche alle situazioni di cui all'articolo 9, paragrafo 1, della Direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro (2009/52/CE), vale a dire l'impiego di un lavoratore in situazione irregolare in "condizioni lavorative di particolare sfruttamento". Ai sensi dell'articolo 2 della Direttiva, si tratta di condizioni "in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni d'impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana". Questa formulazione ricalca il tenore dell'articolo 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, secondo cui ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose. In altre parole, l'espressione "sfruttamento grave dell'attività lavorativa" denota situazioni di lavoro che deviano in maniera significativa dalle condizioni di lavoro standard (giuste ed eque) così come definite dalla legislazione sul lavoro e da altre norme di legge, in particolare in materia di remunerazione, orario di lavoro, congedi, salute e sicurezza, e trattamento decente e rispettoso dei lavoratori. Cfr.: Marco Balboni and others *Severe Forms of Labour Exploitation. Supporting Victims of Severe Forms of Labour Exploitation in Having Access to Justice in EU Member States. Italy, 2014*, Severe Forms of Labour Exploitation <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/severe-labour-exploitation-country_it.pdf>; FRA, *Sfruttamento grave dell'attività lavorativa. lavoratori che si spostano all'interno dell'unione europea o che vi fanno ingresso: sintesi* (LU: Publications Office, 2016) <https://data.europa.eu/doi/10.2811/237025> [accessed 6 October 2020].

135 Chiara Stoppioni, 'Intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo: prime applicazioni dell'art. 603-Bis c.p.', *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 20\9, 70–94.

bero spostate verso altri territori, a causa del blocco della mobilità si sono trovate senza lavoro e senza cibo; tra questi ultimi rientrano richiedenti asilo e/o diniegati.

Anche i minori sono ad alto rischio di sfruttamento. Non bisogna dimenticare che la scuola costituisce per molti bambini e ragazzi stranieri in Italia un luogo dove trovare un po' di accoglienza e anche di cibo, oltre che l'unico ambiente di potenziale integrazione. Nel periodo del confinamento, il numero di minori che per le strade cerca cibo o altro nei cassonetti è cresciuto; molti minori separati non rientrano nel novero delle centinaia di migliaia di famiglie che hanno usufruito di iniziative pubbliche e private di approvvigionamento e distribuzione di cibo e altri beni di prima necessità; ad una prima approssimativa osservazione, si tratta prevalentemente di soggetti di etnia rom e/o di persone provenienti dall'Africa.

Il COVID-19 sta aggravando la vulnerabilità dei minori allo sfruttamento sessuale. La chiusura delle scuole e la didattica a distanza potrebbe far aumentare il rischio dello sfruttamento sessuale online. La domanda di materiale sessuale sembra essere in drammatico aumento. C'è anche il rischio che le famiglie che hanno perso il lavoro possano cercare mezzi alternativi e illegali per avere un reddito, e la polizia ha lanciato un allarme circa nuove tipologie di *live-streaming* a contenuto pornografico, di cui sussiste una richiesta in forte crescita.[136]

Quanto alle vittime ancora trattenute dai trafficanti, le misure anti COVID-19 possono determinare un ulteriore peggioramento della loro condizione, come è stato da più parti sottolineato.[137] La limitazione e il controllo dei movimenti delle vittime è una caratteristica comune nelle situazioni di tratta. L'isolamento e il confinamento imposto dalle misure sanitarie possono rafforzare la solitudine delle vittime riducendo drasticamente le possibilità di emersione e di collocazione di queste persone nei progetti di protezione sociale. I processi di emancipazione risultano così compromessi.

136 Mariagrazia Giammarinaro, 'The Impact and Consequences of the COVID-19 Pandemic on Trafficked and Exploited Persons', op. cit.

137 Walk Free - Minderoo Foundation, *Protecting People in a Pandemic. Urgent Collaboration Is Needed to Protect Vulnerable Workers and Prevent Exploitation* (Perth, WA, 2020) <https://cdn.minderoo.org/content/uploads/2020/04/30211819/Walk-Free-Foundation-COVID-19-Report.pdf>.

5.4. Sugli interventi e sugli adattamenti del Sistema Antitratta

Per dare voce e conto in maniera puntuale del lavoro dei Progetti Antitratta e anche per considerare la complessità dei fenomeni e le diversità nei singoli territori, il Numero Verde Antitratta si è fatto promotore di un'attività di monitoraggio attraverso la somministrazione agli operatori di un questionario a risposte aperte strutturato in nove quesiti, pensati tenendo conto della situazione congiunturale, ma anche delle esigenze operative e delle caratteristiche dei target con cui si misura il lavoro dei Progetti stessi. Qui di seguito riportiamo le domande proposte nel questionario; nelle pagine seguenti le risposte fornite dagli operatori dei Progetti saranno di guida alla nostra trattazione. Il tema è stato anche oggetto di alcuni incontri organizzati dal Numero Verde Antitratta e dall'Università di Padova – Centro per i diritti umani, nel giugno 2020.

Domanda 1: Vi chiediamo di esprimere un giudizio complessivo sull'impatto dell'emergenza sanitaria causata dal COVID-19 rispetto alla vostra realtà progettuale;

Domanda 2: Vi chiediamo di indicarci brevemente come è andata modificandosi la dimensione relazionale con la popolazione target relativamente all'attività di contatto;

Domanda 3: Vi chiediamo di elencarci le competenze che gli operatori del vostro Progetto hanno dovuto privilegiare e/o sviluppare nel corso di questo periodo di emergenza sanitaria;

Domanda 4: Vi chiediamo di evidenziarci quali sono i target che sono risultati maggiormente vulnerabili agli impatti dell'emergenza sanitaria nei Vostri territori di competenza;

Domanda 5: Vi chiediamo di indicarci se e come si sono modificati i criteri di valutazione per l'accesso ai servizi e alle misure di accoglienza.

Domanda 6: È possibile garantire l'espletazione del periodo di quarantena prima dell'ingresso in accoglienza? In che modo e con quali procedure? E in relazione ai trasferimenti interni nello stesso Progetto e tra Progetti diversi?

Domanda 7: Come vi immaginate il futuro degli interventi rispetto al modo "ordinario" di operare?

Domanda 8: La procedura di *referral* con le commissioni ha subito dei cambiamenti, ostacolando il riconoscimento dei diritti delle persone? In

caso affermativo, questa situazione la riscontrate frequentemente?

Domanda 9: Pochi giorni fa il governo ha varato una sanatoria dei lavoratori irregolari, (di cui molti si trovano in situazioni para-schiavistiche) impiegati nel lavoro agricolo e nel lavoro domestico. All'interno del vostro Progetto avete avviato una riflessione in merito?

Durante la pandemia, le difficoltà nel dare continuità ai servizi nonché di fornire assistenza e sostegno alle persone, dovute alle norme sul confinamento e alla chiusura degli uffici governativi e delle realtà del privato sociale, hanno ovviamente ostacolato, almeno nella fase iniziale, non solo il lavoro di contatto e di valutazione con le persone, ma anche l'erogazione delle prestazioni in relazione a situazioni e percorsi già avviati. L'impatto è stato significativo anche sugli aspetti amministrativi e burocratici, soprattutto per ciò che concerne i titoli di soggiorno, i rimpatri pianificati e ovviamente l'accesso alle prestazioni sanitarie e sociali.

Non a caso, in alcuni Paesi i governi hanno automaticamente esteso i tempi di durata dei titoli di soggiorno temporanei e dei visti forniti agli stranieri, mentre altri hanno sospeso le sanzioni pecuniarie a carico degli stranieri sprovvisti di titoli validi per il soggiorno, nonché esteso la copertura medica a chiunque fosse presente nel territorio nazionale in attesa delle decisioni in materia di status da parte degli uffici preposti[138].

Fin dall'inizio del confinamento è parsa evidente l'importanza del lavoro di mediazione sociale dei conflitti, perché si è compreso subito che le persone straniere normalmente monitorate, già schiacciate da situazioni di debolezza individuale e sociale strutturali, avrebbero visto peggiorare drammaticamente le condizioni di vita. Ciò che si è palesato immediatamente è l'accentuazione di quelle situazioni "grigie" in cui si mischiano povertà, tratta, grave sfruttamento, e che rendono il lavoro degli operatori complesso rispetto all'inquadramento nelle diverse "etichette" di status del migrante e scivoloso sul piano di una corretta identificazione del target di riferimento, proprio in ragione dell'ampiezza potenziale delle misure di tutela. L'ulteriore spinta verso il basso e il sommerso, peraltro, non può che produrre, laddove vi siano già elementi di disagio importanti, una moltiplicazione delle richieste di sostegno. Il COVID-19 infatti ha messo i Progetti in condizione di riallacciare rapporti con persone che non si vedevano da tempo, con ciò riproponendo il tema del lavoro di prevenzione sulle categorie a rischio. Immediatamente dopo il *lockdown*, in alcuni territori si sta assistendo ad un incremento impor-

138 Anche in Italia il Governo ha adottato una serie articolata di misure temporanee che riguardano gli stranieri presenti nel territorio nazionale e anche direttamente o indirettamente le procedure di asilo. Sono stati applicati in sintesi i seguenti provvedimenti:

- Arrivo in Italia: Il 7 aprile 2020 l'Italia ha emanato un Decreto Interministeriale (n. 150) con il quale ha dichiarato i propri porti non sicuri. Ciò non si è tradotto ovviamente in un venir meno degli obblighi internazionali e interni dell'Italia in materia di protezione dei potenziali richiedenti asilo e di ricerca e salvataggio in mare. Le persone che arrivano in Italia sono soggette a un isolamento fiduciario per un periodo di 14 giorni, al termine del quale hanno diritto ad accedere alle strutture di accoglienza per i richiedenti asilo ai sensi della Circolare del Ministero dell'Interno del 1° aprile 2020.
- Accesso alla procedura di asilo: Le attività di registrazione non sono state sospese. Tuttavia, la chiusura delle Questure disposta dalle Circolari del Ministero dell'Interno ha causato difficoltà, ritardi e in molti casi l'impossibilità di accedere alla procedura di asilo. Ciononostante, alcuni Tribunali civili, come quello di Roma, hanno ordinato alla Questura di registrare la domanda di asilo.
- Esame delle domande di protezione internazionale: Le Commissioni Territoriali hanno sospeso i colloqui fino al 13 aprile 2020. La sospensione è stata poi prorogata senza indicazioni precise sulla data di riavvio. Le notifiche sull'esito delle domande di asilo non sono sospese. I termini per i ricorsi, compresi quelli contro le decisioni delle Commissioni Territoriali, sono stati sospesi fino all'11 maggio 2020.
- Procedura Dublino: Con lettera circolare del 25 febbraio 2020, l'Unità Dublino italiana ha informato le Unità Dublino che, a causa dell'emergenza sanitaria in corso, tutti i trasferimenti Dublino in entrata e in uscita sono sospesi.
- Condizioni di accoglienza: Le condizioni materiali di accoglienza sono state prorogate fino alla "fine delle misure in atto per l'emergenza sanitaria" anche per coloro che non ne avrebbero più diritto. A causa della mancanza di posti, ma solo fino al 31 gennaio 2021, i richiedenti asilo potranno essere ospitati nelle strutture di SIPROIMI, ma potranno beneficiare dei servizi previsti solo nei centri governativi e nei Centri di accoglienza per le emergenze (CAS). La Circolare N. 20359 del Ministero dell'Interno, del 9 marzo 2020, prevede espressamente che le attività relative all'espulsione degli immigrati irregolari e quelle relative all'accesso alla procedura di protezione internazionale devono essere assicurate.
- Le tessere sanitarie con scadenza anteriore sono state prorogate al 30 giugno 2020. I permessi di soggiorno, compresi quelli per i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale, con scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020, sono stati prorogati prima fino al 15 giugno 2020, poi fino al 31 agosto.

tante delle richieste di accoglienza, perché ovviamente nello scenario di generale "trasformazione" delle attività, talvolta l'unica difesa possibile è chiedere forme di aiuto che prima non sembravano appetibili o accessibili. Questo dato prova la durezza dello stato di povertà che stanno sperimentando le persone in condizioni di grave sfruttamento.

Sul piano operativo, l'adattamento a cui il Sistema Antitratta è stato sottoposto in questi mesi è avvenuto per aggiustamenti progressivi, nel tentativo di cogliere comunque i bisogni delle donne e uomini vittime di tratta e grave sfruttamento, alla luce della ridefinizione delle esigenze che comunque questa fase ha determinato, a partire dalla tutela delle condizioni di salute dell'utenza e degli operatori/trici stessi/e.[139]

I Progetti, nel convertire la loro operatività all'emergenza, hanno fatto i conti – forse con ancor più evidenza di prima – con il loro essere attori di *contenimento*, piuttosto che di *cambiamento*. In queste circostanze, operando in una dimensione di riduzione del danno e prevalentemente in chiave assistenziale, questo dato è apparso alquanto forte, anche se ovviamente non ha in alcun modo messo in discussione la capacità di rispondere ai bisogni di base che la popolazione di riferimento esprimeva complessivamente.

L'attività di contatto in strada si è dovuta per forza fermare. Durante il periodo di *lockdown* le Unità di Strada hanno continuato a chiamare tutte le persone di cui avevamo i contatti. C'è stata una forte richiesta da parte delle persone in strada a scambiare i numeri di telefono; le Unità di Strada sono state spesso contattate da persone che sono venute a conoscenza del numero di telefono sui *social network*, oppure grazie al passa-parola, facendo registrare un aumento esponenziale di contatti.

Ciò ha permesso da un lato di intervenire immediatamente in alcuni casi; in altri di attivare altre reti sia informali che formali, permettendo così ai Progetti di allargare il raggio del lavoro multi-agenzia a soggetti nuovi. Ovviamente gli stranieri privi di documenti negli insediamenti informali, le persone coinvolte nell'accattonaggio, così come gli stagionali, si sono misurati con condizioni di vita dettate da livelli di precarietà ancora più elevate. Analogo disagio è stato sperimentato anche dalle persone che operano nell'industria del sesso. La rete ha operato una particolare mobilitazione rispetto a questo segmento del lavoro, gravemente sfruttato e importante anche sul piano simbolico.

La dimensione virtuale è stata preminente con riferimento al coordinamento delle unità di contatto, di crisi e valutazione, alle azioni per l'inclusione nonché a quelle inerenti l'accoglienza.

Il lavoro a supporto delle persone coinvolte in situazioni di asservimento ha reso evidente la condizione di fragilità economica e marginalità sociale pregresse di questi target. A seguito del COVID-19 tali condizioni potrebbero estendersi a soggetti la cui vulnerabilità rispetto al grave sfruttamento è sempre stata molto difficile da cogliere. Oggi queste persone risultano ancor più vulnerabili, in ragione dell'interruzione del proprio lavoro, della riconfigurazione degli spazi abitativi, dell'emergere di nuovi bisogni materiali anche connessi alle dinamiche dello sfruttamento e alla riduzione delle possibilità di trovare alternative.

Non sono mancate le richieste relative alle modalità di accesso alle misure di sostegno economico previste nei provvedimenti normativi emergenziali,[140] tra cui in particolare il cd. bonus spesa, erogabile dai Comuni unitamente alle misure urgenti di solidarietà alimentare per le persone in condizione di bisogno erogate dagli uffici dei servizi sociali per soddisfare le necessità più urgenti ed essenziali. La solidarietà economica e sociale, come è noto, va intesa anche quale strumento per perseguire, da parte delle pubbliche amministrazioni, la coesione comunitaria, attraverso il superamento delle disuguaglianze, l'abbattimento delle discriminazioni la promozione dell'integrazione.

Ovviamente, seppur non in termini rapportabili a quanto si è verificato nel Sistema della Protezione Internazionale, anche nei Progetti Antitratta si sono verificati dei rallentamenti, soprattutto per alcune persone seguite nei programmi di protezione o con le quali vi era stato un primo aggancio con le unità di strada e di contatto e poi da parte delle operatrici che lavorano nella valutazione, e la sospensione di alcune fasi della procedura di tutela, in quanto

139 In tema cfr: ASGI, 'Covid-19, L'impatto sui diritti delle cittadine e cittadini stranieri e le misure di tutela necessarie', *Associazione studi giuridici sull'immigrazione*, 23.03.2020 <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/covid-stranieri-proposte/>.

140 Il cd. bonus spesa, erogato dai Comuni, deriva dall'implementazione del Fondo comunale di solidarietà, disposto dal decreto-legge 18/2020 (cd. "Cura Italia") e dal D.p.c.m. 28 marzo 2020, come ulteriormente aumentato con ordinanza del Capo della Protezione civile n. 168/2020.

le Commissioni Territoriali per il riconoscimento dell'asilo si sono fermate e il rinnovo dei permessi di soggiorno è stato sospeso – con la scadenza successivamente prorogata al mese di agosto 2020. Gli ingressi nelle strutture di accoglienza protetta hanno subìto un rallentamento anche per effetto di nuovi requisiti sia in relazione al distanziamento sia per l'esigenza di verifica della negatività rispetto alla malattia, condizione questa di non immediata soluzione in considerazione delle difficoltà esistenti rispetto alla prenotazione ed esecuzione dei tamponi.

Di fatto, già nei primi giorni di blocco di molte attività, di divieto di circolazione e di obbligo di distanziamento sociale, è apparso chiaro che le misure di tutela sanitaria, personali e collettive, imposte per il contenimento del COVID-19, difficilmente avrebbero potuto essere effettive per ampie categorie di cittadini/e stranieri/e. In particolare, nei contesti abitativi di questi target di migrati non era possibile rispettare le distanze personali di sicurezza.

Le Unità di contatto, che con le persone in strada – potenziali vittime o presunte tali – sviluppano, in condizioni di "normalità", oltre che un dialogo anche una importantissima attività di "osservazione" finalizzata al monitoraggio dei percorsi e del fenomeno della prostituzione, si sono attrezzate per approcciare le donne anche nella dimensione *indoor*, al fine di offrire loro un sostegno materiale attraverso la distribuzione di "pacchi spesa", in alcuni casi anche in collaborazione con realtà attive nel lavoro di bassa soglia. A conferma dell'esigenza, oggi, per i Progetti Antitratta, di essere presenti nei territori in questi ambiti e contesti, e della rilevanza delle attività di "osservazione" anche in chiave di prevenzione.

Ancora una volta, nonostante la situazione e l'attenzione mediatica suscitata dal dibattito sulla sanatoria per il lavoro, i Progetti sono intervenuti prevalentemente nell'ambito dello sfruttamento sessuale. Tale attività se da un lato ha reso evidente lo stato di precarietà e di incertezza sul futuro vissuto dalle donne che si prostituiscono in strada e il bisogno immediato di un sostegno al reddito per la riproduzione quotidiana (affitto, bollette e alimenti), dall'altro ha confermato che la dimensione "assistenziale" è davvero l'unica non solo proponibile ma anche accettabile per le beneficiarie. È su tale dimensione che si costruiscono le relazioni con queste persone, le quali sono ovviamente molto più inclini a questo tipo di approccio piuttosto che alla costruzione di un percorso di *empowerment* e di abbandono del lavoro sessuale. Soprattutto, quello che si è reso evidente è la vischiosità delle situazioni di assoggettamento create dalle reti di riferimento, le quali controllano queste donne e le loro vite con modalità tali per cui i percorsi di fuoriuscita, laddove non rappresentino un'alternativa architettata in modo chiaro fin dalla fase della "proposta", non possono trovare spazio. È evidente che, in alcuni casi, anche se in possesso di un titolo di soggiorno, queste persone non riescono se non raramente a utilizzare i diritti a cui la condizione di regolarità apre, perché il bisogno di accompagnamento finalizzato all'inclusione sociale richiederebbe percorsi ben più lunghi di quelli che possono essere offerti nonché, probabilmente, un legame molto più stretto e sistematico tra operatori del Sistema Antitratta e dei servizi territoriali.

5.5. Più nel dettaglio: sulla condizione dei singoli target

La crisi ha spinto migliaia di famiglie a licenziare le lavoratrici domestiche e della cura. Molto di questo lavoro ora viene svolto dai familiari, spesso donne, a loro volta a casa con stipendio ridotto o disoccupate. Questo fenomeno espone le lavoratrici domestiche a tutti i rischi della disoccupazione, drammatici per chi non ha casa né può tornare nel proprio paese. È noto che la maggior parte delle colf e assistenti familiari in Italia è di origine straniera: perdere il lavoro, o vedersi ridurre l'orario lavorativo, mette a rischio la possibilità del rinnovo del permesso di soggiorno e la crisi può tradursi in un ampliamento dell'irregolarità, già molto diffusa nel settore del lavoro domestico e di cura, aprendo ulteriore spazio a condizioni di precarietà estrema.

Per le lavoratrici domestiche il *lockdown* e i rischi associati al COVID-19 hanno determinato il venir meno di quegli introiti di sopravvivenza che prima garantivano comunque a la quotidianità, oggi saltata anche per gli obblighi di quarantena e per le esigenze di distanziamento sociale rispetto ai non familiari conviventi dentro le case. Non è di certo in questi soli settori che si esaurisce l'esperienza della manodopera straniera. Un numero consistente di lavoratrici è presente in comparti produttivi che sono e saranno colpiti nell'immediato futuro in maniera anche più violenta dall'esperienza pandemica, si pensi ad esempio al settore della ristorazione o a quello alberghiero, soprattutto in relazione alla contrazione del turismo.

Un discorso a parte, come accennato, merita la dimensione in generale della prostituzione e del *sex work*. Operando delle generalizzazioni, è facile intuire che l'offerta di sesso ha agevolmente traslocato, almeno per certe categorie di donne, dalla strada agli appartamenti e quindi alle piattaforme web. Le «*cam girl*» sono diventate un fenomeno virale e proliferano più che in passato. Si tratta sicuramente di un mezzo per lavorare utilizzato da rumene, colombiane e venezuelane (e anche italiane). Per moltissime altre, però, le più vulnerabili, lo spostamento sulla dimensione virtuale ha determinato un disagio molto forte. Per molte si è imposta la necessità di chiedere aiuto ad associazioni ed enti come la Caritas per riuscire a sopravvivere.

Le notizie pervenute dalle donne che normalmente lavorano in strada sono state molto spesso davvero drammatiche e le richieste formulate alle Unità di Strada e ai Progetti assai numerose e esplicitamente legate alla gravissima difficoltà determinata dalla situazione contingente.

Tale circostanza, confermata da tutti gli operatori interrogati a questo proposito, riflette anche la maggior gravità delle situazioni con le quali il Sistema Antitratta si è misurato e l'impellenza delle richieste di sostegno materiale di prima necessità. La domanda proviene anche, ovviamente, dalle donne che in condizioni ordinarie vivono negli insediamenti informali, spesso con situazioni pendenti dal punto di vista legale. Questa situazione ha richiesto in alcuni territori un importante rafforzamento del lavoro con i servizi sociali, sia per i percorsi di accompagnamento, sia in relazione alla distribuzione del cibo.

È interessante a questo proposito notare come sia risultato piuttosto contenuto il numero di richieste di sostegno avanzate dalle donne nigeriane. È verosimile pensare che esse siano state accompagnate in questa fase dalle stesse reti dello sfruttamento o comunque dalle loro reti di riferimento; una circostanza questa piuttosto preoccupante, poiché sicuramente implica per le donne coinvolte un aggravio delle condizioni debitorie e perciò un prolungamento del periodo di assoggettamento. Di fatto le tante donne, soprattutto nigeriane, che si prostituiscono normalmente in strada e che abitano in appartamenti condivisi con i propri connazionali – spesso con accordi di affitto informali – sono diventate, in un arco temporale molto breve, del tutto invisibili.

È possibile indicare quest'ultimo target come quello che più degli altri ha richiesto supporto per le interruzioni di gravidanza – ovviamente in questo momento particolarmente faticose da organizzare –, ma che meno di ogni altro si è avvalso del sostegno dei Progetti per altre esigenze, comprese quelle sanitarie. Non è da escludere che su questo abbiano influito anche talune *fake news* fatte circolare tra la comunità nigeriana, che esplicitamente parlavano di contagi tra i "bianchi"

Diverso è il discorso per la prostituzione dei transessuali, in modo particolari di quella delle persone provenienti dall'America Latina che costituiscono un gruppo estremamente vulnerabile strutturalmente.

Paradossalmente, l'accentuarsi dei disagi sul piano operativo rispetto alla realizzazione degli interventi gestiti nell'ordinario ha portato spesso ad un miglioramento delle relazioni tra operatori e utenti. A tutti è stato infatti richiesto uno sforzo ulteriore, sia nelle fasi di aggancio, sia in quella di gestione delle persone già inserite nelle strutture e nei progetti. Operatori e operatici si sono dimostrati capaci di trasformare il loro ruolo di accompagnamento e di vicinanza, scoprendo che una serie di competenze personali, normalmente non utilizzate nelle relazioni, potevano avere un risvolto importante nella relazione di cura con le utenti. La scelta di sviluppare una serie di attività diverse e nuove per stare nella relazione, quali ad es. lo yoga, la cucina, la maschera di bellezza autoprodotta in casa, è stata fondamentale per sviluppare modalità di accompagnamento delle persone in una situazione molto particolare, promuovendo un'idea di benessere, e non di controllo. Tutto ciò ha permesso di lavorare con modalità "simmetriche", innovative, e più con un approccio *bottom up*.

Se da un lato gli operatori hanno potuto entrare nelle vite delle persone, recandosi dove queste vivono invece che dove lavorano, aprendo uno squarcio su spaccati della loro esistenza forse prima non adeguatamente messi a fuoco, vi è da registrare che, al di là degli aspetti relazionali legati sia al contatto che all'accoglienza, questo periodo di "alfabetizzazione informatica" forzata ha costretto i Progetti a re-inventarsi sul piano della comunicazione e, come per altri settori, la "scoperta" del lavoro da remoto si ripercuoterà sicuramente anche nella riorganizzazione del ritorno "alla normalità" e prevedibilmente nella gestione ordinaria di attività – anche di servizio – che sicuramente potranno svilupparsi anche in futuro con modalità a distanza.

Insieme alla necessità di coltivare le modalità a

distanza laddove permettano un lavoro con l'utenza più efficace, l'altra grande partita inedita che questa fase ha aperto concerne ovviamente la dimensione sanitaria e l'esigenza di accrescere la consapevolezza e le conoscenze circa i comportamenti da tenere anche sul piano igienico.

In questa situazione facilitare l'accesso ai servizi sanitari del territorio, aumentare la conoscenza delle malattie sessualmente trasmissibili e dei comportamenti da tenere per evitare situazioni a rischio sono obiettivi importanti di lavoro con questo target.

Si tratta peraltro di iniziative che coerentemente si possono collocare nel solco di quelle attività di informazione e prevenzione che si innestano in scenari di intervento di più ampio raggio, volti alla riduzione del danno e alla tutela di tante persone che non hanno un medico di base e che nella stragrande maggioranza dei casi non ha mai avuto accesso al Servizio sanitario nazionale, non sanno che cosa sia un consultorio né hanno contezza dei propri diritti in relazione alla salute.

Uno degli ambiti su cui si è peraltro misurata la tenuta delle reti territoriali di fronte all'emergenza ha riguardato proprio la dimensione della salute e la necessità di omologare i protocolli sanitari. Se gli accompagnamenti sanitari sono stati necessariamente ridotti (ma sono state garantite le prestazioni urgenti, per esempio le interruzioni volontarie di gravidanza), la richiesta di sottoporre beneficiari e beneficiarie dell'accoglienza a "tampone preventivo" prima di entrare nelle strutture, anche di fuga, ha portato alla luce l'esigenza di uniformare le prassi, coinvolgendo gli enti locali.

Il COVID-19 ha poi indubbiamente favorito l'emersione dello sfruttamento lavorativo di cui sono vittime tanti migranti occupati nell'economia informale. Le circostanze del grave sfruttamento richiedono una valutazione funzionale sia al percorso di protezione, sia alla verifica, da parte degli ispettorati del lavoro e delle Forze dell'Ordine, delle vicende di queste persone a seguito della denuncia. Si tratta di persone che oggi possono anche ricadere in quei target potenzialmente destinatari della sanatoria e che comunque necessitano di un accompagnamento; quest'ultimo spesso richiede la riformulazione delle metodologie di intervento di tutela e di supporto per la denuncia.

Anzitutto ciò che si è reso visibile come mai prima sono i fenomeni di "schiavismo digitale", di persone in situazioni di emarginazione sociale (probabilmente diffusissime), di pesante sfruttamento, intimidazione e prevaricazione nei confronti di lavoratori quali ad esempio i fattorini del *food delivery* (rispetto ai quali la Procura di Milano ha aperto un'importante inchiesta nei confronti di Uber Eats che, attraverso società di intermediazione di manodopera, avrebbe sfruttato migranti "provenienti da contesti di guerra", "richiedenti asilo" e persone che dimoravano in "centri di accoglienza temporanei" e in "stato di bisogno"[141].

L'avanzata del caporalato nel settore terziario non riguarda soltanto i ciclo-fattorini. Infatti stando ai dati forniti dai carabinieri del N.a.s. (Nucleo antisofisticazione per la tutela della salute) e del N.i.l. (Nucleo ispettorato del lavoro) relativi al biennio 2018-2019, il terziario, con il 28% di irregolarità emerse, ha superato il settore industriale e si colloca oggi subito dopo quello agricolo per incidenza del caporalato, con una preoccupante presenza di questo fenomeno criminale nel campo della logistica.[142]

L'impressione complessiva è che le situazioni di pesante assoggettamento si siano ulteriormente aggravate in questa fase. Il progressivo ridimensionamento della attenzione unidirezionale prestata al target nigeriano (donne, giovani, prostitute), su cui in questi anni si è concentrata la cooperazione tra Sistema Antitratta e Sistema della Protezione Internazionale, permette oggi di guardare ad altro e ad altri/e in termini di età e nazionalità, tenendo in considerazione vulnerabilità trasversali e plurali. Quanto emerso conferma la pervasività dell'utilizzo e dello sfruttamento dei lavoratori stranieri in diversi segmenti della produzione, della distribuzione e dei servizi.

Il comparto agroalimentare è stato in questi mesi quello con la maggior percentuale di manodopera straniera occupata, il 25%. Presumibilmente si tratta in buona parte di lavoro irregolare/grigio. Secondo l'Osservatorio Placido Rizzotto di Flai CGIL, sarebbero tra 400.000 e i 430.000 i lavoratori agricoli esposti al rischio di un ingaggio irregolare e sotto

141 La Sezione misure di prevenzione del Tribunale di Milano ha infatti disposto l'amministrazione giudiziaria, ossia il commissariamento, di Uber Italy srl, la filiale italiana del gruppo americano, per caporalato, in particolare per lo sfruttamento dei rider addetti alle consegne di cibo per il servizio Uber Eats.

142 Davide Sartori, 'I permessi di soggiorno per i lavoratori stranieri gravemente sfruttati: il coraggio di denunciare e il dovere di prevenire', *Filodiritto*, 11.02.2020 <https://www.filodiritto.com/i-permessi-di-soggiorno-i-lavoratori-stranieri-gravemente-sfruttati-il-coraggio-di-denunciare-e-il-dovere-di-prevenire>.

caporale, mentre oltre 132.000 sarebbero gli individui in condizione di grave vulnerabilità sociale e forte sofferenza occupazionale[143].

In Italia inoltre le situazioni irregolari in agricoltura riguarderebbero il 39% dei rapporti di lavoro. Più di 300.000 lavoratori agricoli (quasi il 30% del totale) lavorerebbero per meno di 50 giornate l'anno. A questa situazione già complessa si è andata sommando la pandemia e successivamente la crisi che i dati confermano ogni giorno.[144]

Siamo ovviamente in una fase in cui si moltiplicano e consolidano processi che inducono ad una sempre più accentuata fragilità degli individui e dei gruppi sociali; la diffusione del COVID-19 ha esacerbato queste dinamiche, con conseguenze macroscopiche in termini di emarginazione sociale e ghettizzazione.

Nelle campagne, soprattutto nelle aree lontane dalle grandi arterie stradali e meno esposte visivamente, le misure di sicurezza sul lavoro a tutela dei braccianti non sembrano essere sufficientemente garantite. I lavoratori, in concomitanza con l'esplodere dell'epidemia, sono anzi stati invitati dagli stessi caporali ad acquistare a proprie spese mascherine e guanti. Gli insediamenti abusivi di braccianti agricoli, che nella stagione invernale sono solitamente vuoti, si sono nuovamente affollati, in quanto l'emergenza COVID-19 ha fatto sì che molti di loro perdessero il lavoro e quindi anche l'accoglienza da parte delle aziende agricole. Portare loro alcuni generi alimentari è stato fondamentale per la loro sopravvivenza nel periodo del confinamento. In alcuni territori i migranti addetti alle produzioni agricole non hanno un'abitazione propria e vivono in contesti abitativi sovraffollati, in insediamenti informali o peggio ancora in una condizione di convivenza forzata con il caporale.

Le ricadute economiche del coronavirus sull'economia non tarderanno a farsi sentire anche nel comparto agricolo, e questo a dispetto del fatto che durante il *lockdown* la produzione abbia comunque continuato il suo ciclo. È probabile infatti che le aziende controllate da padroni e caporali, in assenza di controlli adeguati, abbiano scaricato le inevitabili perdite economiche sui lavoratori, per esempio sostituendo i dipendenti regolari con lavoratori irregolari, meno tutelati e più facilmente ricattabili; ed è altresì prevedibile (e la cosa è già stata segnalata dal Ministro dell'Interno) che i clan mafiosi tenteranno

143 'Lavoro irregolare e caporalato', *Osservatorio Placido Rizzotto*, 31.07.2018 <https://www.flai.it/osservatoriopr/osservatorio-placido-rizzotto/#lavoroirr> [accessed 1 October 2020].

144 Con riferimento al lavoro in agricoltura non si può omettere di menzionare Il *Piano di azione triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato.* Approvato nel febbraio 2020 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Piano, nel riprendere la struttura del Piano d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018, si articola in quattro assi strategici: a) prevenzione; b) vigilanza e contrasto; c) protezione e assistenza; d) reintegrazione socio-lavorativa dei lavoratori sfruttati. Per ognuno di questi assi si individuano le azioni prioritarie da intraprendere, per un totale di dieci. Il Piano è l'esito dell'attività del Tavolo di lavoro operativo dal dicembre 2018 e presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, al quale hanno partecipato istituzioni, associazioni di categoria, sindacati e Terzo settore, oltre al coinvolgimento dell'ILO nell'ambito di un programma di sostegno alle riforme strutturali (SRSP) finanziato dalla Commissione Europea. Il Piano sviluppa una strategia nazionale di contrasto che si basa su un sistema di *governance* multilivello e partecipato che prevede il coinvolgimento delle amministrazioni a livello centrale, regionale e periferico. Il Piano adotta una prospettiva di genere nel monitoraggio delle azioni prioritarie e tiene conto delle vulnerabilità delle lavoratrici e lavoratori rispetto alle diverse forme di sfruttamento lavorativo, intermediazione illecita e lavoro forzato, anche al fine di prevenire e contrastare la violenza e le molestie nel mondo del lavoro. Le azioni riguardano:

- rilancio ed espansione della "Rete del lavoro agricolo di qualità" (ad oggi poco partecipata dalle aziende del settore) e certificazione dei prodotti realizzati in condizioni di legalità del lavoro;
- sviluppo di un sistema informativo (con calendario colture, fabbisogno di manodopera, etc.) per pianificare, gestire e monitorare il mercato agricolo;
- interventi strutturali e investimenti in innovazione e valorizzazione dei prodotti agricoli;
- pianificazione dei flussi di manodopera e miglioramento dei servizi per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro agricolo;
- campagna di comunicazione e sensibilizzazione sul tema;
- rafforzamento delle attività di vigilanza e contrasto (tramite espansione dei servizi ispettivi e un più efficace coordinamento tra gli organi di vigilanza);
- realizzazione di un sistema di servizi integrati per la protezione e la prima assistenza delle vittime di sfruttamento (assistenza sanitaria, assistenza durante procedimenti giudiziari, etc.);
- realizzazione di un sistema nazionale per il reinserimento socio-lavorativo delle vittime di sfruttamento (presa in carico, erogazione di programmi di formazione professionale e linguistica, etc.);
- pianificazione di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori agricoli;
- pianificazione di sistemi di trasporto per i lavoratori del settore.

V. Davide Sartori, 'Caporalato e Sfruttamento in agricoltura. tra pandemia, normativa e misure di contrasto', *Filodiritto*, 31.03.2020 <https://www.filodiritto.com/caporalato-e-sfruttamento-agricoltura>.

di approfittare della situazione di complessiva difficoltà economica per radicarsi in modo ancor più capillare nel mercato agricolo, tentando di controllare quelle realtà aziendali messe in crisi dall'emergenza. L'espansione affaristico-mafiosa non può che aggravare i livelli di sfruttamento dei braccianti.

Restrizioni alla circolazione, chiusura delle frontiere e aumento della polizia in termini di presenza e controlli nelle strade sembrano aver portato in molti Paesi ad una riduzione di certi tipi di condotte illecite. È tuttavia noto che la criminalità organizzata ha straordinarie capacità adattive alle condizioni ambientali entro cui opera; non ci sono al momento indicatori che ce lo possano confermare, ma è molto probabile che molte attività criminali si stiano già da ora orientando a spostare le proprie attività nel mondo virtuale, approfittando dell'aumento del tempo che la gente passa online, e stiano approfittando della minore visibilità che la dimensione virtuale offre per sfuggire alle tradizionali attività investigative.

I servizi forniti via Internet ai soggetti vittime di grave sfruttamento, come i vari Numeri Verdi, taluni istituiti anche a livello locale, per la richiesta di assistenza, sono stati spesso, come già ricordato, l'unica opzione possibile per le vittime e per le persone in forte difficoltà abitativa e/o lavorativa. Si è tuttavia ipotizzato che il controllo esercitato su tali soggetti da parte di chi agisce lo sfruttamento sia stato, anche su questo fronte, particolarmente attento, soprattutto durante i giorni del *lockdown*.

Trascorso il primo periodo di confinamento, le pesanti difficoltà materiali e la angosciante percezione della mancanza di alternative a fronte dell'eccezionalità della fase, hanno indotto alcune donne dell'Est Europa a operare un'emersione dallo sfruttamento; lo stesso è avvenuto nel caso di alcune giovani nigeriane, che hanno chiesto un aiuto esplicito ai Progetti Antitratta; altre invece si sono riorganizzate rispetto all'offerta di prestazioni sessuali nel luogo di dimora, manifestando timore rispetto al ritorno al lavoro in strada, sia per motivi di salute, sia perché temono l'esposizione a ulteriori forme di sfruttamento.

Anche il COVID-19 ha costituito nel complesso un'occasione di trasformazione delle "prostituzioni".[145] Da tempo, quella di strada aveva iniziato a contrarsi sul piano quantitativo,[146] specialmente per il progressivo ridursi del numero di giovani nigeriane, mentre rimane quasi invariato il numero delle donne comunitarie (con l'aggiunta di nuove nazionalità accanto a quelle tradizionali). Questa riduzione generale, rilevata in tutto il territorio nazionale anche se con diversi gradi di intensità, ha più spiegazioni. L'aumento della prostituzione *indoor*, anche in risposta ai controlli e alle ordinanze locali di contrasto alla prostituzione su strada, ha comunque trovato nel COVID-19 un vettore fondamentale, anche in ragione della possibilità di trasformare la prostituzione *indoor* in offerta di servizi sessuali a distanza, con modalità di fruizione di tipo virtuale a pagamento.

I Servizi Antitratta hanno operato nelle attività di contatto sulle forme di sfruttamento indoor usando la metodologia classica di seguire gli annunci online, monitorare i forum di clienti e i contatti telefonici. Attraverso questa attività si è compreso che la preoccupazione per i rischi sanitari è alta anche tra i clienti delle prostitute; in alcuni casi si è notata una intensificazione delle relazioni dei clienti con le donne, forse dettata dal bisogno da parte di queste ultime di essere sostenute economicamente in modo più mirato di prima, anche se questo può aver significato per alcune di loro un surplus di violenza, piuttosto che una risorsa.

Anche in questa fase, il lavoro con la mediazione culturale ha favorito la continuità del contatto, garantendo l'ascolto e perciò le emersioni, soprattutto attraverso la comunicazione telematica. L'uso sistematico degli strumenti telematici ha forse inaugurato per le persone contattate un nuovo modo di narrarsi; dal lato degli operatori, questi metodi hanno anche consentito in alcuni casi di osservare lo spazio di vita delle persone, che si è ovviamente confermato come caratterizzato precarietà abitative estreme.

La diffusione del Coronavirus ha creato grossi problemi anche rispetto ai percorsi di inclusione e

145 UN, 'COVID-19 Crisis Putting Human Trafficking Victims at Risks of Further Exploitation, Experts Warn', *UN News*, 06.05.2020 <https://news.un.org/en/story/2020/05/1063342>; UN Secretary-General, 'Policy Brief. The Impact of COVID-19 on Women' (UN Women, 09.04.2020) <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en.pdf?la=en&vs=1406>.

146 Si vedano in tema i Report Mappatura nazionale della prostituzione di strada realizzati nel quadro delle attività di monitoraggio che le Unità di Strada realizzano periodicamente in collaborazione con il Numero Verde Nazionale Antitratta nonché il Report *Come sta cambiando la prostituzione di strada*? di F. Floris, IRES Piemonte Maggio 2020.

inserimento lavorativo di beneficiarie/i dei progetti. Questi si sono infatti interrotti durante i mesi di confinamento e chiusura delle attività economiche non considerate essenziali. Come è noto, la rete dei Progetti Antitratta promuove un fecondo confronto con gli operatori economici, stimolando l'avvio di collaborazioni per la realizzazione concreta dell'inclusione socio-lavorativa delle vittime; questo trova espressione nel progetto personalizzato e nell'accordo individuale con ogni persona inserita nei progetti, in cui si tine conto anche delle competenze e delle risorse personali, che ovviamente vanno coniugate con le possibilità offerte dal territorio in cui il progetto stesso è collocato.

Su questa fase specifica di accompagnamento e *empowerment* delle persone coinvolte in situazioni di grave sfruttamento restano aperte questioni piuttosto complesse, che chiamano in causa una progettualità sociale e la possibilità di accedere ai luoghi di lavoro. La sospensione dei tirocini ha comportato l'attivazione degli operatori e operatici che si occupano dell'inserimento lavorativo sulla riprogettazione delle azioni future. Si è cercato di mantenere attivi i contatti con le aziende per sondare le prospettive di inserimento, anche in termini di possibilità di reale assunzione e orientamento delle persone prese in carico e/o seguite dai Progetti in settori che meno hanno subito gli effetti del *lockdown*. Sono evidenti al momento – e saranno ancor più stringenti nei prossimi mesi – sia l'esigenza di rafforzare anche in questa direzione il lavoro di rete con i servizi sociali territoriali, sia quella di estendere la ricerca di posti lavoro non solo nei settori tradizionalmente battuti (alberghi e ristorazione), ma anche in altri ambiti. In effetti, una delle grandi difficoltà che si riscontra nel lavoro sociale rispetto allo sfruttamento lavorativo[147] è quella di fornire un'alternativa alla situazione di sfruttamento che permetta di guadagnare in maniera pulita e possibilmente in modo stabile e sicuro, e anche un'alternativa disponibile in tempi immediati, poiché il tipo di progetto migratorio che sta dietro alla stragrande maggioranza di queste persone ha al suo centro l'invio a casa delle rimesse,[148] oltre che il ripiano del debito contratto con chi ne ha gestito l'arrivo in Italia e eventualmente anche lo sfruttamento.

147 David Mancini, 'Il contrasto penale allo sfruttamento lavorativo: dalle origini al nuovo 603 bis c.p.', Altalex, 26.05.2017 <https://www.altalex.com/documents/news/2011/09/27/la-tutela-dal-grave-sfruttamento-lavorativo-ed-il-nuovo-articolo-603bis-c-p>;
Mattia Vitiello, 'L'incorporazione Lavorativa Degli Immigrati in Italia', in Right Job. Lavoro Senza Diritti. Tratta e Sfruttamento Lavorativo Degli Immigrati a Roma e Nel Lazio (Roma: sviluppolocale edizioni, 2011), pp. 29–46. Disponibile online: http://www.integrazionemigranti.gov.it/archiviodocumenti/Documents/Libro%20Right%20Job.pdf;
Ugo Morelli, 'L'uso differenziale della forza lavoro. razionalizzazione e dispersione dei fattori produttivi e immigrazione clandestina', Quaderni di economia del lavoro, 12, 1980, 171–79.
Alessandro Leogrande, Uomini e caporali: viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud (Milano: Feltrinelli, 2016).

148 La Banca Mondiale stima che le rimesse globali dovrebbero diminuire di circa il 20 per cento nel 2020 a causa della crisi economica indotta dalla pandemia COVID-19. Tale riduzione inciderà sulla capacità delle famiglie di spendere per il sostentamento immediato esponendo le persone ad un rischio di povertà ancor più elevato. World Bank, 'World Bank Predicts Sharpest Decline of Remittances in Recent History', 2020 <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>.

Conclusioni

Paola Degani, Paolo De Stefani

Il filo conduttore dei contributi offerti in questo Rapporto, come già accennato nelle pagine iniziali, è l'analisi dei dati raccolti nel triennio 2017-2019 dal Numero Verde Nazionale Antitratta. Le informazioni ricavabili dai dati sono molte di più di quelle offerte in questo lavoro, ma riteniamo che quanto abbiamo proposto offra una prima panoramica comunque significativa di quella che, grazie all'interazione tra soggetti pubblici e privati nelle politiche di ricezione delle vittime di tratta e /o grave sfruttamento, è un'attività importantissima per l'effettività dei percorsi di protezione e promozione dei diritti umani di un segmento davvero vulnerabile di persone migranti presenti nel nostro Paese.

Il *framework* analitico del lavoro è ovviamente quello dell'operatività del Sistema Antitratta e della sua interazione con il Numero Verde Antitratta, quale azione sistemica centrale. Tale *frame* dà conto anche della *governance* multi-livello che caratterizza questo Sistema, considerata alla luce delle prospettive operative che le attuali configurazioni di *policy* determinano nelle relazioni tra gli attori locali e il sistema centrale, nonché con tutti gli altri soggetti che a diverso titolo concorrono ad alimentare e a dare quotidianamente senso al lavoro di tanti professionisti a contatto diretto con queste/questi migranti.

Ciò che emerge dalle pagine di questo Rapporto è senza dubbio la fotografia di un'operatività alla quale concorrono figure con *expertise* e ruoli diversi, legate da un patto di cooperazione che si è affermato e consolidato nel corso del tempo grazie al dialogo e al confronto in chiave di co-progettazione tra attori pubblici e privati. Una cooperazione che va anche oltre la dimensione delle attività per la protezione delle persone vittime di situazioni di assoggettamento, essendo orientata anche al contrasto alle reti criminali che lucrano sulla vulnerabilità di queste persone e più in generale alla prevenzione dello sfruttamento.

La tesi principale di questo lavoro è che la robustezza della società civile che si esprime nel lavoro del privato sociale, unita a una tradizione di relazioni cooperative con gli attori pubblici, ha permesso nel tempo la costruzione di un sistema territoriale, esteso a livello nazionale, caratterizzato da un grado di strutturazione organizzativa elevato, che da un lato impone un confronto sistematico con le istituzioni pubbliche, dall'altro si combina con attività informali o scarsamente standardizzate, per meglio rispondere alle esigenze individuali dell'utenza, garantendo la continuità di un sistema di accoglienza di ottima qualità.

Ciò che infatti ha connotato questa esperienza nel corso degli anni è proprio la qualità del lavoro fatto. L'attività antitratta si definisce, sul piano quantitativo, come di nicchia rispetto ad es. al Sistema della Protezione Internazionale; essa però opera attraverso la realizzazione di progetti individuali pensati e realizzati con soggetti che anzitutto sono quasi sempre in condizione di soggiorno irregolare e che, in quanto vittime di reati, ricevono un aiuto che non è condizionato alla denuncia alle autorità dei reati (*Safe Reporting of Crime*). Questo dato è importante anche in ragione della circostanza, documentata in vari Paesi, che il percorso giudiziario talvolta risente, nel vaglio della attendibilità delle dichiarazioni rese dalle vittime, di riserve o addirittura pregiudizi discriminatori circa il carattere strumentale delle denunce, considerate funzionali all'ottenimento del titolo di soggiorno.[149]

149 Sara B. Taverrini, *Safe Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in Italy*, "Safe

Il target a cui questo Sistema rivolge la propria attenzione e rispetto al quale esplica il proprio mandato è meno generalista di quello con cui lavorano i "sistemi di confine" e sicuramente il Sistema antitratta ha risentito meno di altri di una diffusa narrativa anti-immigrazione che si è spinta talvolta fino alla criminalizzazione della solidarietà. Il rischio per gli operatori antitratta è – all'opposto – quello di indulgere in un pietismo del tutto inadeguato a leggere i progetti migratori di questi migranti la cui "caduta" nello sfruttamento è imputabile prima di tutto alla dimensione patologica delle distorsioni del mercato del lavoro.[150] Per quanto concerne la prostituzione forzata, è evidente (anche dai dati raccolti dal Numero Verde) che lo sfruttamento sessuale rappresenti uno scenario sempre possibile, pervasivo e capillarmente presente, che spesso si confonde e si mescola con l'offerta di servizi sessuali a pagamento, anche in ragione dello sviluppo esponenziale dei luoghi fisici entro i quali è possibile acquistare servizi di tipo prostituzionale, in una tendenziale riconfigurazione della vita erotica definita da un'etica del consumo sessuale, in cui la ricerca di intimità è agevolata dal suo essere oggi essenzialmente attività ricreativa all'interno del più vasto settore dell'industria del divertimento. Insomma, se il discorso securitario confligge con il paradigma diritti umani in modo evidente, lo sguardo "umanitario" sembra spostare l'attenzione dalle dimensioni "strutturali" del problema ai suoi risvolti soggettivi, grazie alla progressiva affermazione di nozioni di stampo moralisticp quali "sofferenza", "compassione", "solidarietà", che progressivamente sembrano aver sostituito altre categorie quali diritti, lotta per l'eguaglianza e la giustizia sociale, conflitto di classe, welfare redistributivo dal basso ecc..[151].

Nelle società contemporanee, segnate da disuguaglianze senza precedenti, è evidente il bisogno di tanti, in nome della solidarietà, di non rimanere passivi per quanto effimera sia questa consapevolezza, e per quanto limitato sia l'impatto di tale necessità. Non vi è dubbio che anche gli operatori del Sistema Antitratta si confrontano con l'esigenza di credere nel lavoro che fanno con le persone che incontrano e che accompagnano nei percorsi di assistenza e di reintegrazione. Tuttavia, la professionalità acquisita negli anni e la conoscenza reale delle dinamiche spesso "vincolanti" alla base di molte delle scelte degli stranieri che entrano in contatto con il Sistema, permettono di guardare al progetto migratorio in modo "laico", considerando le aspettative e i vincoli che gravano su ogni migrante. Oggi, l'esito favorevole di tanti percorsi di reintegrazione dipende sempre più in misura importante dall'*appeal* che ciò che i Progetti offrono può avere alla luce del disegno esistenziale di queste persone. Adottare dispositivi in grado di raccogliere e di rispondere alle domande in modo efficace ai bisogni reali dei migranti "vulnerabili", offrire loro un percorso che li motivi in quanto praticabile e ragionevolmente remunerativo alla luce del loro progetto di vita, oltre che un passaggio significativo sul piano della crescita individuale e quindi su quello dell'integrazione. Non è semplice e automatico oggi pensare all'art. 18 come strumento cardine per le persone vittime di grave sfruttamento in questa prospettiva, poiché l'urgenza di realizzare un guadagno talvolta supera la capacità di mettere a fuoco lo sfruttamento e l'esistenza stessa di alternative.

Reporting" of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in the USA and Europe August 2018 – October 2019, 2019 <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/SR19-Italy-country-report.pdf>; Ilaria Boiano and Cristina L. Cecchini, 'Le frontiere del diritto: gli artt. 18 e 18 bis tu 286/98 in una prospettiva di genere e femminista', in *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, ed. by Monia Giovannetti and Nazarena Zorzella (Milano: Franco Angeli, 2020), pp. 662–85.

150 Lo schema autorizzatorio introdotto dalla legge Bossi-Fini (L. 30 luglio 2002, n. 189), trasfuso poi nel vigente TU si fonda sulla connessione tra la previa titolarità di un contratto di lavoro e il rilascio del permesso di soggiorno: solo successivamente alla sottoscrizione del contratto di soggiorno per lavoro il lavoratore straniero può richiedere il permesso di soggiorno per motivi di lavoro e eventualmente il rinnovo. Salvo che per categorie particolari, quali richiedenti asilo e rifugiati, per gli stranieri in Italia, l'esercizio di un'attività lavorativa dunque costituisce il principale titolo che legittima il soggiorno sul territorio nazionale e consente l'accesso ad un percorso di integrazione. Ciò è quanto dispongono gli artt. 22 e 24 TU, rispettivamente, per gli ingressi per motivi di lavoro subordinato a tempo determinato e indeterminato e per il lavoro subordinato a carattere stagionale. La procedura prevista dall'art. 24 TU per le assunzioni di lavoratori stagionali rappresenta nella pratica il canale decisamente prevalente di accesso al mercato del lavoro è stata modificata dal d.lgs. 29 ottobre 2016. n. 203, in attuazione della Direttiva 2014/36/UE. Così: Carmen Spinelli, 'Immigrazione e mercato del lavoro: lo sfruttamento dei migranti economici. Focus sul lavoro agricolo', *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 1, 2020, 125–45 <https://doi.org/10.3241/96317>.

151 Didier Fassin e Lorenzo Alunni, *Ragione umanitaria: una storia morale del presente*, 2018.

Rispetto alla risposta offerta sul piano dell'accoglienza dal Sistema della Protezione Internazionale, che in questi anni ha risentito anche sul piano operativo di manifestazioni di ostilità e di chiusura, il lavoro del Sistema Antitratta non ha subito contraccolpi importanti né in termini di rappresentazione pubblica né sotto il profilo regolativo. Tuttavia appare evidente anche dai dati raccolti dal Numero Verde il rischio che proprio l'art. 18 possa andare incontro ad uno slittamento progressivo dal punto di vista delle sue finalità: da dispositivo volto alla tutela e all'integrazione sociale delle vittime, ovvero alla promozione dei loro diritti, a strumento "premiale" di emersione dei reati e di repressione penale. Serve pertanto introdurre adattamenti nei percorsi per garantire una maggiore rispondenza alle esigenze delle vittime di tratta o grave sfruttamento, alla luce dei mutamenti del fenomeno migratorio e della composizione della popolazione beneficiaria, nonché in considerazione dei diversi *modus operandi* delle organizzazioni criminali che controllano la tratta e il grave sfruttamento, sempre più strutturate a livello internazionale e radicate anche in Italia.[152]

In questa cornice, si colloca la clausola di non punibilità per le vittime che abbiano commesso reati per esservi state costrette, prevista all'Art. 26 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani e dall'art. 8 della Direttiva 2011/36/UE, anche rispetto all'accesso al risarcimento del danno. Le forme di sfruttamento che emergono oggi nei diversi contesti sono sempre più diversificate e sempre più spesso sovrapposte, nel senso che le vittime sono impiegate contestualmente in doversi ambiti, in una condizione di sfruttamento multiplo che le espone sempre più frequentemente anche alla prospettiva di trovarsi nella posizione di parti attive del reato.

Il cambiamento più grande con cui i Progetti si sono misurati in questi anni ha sicuramente riguardato la composizione dell'utenza. Fino ad oggi, questa è stata in assoluta prevalenza femminile, di nazionalità nigeriana, coinvolta in larghissima misura in situazioni di grave sfruttamento nella prostituzione, spesso accompagnate o precedute da inenarrabili violenze. Oggi la composizione della platea dei beneficiari è sotto tutti i punti di vista più variegata, in ragione della molteplicità delle situazioni, delle nazionalità e dei profili individuali delle persone coinvolte. Le persone accolte nei progetti che realizzano il programma unico ex art. 18 TUI nell'arco dell'ultimo triennio provengono da un'ampia e multiforme compagine di Paesi, compresi quelli che sono quelli di maggior provenienza dei migranti e richiedenti protezione internazionale. In particolare, è da rilevarsi un aumento significativo e inedito delle persone provenienti dalla Costa d'Avorio e di cittadini di Bangladesh e Pakistan, questi ultimi divenuti il quarto e il quinto Paese di provenienza delle vittime di tratta – presumibilmente per scopo di sfruttamento lavorativo – accolte nei progetti di protezione.

Questo dato sembra condurre a considerazioni positive rispetto alla capacità di tutti i soggetti coinvolti nelle procedure di *referral*, di lavorare nelle fasi di emersione ai fini dell'identificazione delle vittime, anche con riferimento a contesti di provenienza e target diversi da quelli a cui tradizionalmente si rivolgevano i servizi anti-tratta.[153]

L'identificazione, dunque, in una logica "diritti umani" continua a rappresentare, anche a fronte delle mutazioni fenomenologiche sopra descritte, il momento cardine rispetto all'applicazione delle misure di assistenza in favore delle vittime di tratta e ovviamente rispetto al titolo di soggiorno.

Nell'ambito dei flussi migratori misti molte operatività hanno richiesto modalità adattive di lavoro non sempre immediate e condivise. La necessità di implementare meccanismi di identificazione precoce delle vittime in un'ottica di *referral* con i nuovi ambiti di emersione (in particolare centri di accoglienza per richiedenti e beneficiari di protezione

152 Si vada a questo proposito l'ultima relazione della Direzione Nazionale Antimafia (www.avvisopubblico.it/home/wp-content/uploads/2019/08/Mafie-straniere-DNA.pdf) che conferma, come già stabilito da alcune sentenze di condanna per associazione di tipo mafioso ex art. 416 bis c.p., la crescita ed il radicamento in Italia, in particolare al Sud, delle organizzazioni criminali nigeriane le quali come le mafie autoctone si definiscono e riproducono strutturandosi verticisticamente, attraverso specifici riti di affiliazione, la distinzione e distribuzione di ruoli e dei compensi economici, l'assoggettamento omertoso e un forte vincolo associativo). In tema cfr: Leonardo Palmisano, *Ascia Nera: la brutale intelligenza della mafia nigeriana*, 2019.

153 Così anche Marco Borraccetti, 'Il contrasto alla tratta di persone a partire dal consiglio europeo di Tampere 1999: attualità e criticità', in *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, a cura di Monia Giovannetti and Nazarena Zorzella (Milano: Franco Angeli, 2020), pp. 686–702.

internazionali e Commissioni Territoriali), ha rappresentato una sfida a cui i Progetti hanno risposto sicuramente in modo efficace. In un'ottica di valorizzazione dei meccanismi di *referral*, il Numero Verde Antitratta è stato particolarmente attivo nel "mettere in rete" le persone e nel dialogare con i Progetti. Sarebbe importante anche, a fronte della mobilità delle vittime di tratta, spesso spostate all'interno dell'Europa dalle reti criminali, anche per ragioni riconducili ai meccanismi della legislazione UE in materia di protezione internazionale, prevedere misure specifiche per operare nelle procedure collegate al Regolamento di Dublino, implementando la cooperazione tra gli Stati europei non solo sotto il profilo di parametri uniformi di identificazione delle vittime, ma anche per la creazione di reti strutturate tra i diversi sistemi di protezione e assistenza delle vittime di tratta esistenti nei diversi Paesi. Sarebbe auspicabile insomma affrontare in modo adeguato e nella corretta dimensione multi-livello, il problema dei "dublinanti di ritorno", ovverossia dei richiedenti asilo giunti in Europa attraverso la frontiera italiana che hanno presentato domanda di asilo in altro Paese europeo aderente al sistema europeo comune di asilo. Il tema delle vittime di tratta "dublinate" richiede una riflessione orientata alla tutela di persone che molto spesso tornano in Italia dopo aver pagato il debito – condizione questa che rispetto a un'automatica collocazione nel Sistema Antitratta può risultare non scontata –, ma prive nel nostro Paese di qualsiasi sostegno e comunque vulnerabili rispetto alle reti criminali che potrebbero reimmetterle nei circuiti dello sfruttamento proprio perché non in grado di sostentarsi autonomamente qualora si trovassero ad essere escluse dai circuiti dell'accoglienza e non venisse correttamente compresa la situazione di rischio a cui sono esposte.

Le modifiche apportate dall'art. 12 della l. n. 132/2018 non contemplano più l'inserimento dei richiedenti, seppur vulnerabili, all'interno del Sistema SPRAR/SIPROIMI; e non risultano attivi nell'ambito dei centri governativi servizi specificamente configurati per svolgere una valutazione delle esigenze particolari. Ciò fa sorgere il rischio concreto che non vi siano percorsi per la presa in carico delle categorie vulnerabili, rendendo più difficile l'emersione anche delle vittime di violenza o di tratta. Ai sensi della normativa del 2018, i percorsi di accoglienza integrata sono dedicati ai minori stranieri non accompagnati, ai titolari di protezione internazionale e ad alcune categorie di persone vulnerabili che nella maggioranza dei casi, sono inserite percorsi di denuncia penale o di presa in carico amministrativa.[154] In questo contesto appare utile richiamare la direttiva sui diritti delle vittime[155], che pur non essendo rilevante rispetto alle condizioni di soggiorno delle vittime di reato, nel dare attuazione al principio di uguaglianza non subordina alla residenza o alla cittadinanza o nazionalità lo status di vittima. Casomai il tema del titolo di soggiorno si pone con riferimento alla questione della protezione delle persone interessate e dei loro familiari. La direttiva sui diritti delle vittime si applica ai reati commessi nell'UE e ai procedimenti penali che si svolgono nell'UE; da una prospettiva *ratione personae*, si applica dunque alle vittime del crimine, di tratta, che devono essere trattate senza discriminazioni e devono essere protette da vittimizzazioni secondarie, intimidazioni e ritorsioni di ogni genere.

All'art. 17 la Direttiva obbliga le autorità nazionali competenti ad adottare misure adeguate per ridurre al minimo le difficoltà che si incontrano quando la vittima è residente in uno Stato membro diverso da quello in cui è stato commesso il reato, in particolare per quanto concerne lo svolgimento del procedimento.[156]

Dal punto di vista degli ambiti dello sfruttamento, si assiste alla sovrapposizione di svariate situazioni che lette insieme formano un puzzle dal quale emerge la plasticità del grave sfruttamento oggi e la duttilità dei network criminali, capaci di sfruttare tutti gli spazi possibili per il conseguimento di un lucro sulla pelle di tante vittime. Anche l'illegalità diventa uno spazio entro il quale giocare con le situazioni di asservimento, laddove l'uso di migranti giovani o ancora adolescenti permette di penetrare ambiti quali quello dello spaccio di sostanze stupefacenti o dei furti con destrezza, occultando quasi sempre la dimensione di vittimizzazione.

154 Monia Giovannetti, L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione, in Monia Giovannetti, Nazarena Zorzella (a cura di), *Ius Migrandi…*, op. cit.

155 Direttiva 2012/29/Ue del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

156 Marco Borraccetti, 'Trafficking in Human Beings and Human Security: A Comprehensive Approach', in *Blurring Boundaries: Human Security and Forced Migration*, ed. by Stefan Salomon and others (Brill | Nijhoff, 2017), pp. 185–210 <https://doi.org/10.1163/9789004326873_010>.

Il lavoro tra i Progetti e il Numero Verde permette la "messa in rete" non solo delle persone destinatarie del lavoro degli operatori dei vari Progetti, ma anche di tanto altro. Si tratta di un lavoro orientato all'azione operativa e al perfezionamento delle conoscenze, reso possibile grazie ad una *governance* realmente dal basso e partecipativa, costruita sulla valorizzazione del lavoro di rete e finalizzata a condividere istanze, problematiche e possibili progettualità, con un'attenzione specifica all'efficacia delle proposte in termini di *policy*, azioni di tipo sperimentale o integrative, processi di organizzazione del lavoro e prassi operative orientate a cambiamenti migliorativi e sostenibili.

L'operato del Numero Verde integra in modo assolutamente positivo il lavoro dei Progetti, non solo permettendo la costruzione di condizioni di presa in carico in sicurezza per i beneficiari dell'accoglienza, ma anche offrendo a tutti gli operatori una fotografia dei fenomeni e delle trasformazioni. In questo modo il Sistema nel suo complesso può offrire risposte adeguate ed efficaci ai mutamenti e alle sfide sociali che caratterizzano questo periodo. Proprio i progressivi adattamenti che la rete nel suo complesso ha sperimentato sono la manifestazione più evidente della capacità del Sistema di stare realmente a contatto con i beneficiari, offrendo servizi e sostegni fondamentali per ridurre il disagio creato da fenomeni che purtroppo hanno una natura strutturale. Nonostante il carattere strutturale dei problemi che il fenomeno della tratta fa emergere, l'intervento sulle persone rimane comunque fondamentale. Il Sistema Antitratta ha radicalmente migliorato la qualità della vita delle migliaia di persone che in questi anni hanno potuto sottrarsi a odiose situazioni di assoggettamento, grazie ai servizi offerti dai Progetti e alla professionalità dei suoi operatori a tutti i livelli.

Riferimenti bibliografici

Agamben Giorgio, *Il potere sovrano e la nuda vita*, Einaudi Contemporanea, 38 (Torino: Einaudi, 1995)

Agustín Laura María, *Sex at the Margins: Migration, Labour Markets and the Rescue Industry*, 2. impr (London: Zed Books, 2008)

Altwicker Tilmann, 'Non-Universal Arguments under the European Convention on Human Rights', *European Journal of International Law*, 31.1 (2020), 101–26 https://doi.org/10.1093/ejil/chaa015

Ambrosini Maurizio, Campomori Francesca, 'La controversia dell'asilo: politiche di accoglienza e solidarietà contro i confini', *Politiche Sociali*, 2, 2020, 181–200 <https://doi.org/10.7389/97985>

Andrijasevic Rutvica, *Migration, Agency and Citizenship in Sex Trafficking* (London: Palgrave Macmillan UK, 2010) <https://doi.org/10.1057/9780230299139>

Arendt Hannah, *Le origini del totalitarismo*, trans. by Simona Forti (Torino: Einaudi, 2016)

ASGI, 'Covid-19, l'impatto sui diritti delle cittadine e cittadini stranieri e le misure di tutela necessarie', *associazione studi giuridici sull'immigrazione*, 23.03.2020 <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/covid-stranieri-proposte/>

Balboni Marco, Stefania Crocitti, Nicola De Luigi, Irene Dioli, Roberto Rizza, Tiziana Vettor, *Severe Forms of Labour Exploitation. Supporting Victims of Severe Forms of Labour Exploitation in Having Access to Justice in EU Member States. Italy, 2014*, Severe Forms of Labour Exploitation <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/severe-labour-exploitation-country_it.pdf>

Bardach Eugene, *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law* (Cambridge, Mass: MIT Press, 1977)

Barrett Susan M., 'Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies', *Public Administration*, 82.2 (2004), 249–62 <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00393.x>

Baxi Upendra, *The Future of Human Rights*, 3rd ed. with new preface (New Delhi; New York: Oxford University Press, 2008)

Becucci Stefano, *Criminalità Multietnica: I Mercati Illegali in Italia*, Questioni Di Sociologia, 396, 1. ed (Roma: Laterza, 2006)

Belotti Valerio, Roberto Maurizio, Alfredo Carlo Moro, *Minori Stranieri in Carcere*, TrasFormAzioni, 1. ed (Milano: Guerini e associati, 2006)

Bernstein Elizabeth, 'Militarized Humanitarianism Meets Carceral Feminism: The Politics of Sex, Rights, and Freedom in Contemporary Antitrafficking Campaigns', *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 36.1 (2010), 45–71 <https://doi.org/10.1086/652918>

Boiano Ilaria, Cristina L. Cecchini, 'Le frontiere del diritto: gli artt. 18 e 18 bis TU 286/98 in una prospettiva di genere e femminista', in *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, ed. by Monia Giovannetti and Nazarena Zorzella (Milano: Franco Angeli, 2020), pp. 662–85

Bonini Valentina, 'Indennizzo statale delle vittime di reati intenzionali violenti: ancora un richiamo dalle istituzioni europee', *Questione Giustizia*, 30 luglio 2020 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/indennizzo-statale-delle-vittime-di-reati-intenzionali-violenti-ancora-un-richiamo-dalle-istituzioni-europee>

Borraccetti Marco, 'Il contrasto alla tratta di persone a partire dal consiglio europeo di Tampere 1999: attualità e criticità', in *Ius Migrandi. Trent'anni Di Politiche e Legislazione Sull'immigrazione in Italia*, ed. by Monia Giovannetti and Nazarena Zorzella (Milano: Franco Angeli, 2020), pp. 686–702

–, 'Trafficking in Human Beings and Human Security: A Comprehensive Approach', in *Blurring Boundaries: Human Security and Forced Migration*, ed. by Stefan

Salomon, Lisa Heschl, Gerd Oberleitner, and Wolfgang Benedek (Brill | Nijhoff, 2017), pp. 185-210 <https://doi.org/10.1163/9789004326873_010>

Bossuyt Marc, 'Categorical Rights and Vulnerable Groups: Moving Away from the Universal Human Being', *George Washington International Law Review*, 48 (2017), 717–42

Campomori, Francesca, 'Quel che resta dell'accoglienza dopo il decreto salvini. e qualche indicazione per invertire la rotta', *OCIS*, 04.04.2020 <https://osservatoriocoesionesociale.eu/osservatorio/quel-che-resta-dellaccoglienza-dopo-il-decreto-salvini-e-qualche-indicazione-per-invertire-la-rotta/>

Caputo Anna, 'La governance multilivello e i network istituzionali come strumenti per l'implementazione delle politiche pubbliche', *Federalismo Fiscale*, 2013 <http://www.sisp.it/files/papers/2011/anna-caputo-1015.pdf>

Carchedi Francesco, Isabella Orfano, Salvatore Fachile, Franco Prina, and Daniela Oliva, eds., *La tratta di persone in Italia*, Collana On the Road, 1–4 (Milano: FrancoAngeli, 2007)

Carmen Spinelli, 'Immigrazione e mercato del lavoro: lo sfruttamento dei migranti economici. Focus sul lavoro agricolo', *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 1, 2020, 125–45 <https://doi.org/10.3241/96317>

Castagnone Eleonora, Ester Salis, Viviana Premazzi, ILO, and International and European Forum of Research on Immigration, *Promoting Integration of Migrant Domestic Workers in Italy*, International Migration Paper, 15 (Geneva: ILO, 2013) <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_222290.pdf>

Castles Stephen, Mark J. Miller, *The Age of Migration* (London: Macmillan Education UK, 1998) <https://doi.org/10.1007/978-1-349-26846-7>

Claudia Faleri, 'Il lavoro povero in agricoltura, ovvero sullo sfruttamento del (bisogno di) lavoro', *Lavoro e diritto*, 1, 2019, 149–72 <https://doi.org/10.1441/92524>

CNCA, *The Thirdsector against Pushed Begging. Prevention of and Fight against Ctime. Final Manual*, 2013 <https://www.satistoscana.org/satistoscana/wp-content/uploads/2017/12/the-third-sector-against-pushed-beggings.-prevention-of-and-fight-against-crime.-final-manual.pdf>

Collins Patricia Hill, Valerie Chepp, 'Intersectionality', in *The Oxford Handbook of Gender and Politics*, ed. by Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola, S. Laurel Weldon (Oxford ; New York: Oxford University Press, 2013), pp. 57–87

Commissione delle Comunità Europee, 'La governance europea. Un libro bianco', 2001, p. GU C 287 del 12.10.2001, pp. 1–29, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:C:2001:287:TOC>

Consiglio Superiore della Magistratura, 'Iniziative per migliorare la risposta di giustizia nell'ambito della violenza familiare', 8 luglio 2009 <https://www.csm.it/web/csm-internet/norme-e-documenti/dettaglio/-/asset_publisher/YoFfLzL3vKc1/content/iniziative-per-migliorare-la-risposta-di-giustizia-nell-ambito-della-violenza-familiare?_101_INSTANCE_YoFfLzL3vKc1_viewMode=view>

Coy Maddy, ed., *Prostitution, Harm and Gender Inequality: Theory, Research and Policy* (Farnham ; Burlington, VT: Ashgate, 2012)

Crenshaw Kimberle, 'Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics', *University of Chicago Legal Forum*, 1, 1989, 139–67

–, 'Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color', *Stanford Law Review*, 43.6 (1991), 1241 <https://doi.org/10.2307/1229039>

Dal Lago, Alessandro, *Non-Persone: L'esclusione dei migranti in una società globale*, Interzone (Milano: Feltrinelli, 1999)

–, 'Note sul razzismo culturale in Italia', in *Il discorso ambiguo sulle migrazioni*, ed. by Salvatore Palidda, Mesogea (Messina), pp. 11–21

Dani Lorenzo, *La buona qualità: una proposta per la gestione della qualità nei servizi alla persona* (Milano: Angeli, 2003)

Danna Daniela, *Cattivi costumi: le politiche sulla prostituzione nell'unione europea negli anni Novanta*, Quaderni Del Dipartimento Di Sociologia e Ricerca Sociale, 25 (Trento: Università di Trento, 2001) <http://eprints.biblio.unitn.it/362/>

De Zulueta Tana, Commissione Parlamentare Antimafia, *Relazione sul traffico di esseri umani* (Roma: Stabilimenti Tipografici C. Colombo, 2000)

Degani Paola, 'The Mixed Flows Reality among Plural Identities, Legal Constraints and Policy Limits. Issues Related to Human Rights', *Peace Human Rights Governance*, 1.03/2017 (2017), 43–66 <https://doi.org/10.14658/pupj-phrg-2017-1-3>

–, 'Vittime di tratta e richiedenti asilo nel quadro dei mixed flows. Riflessioni a margine degli attuali scenari di policy per la tutela dei migranti vulnerabili', in *Movimenti migratori e nuove vulnerabilità. scenari di politiche pubbliche*, by Paola Degani and Claudio Donadel (Padova: CLEUP, 2011), pp. 11–113

Degani Paola, Paolo De Stefani, 'Addressing Migrant Women's Intersecting Vulnerabilities. Refugee Protection, Anti-Trafficking and Anti-Violence Referral Patterns in Italy', *Peace Human Rights Governance*, 4.03/2020 (2020), 113–52 <https://doi.org/10.14658/pupj-phrg-2020-1-5>

Degani Paola, Claudio Donadel, *Report finale del progetto STOP FOR-BEG*, 2013 http://www.regione.veneto.it/web/immigrazione/stop-for-beg

Degani Paola 'Tutti in comune disaccordo. diritti umani e questioni di policy nel dibattito sulla prostituzione in Europa', *Studi Sulla Questione Criminale*, 3, 2017, 45–78 <https://doi.org/10.7383/89125>

Degani Paola, Lorenza Perini, 'The Italian Public Policies Frame on Prostitution and the Practical Overlapping with Trafficking: An Inevitable Condition?', *Peace Human Rights Governance*, 3.03/2019 (2019), 35–68 <https://doi.org/10.14658/pupj-phrg-2019-1-2>

Delap Emily, Catherine Turner, *Begging for Change. Research Findings and Recommendations on Forced Child Begging in Albania/Greece, India and Senegal*, 2011 <https://www.antislavery.org/wp-content/uploads/2017/01/beggingforchange09.pdf>

Dipartimento per le Pari Opportunità, International Centre for Migration Policy, Development (ICMPD), e Presidenza del Consiglio dei Ministri, 'Linee Guida per lo sviluppo di un sistema transnazionale di referral per le persone trafficate in Europa: TRM-EU', 2010 <https://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD_General/Publications/2010/TRM_GLs_ITALIAN.pdf>

Eržen Borut, Monika Weber, Sandra Sacchetti, 'How COVID-19 Is Changing Border Control', *ICMPD*, 18.05.2020 <https://www.icmpd.org/news-centre/expert-voice-series/news-detail/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=679&cHash=17638552972deef82ffdc39afea22114>

European Commission, *Data Collection on Trafficking in Human Beings in the EU Final Report* (European Commission, 2018) <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204_com-2018-777-report_en.pdf>

Europol, *Trafficking in Human Beings in the European Union*, Knowledge Product, 2011 <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/trafficking-in-human-beings-in-the-european-union-2011.pdf>

Fachile Salvatore, Valeria Ferraris, Isabella Orfano, Elena Rozzi, 'Glossario', in *La Tratta di persone* (Milano: Franco Angeli, 2007), pp. 339–51

Fargion Silvia, 'Social Work Promoting Participation: Reflections on Policy Practice in Italy', *European Journal of Social Work*, 21.4 (2018), 559–71 <https://doi.org/10.1080/13691457.2017.1320528>

Fassin Didier, Lorenzo Alunni, *Ragione umanitaria: una storia morale del presente* (Roma: DeriveApprodi, 2018)

Ferraris Valeria, 'Dalla tratta al traffico, allo sfruttamento: i minori stranieri coinvolti nell'accattonaggio, nelle economie illegali e nella prostituzione', in *la tratta di persone in Italia*, ed. by Francesco Carchedi, Isabella Orfano, Salvatore Fachile, Franco Prina, Daniela Oliva, Collana On the Road, 1–4 (Milano: FrancoAngeli, 2007), pp. 216–77

Fineman Martha Albertson, 'The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition', *Yale Journal of Law and Feminism*, 20.1 (2008), 1–24

Fischer Frank, Gerald J Miller, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, 2017 <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9781315093192> [accessed 21 September 2020]

FRA, *Criminalisation of Migrants in an Irregular Situation and of Persons Engaging with Them.* (LU: Publications Office, 2016) <https://data.europa.eu/doi/10.2811/237025> [accessed 6 October 2020]

–, *Sfruttamento grave dell'attività lavorativa. lavoratori che si spostano all'interno dell'unione europea o che vi fanno ingresso: Sintesi* (LU: Publications Office, 2016) <https://data.europa.eu/doi/10.2811/237025> [accessed 6 October 2020]

Francesca Ippolito, 'La vulnerabilità quale principio emergente nel diritto internazionale dei diritti umani ?', *Ars Interpretandi*, 2, 2019, 63–93 <https://doi.org/10.7382/95812>

Freedman Jane, 'Mainstreaming Gender in Refugee Protection', *Cambridge Review of International Affairs*, 23.4 (2010), 589–607 <https://doi.org/10.1080/09557571.2010.523820>

Galos Eliza, Laura Bartolini, Harry Cook, Naomi Grant, and International Organization for Migration, *Migrant Vulnerability to Human Trafficking and Exploitation Evidence from the Central and Eastern Mediterranean Migration Routes*, 2017 <https://publications.iom.int/books/migrant-vulnerability-human-trafficking-and-exploitation-evidence-central-and-eastern> [accessed 9 October 2020]

Garofalo Geymonat, Giulia, *Vendere e comprare sesso: tra piacere, lavoro e prevaricazione* (Bologna: Il Mulino, 2014)

Ghezzi Marta, *Il rispetto dell'altro: il lavoro sociale con gli immigrati stranieri* (Roma: NIS, 1996)

Giammarinaro Maria Grazia, 'L'individuazione precoce delle vulnerabilità alla tratta nel contesto dei flussi migratori misti', *Questione Giustizia*, 2, 2018, 129–34 <http://questionegiustizia.it/rivista/2018/2/l-individuazione-precoce-dellevulnerabilita-allatratta-nel-contesto-deiflussi-migratori-misti_539.php> [accessed 16 January 2020]

–, 'The Impact and Consequences of the COVID-19 Pandemic on Trafficked and Exploited Persons. Position Paper of the Special Rapporteur on Trafficking in Persons, Especially Women and Children' (UN human rights special procedures, 08.06.2020) <https://ohchr.org/Documents/Issues/Trafficking/COVID-19-Impact-trafficking.pdf.>

GRETA, *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy First Evaluation Round. Adopted on 4 July 2014* (Strasbourg, 2014) <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631cc1>

–, *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy. Second Evaluation Round. Adopted 7 December 2018. Published 25 January 2019* (Strasbourg, 2019) <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/italy>

–, *Report on Italy under Rule 7 of the Rules of Procedure for Evaluating Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings* (Strasbourg, 2017) <GRETA Report on Italy under Rule 7 of the Rules of Procedure ...ec.europa.eu › greta_2016_29_ita_upro_en.docx.pdf>

–, *Second General Report on GRETA's Activities Covering the Period from 1 August 2011 to 31 July 2012* (Strasbourg, 2012) <https://rm.coe.int/greta-2012-13-2ndgenrpt-en/16807b4d74>

Healy Claire, Madalina Rogoz, *Report for the Study on Typology and Policy Responses to Child Begging in the EU*, 2012 https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/report_for_the_study_on_typology_and_policy_responses_to_child_begging_in_the_eu_0.pdf

Guidi Riccardo, 'Oltre l'implementazione. L'agire politico dei social workers in Italia e Spagna in tempi di crisi', *Politiche Sociali*, 2, 2020, 291–310 <https://doi.org/10.7389/97990>

Hooghe Liesbet, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance* (Oxford; New York: Oxford University Press, 1996)

Hopgood Stephen, *The Endtimes of Human Rights* (Ithaca London: Cornell University Press, 2013)

International Labour Office, ed., *Human Trafficking and Forced Labour Exploitation: Guidance for Legislation and Law Enforcement: Special Action Programme to Combat Forced Labour* (Geneva, Switzerland: International Labour Office, 2005)

IOM, 'IOM Learns of "Slave Market" Conditions Endangering Migrants in North Africa', 2017 <https://www.iom.int/news/iom-learns-slave-market-conditions-endangering-migrants-north-africa>

–, *World Migration Report 2018.* (Geneva: UNITED NATIONS PUBNS, 2018)

Jeffreys Sheila, *The Idea of Prostitution* (XVIII, 394 S: Spinifex Press, 1997)

Kapoor Ilan, *Celebrity Humanitarianism: The Ideology of Global Charity*, Interventions (New York: Routledge, 2012)

Leogrande Alessandro, *Uomini e caporali: viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud* (Milano: Feltrinelli, 2016)

Le Onde Onlus, *Matrimonio Forzato in Italia: una ricerca qualitativa Forced Marriage in Italy: a qualitative research*, Project "MATRIFOR - Approching forced marriages as a new form of trafficking in humans beings in Europa" Co-financied to European Commission DG Home Affairs Directorate A – Internal security Programme Prevention of and Fight against Crime, 2014

Lipsky Michael, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (New York, N.Y.: Russell Sage Foundation, 1980)

MacKinnon Catharine A., *Are Women Human? And Other International Dialogues*, First Harvard Univ. Press Paperback ed (Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard Univ. Press, 2007)

Mahler Daniel, G., Christoph Lakner, Andres Castaneda Aguilar, Haoyu Wu, 'The Impact of COVID-19 (Coronavirus) on Global Poverty: Why Sub-Saharan Africa Might Be the Region Hardest Hit', *World Bank Data Blog*, 20.04.2020 <https://blogs.worldbank.org/opendata/impact-covid-19-coronavirus-global-poverty-why-sub-saharan-africa-might-be-region-hardest>

Mancini David, 'Il contrasto penale allo sfruttamento lavorativo: dalle origini al nuovo 603 Bis c.p.', *Altalex*, 26.05.2017 <https://www.altalex.com/documents/news/2011/09/27/la-tutela-dal-grave-sfruttamento-lavorativo-ed-il-nuovo-articolo-603bis-c-p>

–, 'Traffico di esseri umani e tratta di persone. Azioni di contrasto integrate tra tutela della persona ed esigenze investigative: la centralità dell'art. 18 Dlgs 286/1998', *Altalex*, 16 February 2006 <https://www.altalex.com/documents/news/2006/02/15/traffico-di-esseri-umani-e-tratta-di-persone-le-azioni-di-contrasto-integrate>

Mégret Frédéric, 'Where Does the Critique of International Human Rights Stand? An Exploration in 18 Vignettes', in *New Approaches to International Law: The European and the American Experiences*, ed. by José María Beneyto and David Kennedy (The Hague, The Netherlands: T.M.C. Asser Press, 2012), pp. 3–40

Ministero dell'interno - Commissione nazionale per il diritto d'asilo and UNHCR, *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral. Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione inter-*

nazionale, 2016 <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2017/09/Vittime-di-tratta-Linee-guida-compresso.pdf>

Ministero dell'interno. Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, 'Sbarchi e accoglienza dei migranti: tutti i dati', 2020 <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/sbarchi-e-accoglienza-dei-migranti-tutti-i-dati> [accessed 6 January 2020]

Monzini Paola, *Sex Traffic: Prostitution, Crime, and Exploitation*, Global Issues (London: Zed Books [u.a.], 2005)

Morelli Ugo, 'L'uso differenziale della forza lavoro. razionalizzazione e dispersione dei fattori produttivi e immigrazione clandestina', *Quaderni di economia del lavoro*, 12, 1980, 171–79

Mutua, Makau, *Human Rights A Political and Cultural Critique* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013)

Nicodemi Francesca, 'Le Vittime della Tratta di Persone nel Contesto della Procedura di Riconoscimento della Protezione Internazionale. Quali Misure per un Efficace Coordinamento tra i Sistemi di Protezione e di Assistenza?', *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 1, 2017, 1–59 <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-2017-n-1/59-le-vittime-della-tratta-di-persone-nel-contesto-della-procedura-di-riconoscimento-della-protezione-internazionale-quali-misure-per-un-efficace-coordinamento-tra-i-sistemi-di-protezione-e-di-assistenza>

Nifosi-Sutton Ingrid, *The Protection of Vulnerable Groups under International Human Rights Law*, 2019

OSCE/ODHIR, *National Referral Mechanisms – Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook* (Warsaw: OSCE, 2004) https://www.osce.org/odihr/13967 [accessed 1 October 2020]

Osservatorio Placido Rizzotto, 'Lavoro Irregolare e Caporalato', 31.07.2018 <https://www.flai.it/osservatorio-pr/osservatorio-placido-rizzotto/#lavoroirr> [accessed 1 October 2020]

Palidda Salvatore, Matteo Sanfilippo, eds., *Emigrazione e organizzazioni criminali*, Archivio storico dell'emigrazione italiana, 8.2012 (Viterbo: Ed. Sette Città, 2011)

–, 'Emigrazione Italiana, Criminalità e Criminalizzazione: Alcune Note Introduttive', *Archivio Storico Dell'Emigrazione Italiana*, 2011 <https://www.asei.eu/it/2011/02/asei-8/>

Palmisano Leonardo, *Ascia Nera: la brutale intelligenza della mafia nigeriana*, 2019

Peroni Lourdes, Alexandra Timmer, 'Vulnerable Groups: The Promise of an Emerging Concept in European Human Rights Convention Law', *International Journal of Constitutional Law*, 11.4 (2013), 1056–85 <https://doi.org/10.1093/icon/mot042>

Public Ministry POHCCJ Romania, 'Strengthening the Fight against Forced Begging: A Multidisciplinary Approach', 2013 <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-projects/strengthening-fight-against-forced-begging-multidisciplinary-approach_en>

Quassoli Fabio, Cristina Uboldi, 'La credibilità del richiedente protezione internazionale tra cultura del sospetto, intuizioni e dilemmi etici. Alcune riflessioni a partire da un'indagine sulle prassi operative delle Commissioni Territoriali', *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2020, 181–205

Rancière Jacques, 'Who Is the Subject of the Rights of Man?', *The South Atlantic Quarterly*, 103.2 (2004), 297–310

Raymond Janice, Patricia Hynes, Jean D'Cunha, Siti Ruhaini Dzuhayatin, Zoraida Ramirez Rodriguez, Aida Santos, *Comparative Study of Women Trafficked in the Migration Process* (Massachusetts MA: Coalition Against Trafficking in Women, US and Unversity of Massachusetts MA, 2002)

Ricorda Marco, 'How the COVID-19 "Infodemic" Targets Migrants', *ICMPD*, 18.05.2020 <https://www.icmpd.org/news-centre/expert-voice-series/news-detail/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=693&cHash=aaecc87562bede6d81e6092381885c72>

Sabatier Paul, Daniel Mazmanian, 'The Implementation of a Public Policy: A Framework of Analysis', *Policy Studies Journal*, 8.4 (1980), 538–60 <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>

Santoro Emilio, 'Diritti umani, lavoro, soggetti migranti: procedure e forme del "neo-schiavismo"', in *Diritti umani e soggetti vulnerabili: violazioni, trasformazioni, aporie*, ed. by Thomas Casadei (Torino: Giappichelli, 2012), pp. 227–48

Santos Boaventura de Sousa, *If God Were a Human Rights Activist* (Stanford, California: Stanford University Press, 2015)

Sartori Davide, 'Caporalato e sfruttamento in agricoltura. tra pandemia, normativa e misure di contrasto', *Filodiritto*, 31.03.2020 <https://www.filodiritto.com/caporalato-e-sfruttamento-agricoltura>

–, 'I permessi di soggiorno per i lavoratori stranieri gravemente sfruttati: il coraggio di denunciare e il dovere di prevenire', *Filodiritto*, 11.02.2020 <https://www.filodiritto.com/i-permessi-di-soggiorno-i-lavoratori-stranieri-gravemente-sfruttati-il-coraggio-di-denunciare-e-il-dovere-di-prevenire>

Schloenhardt Andreas, Jessica E. Dale, 'Twelve Years on: Revisiting the UN Protocol Against the Smuggling

of Migrants by Land, Sea and Air', *Zeitschrift Für Öffentliches Recht*, 67.1 (2012), 129–56 <https://doi.org/10.1007/s00708-012-0126-6>

Serughetti Giorgia, 'Prostituzione: violenza o lavoro? Riflessioni su volontarietà, costrizione e danno nel dibattito sulle alternative politico-normative', *AG About Gender - Rivista internazionale di studi di genere*, V. 8.15 (2019) <https://doi.org/10.15167/2279-5057/AG2019.8.15.961>

Spena Alessandro, 'Smuggling umanitario e scriminanti', *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 4, 2019, 1859

Stoppioni Chiara, 'Intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo: prime applicazioni dell'art. 603-Bis c.p.', *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 20\9, 70–94

Taverrini Sara B., *Safe Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in Italy*, "Safe Reporting" of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in the USA and Europe August 2018 – October 2019, 2019 <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/SR19-Italy-country-report.pdf>

UN.GIFT, 'The United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking' <http://www.ungift.org/>

UN, 'COVID-19 Crisis Putting Human Trafficking Victims at Risks of Further Exploitation, Experts Warn', *UN News*, 06.05.2020 <https://news.un.org/en/story/2020/05/1063342>

UN Office on Drugs and Crime, *Global Report on Trafficking in Persons 2016.* (United Nations Pubns, 2017) <https://www.unodc.org/documents/data-and analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf>

–, *Global Report on Trafficking in Persons 2018* (Vienna: UN Office on Drug and Crime, 2018) <https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2019/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf>

–, *Global Study on Smuggling of Migrants 2018,* (New York: Union Nations, 2018) <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glosom/GLOSOM_2018_web_small.pdf>

UN Secretary-General, 'Policy Brief. The Impact of COVID-19 on Women' (UN Women, 09.04.2020) <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en.pdf?la=en&vs=1406>

Ungureanu Romulus Nicolae, Adelina Tamaş, Alina Moise, Claudia Preduţ, Nadia Medvichi, *Trafficking in Persons for Begging: Romania Study* (Piteşti: Delta Cart Educational, 2013)

UNHCR, 'Linee Guida sulla protezione internazionale No. 7, L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta' (UNHCR, 2006) <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/linee_guida_protezione_int.pdf>

UNODC, 'How COVID-19 Restrictions and the Economic Consequences Are Likely to Impact Migrant Smuggling and Cross-Border Trafficking in Persons to Europe and North America' (UNODC, 2020) <https://www.unodc.org/documents/islamicrepublicofiran//2020/05/Covid-related-impact-on-SoM-TiP.PDF>

–, 'Impact of the COVID-19 Pandemic on Trafficking in Persons. Preliminary Findings and Messaging Based on Rapid Stocktaking' (UNODC, 2020) <https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/HTMSS_Thematic_Brief_on_COVID-19.pdf>

Vitiello Mattia, 'L'incorporazione lavorativa degli immigrati in Italia', in *Right job. Lavoro senza diritti. tratta e sfruttamento lavorativo degli immigrati a Roma e nel Lazio* (Roma: sviluppolocale edizioni, 2011), pp. 29–46

Walk Free - Minderoo Foundation, *Protecting People in a Pandemic. Urgent Collaboration Is Needed to Protect Vulnerable Workers and Prevent Exploitation* (Perth, WA, 2020) <https://cdn.minderoo.org/content/uploads/2020/04/30211819/Walk-Free-Foundation-COVID-19-Report.pdf>

World Bank, 'World Bank Predicts Sharpest Decline of Remittances in Recent History', 2020 <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>

Stampato nel mese di marzo 2021
presso C.L.E.U.P. “Coop. Libraria Editrice Università di Padova”
via G. Belzoni 118/3 - 35121 Padova (t. +39 049 8753496)
www.cleup.it - www.facebook.com/cleup

ISBN 978 88 5495 367 3