



Presentazione del 1° Rapporto di ricerca sulla tratta di persone e il grave sfruttamento



PUNTO E A CAPO SULLA TRATTA

**Presentazione del 1° Rapporto di ricerca
sulla tratta di persone e il grave sfruttamento**

ANTICIPAZIONI

Giornata europea contro la tratta di esseri umani

Roma, venerdì 18 ottobre 2013

Musei Capitolini – Palazzo dei Conservatori – Sala Pietro da Cortona



Presentazione del 1° Rapporto di ricerca sulla tratta di persone e il grave sfruttamento

Testi di: Tiziana Bianchini, Gianluca Cardi, Vincenzo Castelli, Mirta Da Pra, Pina De Angelis, Claudio Donadel.

Sintesi a cura di: Isabella Orfano

Coordinamento del progetto: Oliviero Forti, Manuela De Marco e Vincenzo Castelli

Roma, ottobre 2013

Introduzione

In Italia, la tratta di persone è una **realtà consolidata e strutturale dei sistemi di sfruttamento** sessuale, lavorativo e a fini di accattonaggio e, in misura minore, in attività illegali come lo spaccio di sostanze stupefacenti, borseggi o furti in appartamento. Seppur presente su tutto il territorio da molti anni, non vi è stata una vera presa di coscienza collettiva né una strategia nazionale per contrastare un fenomeno fondato sulla **sistematica violazione dei diritti umani** delle persone coinvolte. È forse più facile e sopportabile immaginare che forme estreme di negazione dei diritti avvengano in altri paesi, piuttosto che riconoscerle nella nostra quotidianità. Se poi le **vittime di tratta** sono soggetti poco graditi e vissuti come “**altro da noi**” (es. prostitute, migranti irregolari, lavavetri, mendicanti, badanti), allora, è ancora più facile attivare meccanismi di distanziamento che contribuiscono, di fatto, a rendere ancora più invisibile un fenomeno che, per sua stessa natura, è sovente nascosto o celato dietro ad una esteriore ordinarietà.

L'Italia dispone di strumenti normativi e di un sistema di interventi che per lungo tempo ne hanno fatto il modello più avanzato nel panorama europeo ed internazionale per la tutela delle persone trafficate nonché per il contrasto al fenomeno criminale. L'**art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione** (d.lgs. 286/98)¹ e l'**art. 13 della legge 228/2003 “Misure contro la tratta di persone”**² hanno infatti permesso la costruzione di una rete di progetti che, dal 2000 ad oggi, ha erogato servizi e misure di assistenza ad un numero considerevole di vittime. I programmi di prima assistenza (“progetti art. 13”) e quelli di assistenza e integrazione sociale (“progetti art. 18”), cofinanziati dal Dipartimento per le Pari Opportunità e realizzati da enti locali e organismi privati accreditati, sono attivi su tutto il territorio italiano, seppure con livelli di capillarità e strutturazione diversi. Secondo i dati ufficiali disponibili, **dal 2000 al 2012, oltre 65.000 persone hanno ricevuto una qualche forma di supporto** (informazioni, consulenza psicologica, consulenza legale, accompagnamenti socio-sanitari) dai progetti di **protezione sociale**, **21.378** hanno poi deciso di partecipare ad un programma di protezione sociale³.

Che cosa è cambiato in questi tredici anni di implementazione dei progetti in termini fenomenologici, delle politiche, delle pratiche e delle metodologie anti-tratta? Quali sono le priorità inderogabili su cui le istituzioni centrali e periferiche (Governo, Parlamento, Regioni, Province, Comuni) devono concentrare le proprie azioni per superare le criticità esistenti e garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali delle vittime di tratta? Quali modifiche operative le organizzazioni non governative devono mettere in atto per rispondere ai reali e mutevoli bisogni delle persone trafficate che assistono?

In occasione della Giornata europea contro la tratta di persone (18 ottobre 2013), la **Caritas Italiana** e il **Coordinamento Nazionale delle Comunità di Accoglienza (CNCA)**, in collaborazione con il **Gruppo Abele** e l'**Associazione On the Road**, presentano i risultati della

¹ ART. 18 (*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 assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia uno **speciale permesso di soggiorno** per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un **programma di assistenza ed integrazione sociale.**”

² 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, 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.** (...).”

³ Dipartimento per le Pari Opportunità, 2013, in www.pariopportunita.gov.it.

ricerca *Punto e a capo sulla tratta. 1° Rapporto sulla tratta e il grave sfruttamento*. La ricerca risponde, tra le altre, anche alle domande sopra enunciate a partire da un punto di vista specifico: quello delle operatrici e degli operatori che, attraverso le unità di strada, i centri d'ascolto, gli sportelli, le strutture di accoglienza, i servizi di inclusione socio-lavorativa sono quotidianamente a contatto con vittime di tratta potenziali, presunte o già identificate e assistite.

La **ricerca di tipo quali-quantitativo** ha coinvolto **156 enti**, di cui 148 privati⁴ e 8 pubblici, comprendenti 2 Comuni, 2 Province, 1 Consorzio intercomunale, 1 Regione, 1 Asl e 1 Istituto di Pubblica Assistenza e Beneficienza (Ipab). Di questi, **94 operano nel Nord Italia**, **30 nel Centro** e **32 nel Sud e Isole**. Tale rilevazione rappresenta una sorta di censimento aggiornato delle realtà italiane, del pubblico e del privato sociale, impegnate a fornire servizi alle vittime potenziali, presunte ed identificate di tratta di persone presenti in Italia. Sono stati somministrati **due questionari**: il primo ha permesso di raccogliere dati quantitativi sulla tipologia degli enti, le attività e i servizi che erogano; il secondo ha invece raccolto informazioni qualitative sui fenomeni, le politiche e gli interventi. Sono stati inoltre condotti **17 focus group territoriali** coinvolgendo **199 operatori ed operatrici** impegnati a vario titolo nel settore anti-tratta in Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Lazio, Campania, Molise, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna. I temi dei focus group sono stati: violenza e tutela delle vittime, tutela e contrasto alle varie forme di violenza, sfruttamento sui luoghi di lavoro, lavoro e inclusione delle vittime di tratta, il cliente di chi si prostituisce.

In considerazione del campione rappresentativo di enti presi in esame, le risultanze investigative della ricerca *Punto e a capo sulla tratta* possono essere considerate uno **strumento di riferimento significativo per aggiornare saperi e strumenti di lavoro** ma soprattutto **per ri-costruire politiche adeguate** di assistenza alle vittime e di prevenzione e contrasto al fenomeno criminale.

Un fenomeno multiforme in continua e rapida evoluzione

Dall'indagine emerge con chiarezza che dalla fine degli anni '80 ad oggi, lo scenario fenomenico della tratta in Italia ha subito una modificazione epocale che ne ha allargato gli orizzonti, includendo nuove forme di sfruttamento e gruppi di vittime più compositi in termini di nazionalità, genere, età e background socio-culturale. Pur rimanendo la **prostituzione forzata** in strada la **tipologia di tratta più visibile e conosciuta**, nel corso dell'ultimo decennio, è **progressivamente aumentato il numero di casi identificati di persone trafficate e sfruttate in altri ambiti**, tra cui quelli economico-produttivi e, in particolare, in agricoltura, pastorizia, edilizia, manifatture, lavoro di cura. La **crisi economica** e, soprattutto, un **mercato del lavoro precario, irregolare e "flessibile"** determinano alti fattori di **rischio di invischiamento in sistemi di grave sfruttamento e tratta**. Infatti, molte persone immigrate sono impiegate in diversi settori dell'economia informale e sommersa, spesso caratterizzati da una scarsa regolamentazione e da una forte richiesta di manodopera non specializzata. Generalmente svolgono mansioni che comportano un alto livello di isolamento e di sfruttamento. Inoltre, la crescente deregolamentazione e l'informatizzazione di alcuni settori produttivi incrementano il livello di **vulnerabilità** della forza lavoro straniera, che diventa così manodopera a basso costo, facilmente sostituibile e fortemente sfruttata. Ed è proprio in queste situazioni che i casi di tratta possono svilupparsi e nascondersi. Infine, nel corso degli ultimi anni, sono state registrate non solo **"nuove" forme di tratta** finalizzate all'accattonaggio forzato e ad attività illegali coercitive ma anche casi di vittime soggette a **sfruttamento multiplo** (es. donne costrette a prostituirsi e a spacciare; uomini obbligati a vendere merce al dettaglio, ad elemosinare e a spacciare o prostituirsi).

Aggravati dalla perdurante crisi economica globale, i **principali fattori che spingono le persone a migrare** e, in alcuni casi, a cadere vittima di tratta, continuano ad essere principalmente la povertà,

⁴ Tra cui: 87 associazioni, 29 cooperative, 22 enti ecclesiastici, 6 fondazioni, 3 enti morali e 1 associazione.

la disoccupazione, le discriminazioni di genere ed etniche, le inadeguate politiche di welfare e di sviluppo, le fallimentari o assenti politiche migratorie, i conflitti regionali, il desiderio di emancipazione economica, sociale e culturale, la domanda di forza lavoro non specializzata necessaria a sostenere i cicli produttivi sempre più competitivi della globalizzazione economica. **Nella maggior parte dei casi, il percorso migratorio inizia con la scelta volontaria della persona migrante di espatriare, più raramente la partenza è frutto di un atto coercitivo.** Il debito contratto con persone terze per avere la possibilità di lasciare il proprio paese diventa un fattore di vulnerabilità decisivo per chi emigra. La necessità di restituire quanto prima il denaro preso in prestito facilita l'invischiamento in situazioni di grave sfruttamento e pone la vittima in condizioni di subordinarietà economica e psicologica nei confronti del proprio sfruttatore o sfruttatrice. In questo contesto, persiste la **difficoltà a cogliere le distinzioni e le dinamiche di correlazione tra traffico di migranti e tratta di persone**: da una parte, il secondo fenomeno viene confuso con il primo, dall'altra si tende a trascurare il fatto che un percorso iniziato come migrazione irregolare può trasformarsi in sfruttamento e riduzione in schiavitù una volta che la persona è giunta nel paese di destinazione e la condizione di vulnerabilità la porta a cadere in circuiti di assoggettamento.

Quante sono le vittime di tratta in Italia? A questa domanda non è possibile dare una risposta certa a causa della mancanza di una raccolta dati sistematica da parte delle istituzioni deputate a contrastare il fenomeno e a fornire supporto alle vittime. I dati disponibili non sono aggiornati e riguardano solamente le persone prese in carico dai progetti di protezione sociale o a cui è stato concesso il permesso di soggiorno per motivi umanitari. Poiché le istituzioni competenti (Dipartimento per le Pari Opportunità, Ministero dell'Interno e Ministero di Giustizia) non hanno sinora implementato un database comune o perlomeno un sistema di condivisione di dati sulla tratta, non è possibile fornire statistiche esaustive sull'estensione del fenomeno e gli ambiti di sfruttamento; le vittime presunte, identificate, prese in carico dai progetti o rimpatriate, così come evidenziato recentemente anche da Eurostat⁵. Nel corso degli anni, sono state prodotte anche delle stime sul numero di persone trafficate, prevalentemente riguardanti vittime sfruttate nella prostituzione di strada. Tali stime, oltre a non essere aggiornate, presentano numeri molto diversi a causa delle diverse metodiche utilizzate nell'elaborazione dei dati. È qui comunque importante sottolineare **che la tratta di persone è un fenomeno di difficile misurazione, tuttavia, una raccolta dati sistematica e coordinata effettuata dalle istituzioni e dagli enti competenti permetterebbe di conoscerne le evoluzioni, nonché di approntare adeguate politiche di assistenza delle vittime, di prevenzione e di contrasto alle organizzazioni criminali.**

Nel corso del 2012, attraverso le **unità di strada**, gli enti partecipanti alla ricerca hanno effettuato **23.878 contatti**, di cui **21.491 con donne e ragazze**, **781 con uomini e ragazzi** e **1.606 con persone transgender**. Nella stragrande maggioranza dei casi, si tratta di persone sfruttate nella prostituzione e, in misura minore, in agricoltura e nell'accattonaggio. Le **unità di contatto indoor**, numericamente molto inferiori a quelle che operano in strada, hanno invece effettuato **2.936 contatti**, di cui **2.617 con donne**, **29 con uomini** e **290 con persone transgender**. Rispetto alla distribuzione territoriale, il 61% delle persone contattate si trovava al Nord, il 25% al Centro e il 14% al Sud e nelle Isole. Per quanto riguarda l'età, continuano ad essere soprattutto le giovani tra i 18 e i 25 anni (più del 50%) ad essere sfruttate nel mercato della prostituzione, mentre le minori sono circa il 4,5%. I paesi di origine principali sono la Nigeria e la Romania, in costante crescita invece il Brasile, il Marocco, la Cina. Si registra infine il ritorno dell'Albania.

Sono cambiati l'**organizzazione delle reti e dei singoli criminali** e i **metodi di reclutamento, controllo e sfruttamento impiegati**, con l'evidenziarsi dei seguenti *trend*: il passaggio da gruppi

⁵ Eurostat, *Trafficking in Human Beings*, Bruxelles, 2013, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action?nodePath=/Publications/Trafficking+in+Human+beings+-+DGHome-Eurostat_EN.pdf&fileName=Trafficking+in+Human+beings+-+DGHome-Eurostat_EN.pdf&fileType=pdf>.

semi-dilettantistici e poco organizzati a gruppi fortemente organizzati con collegamenti transnazionali e radicati nei paesi di destinazione; il passaggio da forme di controllo coercitive e violente a strategie di sfruttamento basate anche sulla parziale condivisione dei profitti con le vittime; il coinvolgimento di alcune vittime nell'attività di controllo delle persone sfruttate; lo sviluppo della capacità di abbinare 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 contemporaneamente le vittime.

In questo contesto, persiste la **difficoltà a cogliere le distinzioni e le dinamiche di correlazione tra traffico di migranti e tratta di persone**: da una parte, il secondo fenomeno viene confuso con il primo, dall'altra si tende a trascurare il fatto che un percorso iniziato come migrazione irregolare può trasformarsi in sfruttamento e riduzione in schiavitù una volta che la persona giunge nel paese di destinazione e la condizione di vulnerabilità la porta a cadere in circuiti di assoggettamento. Si tende quindi a non considerare che la **tratta è un reato contro la persona**, i cui diritti umani vengono violati, mentre il **traffico di migranti è un reato contro lo Stato** in quanto vengono violate le leggi sull'immigrazione. Quindi, mentre lo scopo del traffico di migranti è il trasporto illegale oltre i confini per ottenerne, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale, il fine della tratta di persone è lo sfruttamento.

Varie, e costantemente soggette a modifiche per eludere i controlli delle forze dell'ordine, sono le **rotte** utilizzate per l'ingresso in Italia. Esse si differenziano in base alla tipologia di sfruttamento, al luogo di origine delle vittime e alle esigenze organizzative dei gruppi criminali coinvolti. Per la tratta a scopo di sfruttamento sessuale le principali rotte registrate (in ordine decrescente) sono quelle che attraversano l'Europa dell'Est, il Maghreb-Sicilia e l'area Schengen. Per la tratta a scopo di grave sfruttamento lavorativo, le due principali rotte praticate sono quelle dell'Europa dell'Est e del Maghreb-Sicilia, mentre per la tratta a scopo di accattonaggio forzato la rotta utilizzata è quasi esclusivamente quella che attraversa l'Europa dell'Est.

I **luoghi di sfruttamento** si sono **moltiplicati** in maniera esponenziale nell'ultimo decennio. Chi è costretto a prostituirsi ora si trova non solo sulla strada e nei classici luoghi al chiuso (appartamenti, hotel, night club), ma anche in aree di grande scorrimento e flusso (stazioni ferroviarie e della metro, bus terminal, centri commerciali, piazzole in prossimità degli ospedali o dei luoghi di reclutamento giornaliero di manodopera immigrata e non irregolare, etc.), mentre chi è obbligato a mendicare lo fa principalmente sulle strade ma sempre più in prossimità dei centri commerciali, nelle aree di flusso e sui mezzi pubblici. Sempre più rilevante anche lo spazio virtuale del web, quale punto di incontro della domanda e offerta di prestazioni sessuali, di lavori stagionali in agricoltura, di cura o di altro tipo

La **tratta** è un **reato contro la persona**, i cui diritti umani vengono violati, il **traffico di migranti** è un **reato contro lo Stato** in quanto vengono violate le leggi sull'immigrazione. Mentre lo scopo del traffico di migranti è il trasporto illegale oltre i confini per ottenerne, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale, il fine della tratta di persone è lo sfruttamento.

Nello specifico:

La **tratta di persone** è caratterizzata da:

- ⇒ il reclutamento (es. attraverso l'offerta di lavoro all'estero o all'interno del paese) o il trasporto e il trasferimento (es. trasferimento regolare o irregolare tra paesi diversi o all'interno di un paese) o l'ospitare o l'accogliere persone trafficate;
- ⇒ l'utilizzo di minacce, della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità; il consenso allo spostamento è irrilevante qualora siano utilizzati i mezzi citati;
- ⇒ lo scopo è lo sfruttamento sessuale, lavorativo, schiavitù, accattonaggio, asservimento o espianto di organi della persona trafficata.

Il **traffico di migranti** è caratterizzato da:

- ⇒ lo spostamento illegale di una persona da uno Stato ad un altro senza soddisfare i requisiti necessari per l'ingresso legale nello Stato di destinazione;
- ⇒ consenso allo spostamento senza uso di mezzi coercitivi o abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità;
- ⇒ lo scopo non è lo sfruttamento sessuale, lavorativo, etc., della persona trasportata ma l'ottenimento di un compenso a fronte del servizio finalizzato all'ingresso illegale nello Stato di destinazione;
- ⇒ la libertà di andare per la propria strada una volta giunti a destinazione, pur nella limitazione oggettiva data dal trovarsi in condizione illegale in un paese straniero e dal bisogno economico.

[Osservatorio Tratta, *Glossario*, 2007]

fornite (anche) da vittime di tratta. Il luogo di sfruttamento da “eccezionale” è diventato “normale”, sia per quanto riguarda la compenetrazione dello sfruttamento nella vita quotidiana (mentre si fa la spesa, mentre si va al lavoro, mentre si naviga in rete) che per la tipologia di sfruttamento che si incontra e non si riconosce come tale (operai edili nei cantieri, badanti in case private, ambulanti per strada). Il luogo di sfruttamento diventa in questi casi lo spazio produttivo simbolico in cui le ragioni economiche prevalgono sul rispetto dei diritti umani.

Le vittime sono costrette a subire **condizioni di vita e di lavoro disumane**: hanno orari di lavoro molto lunghi e senza pause intermedie; percepiscono retribuzioni molto inferiori a quelle pattuite o stabilite per legge; sono pagate irregolarmente o affatto; vengono illuse rispetto all’ottenimento di permessi di soggiorno, per cui, a volte, sono costrette a versare del denaro; sono costrette ad avere rapporti non protetti con clienti o a svolgere mansioni pesanti, nocive o pericolose; devono subire ritorsioni, estorsioni e comportamenti xenofobi, discriminazioni di genere o molestie sessuali. A perpetrare azioni mirate all’assoggettamento e allo sfruttamento delle vittime vi sono in primo luogo gli sfruttatori e i datori di lavoro, seguiti da figure intermedie senza scrupoli che chiedono denaro per qualsiasi “servizio aggiuntivo”: impiego giornaliero o porzione del marciapiede occupato, trasporto dal luogo di ritrovo a quello di lavoro e viceversa, affitto di un posto letto (spesso in soluzioni alloggiative e condizioni igienico-sanitarie pessime), invio di denaro in patria e così via.

La ricerca indica con chiarezza che le persone trafficate e gravemente sfruttate vivono **forme di disagio multiple**, strettamente connesse alla tipologia di sfruttamento subito e alle condizioni di vita patite. La maggioranza delle operatrici e degli operatori intervistati ha dichiarato che le persone costrette a

Dall’osservatorio delle operatrici e degli operatori sociali e delle forze di polizia emerge che **la violenza è ricomparsa**, dopo anni in cui era stata abbastanza contenuta, e ha raggiunto livelli impensabili: “vediamo ‘segn’i fisici e psichici molto peggiori degli anni ’80, quando pensavamo che si fosse superato ogni limite”. Ed è una violenza che non accenna a sparire perché “il suo aumento è proporzionale al disinvestimento sul tema della tratta fatto sia di aiuto alle vittime sia di contrasto”.

prostituirsi sono oggetto di violenza di genere (61,7%), vivono in povertà (57,9%) e sviluppano problemi di salute mentale (51,9%). In misura inferiore, ma pur sempre significativa, fanno uso o abuso di alcool (33,1%), di sostanze stupefacenti (26,3%) e sono senza dimora (26,3%). Secondo gli operatori intervistati, le vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo vivono disagi multipli perché ridotti in povertà (35,3%), dediti all’alcool (20,3%), e senza dimora (20,3%); in misura meno rilevante incidono sul loro disagio l’abuso di sostanze stupefacenti, la violenza di genere e la salute mentale. Infine, i disagi multipli vissuti dalle vittime di tratta costrette all’accattonaggio – spesso reclutate appositamente con menomazioni fisiche o problemi psichiatrici – sono conseguenti alle condizioni di povertà (21,1%), all’appartenenza ad una minoranza etnica (16,5%), all’abuso di alcool (15,8%), all’essere senza dimora (15,8%), al subire violenza di genere (13,5%). Alla luce di questi dati, è evidente che le vittime di tratta costituiscono un **gruppo altamente composito e multiproblematico** per cui è indispensabile elaborare strategie e pratiche innovative per fornire **servizi multi-target**, che devono essere necessariamente espressione di un lavoro di **rete multi-agenzia**.

Quel mondo sconosciuto ai più: il sistema di protezione sociale per le vittime di tratta

La teoria consolidata

In Italia, servizi di assistenza alle vittime sono stati erogati fin dal primo apparire del fenomeno della tratta a scopo di sfruttamento sessuale in varie città. Negli anni Novanta, infatti, gli enti pubblici e le Ong, che da tempo fornivano supporto alle persone che si prostituivano in strada (principalmente attraverso distribuzione di materiale informativo e di profilassi, *counselling*, accompagnamento ai servizi socio-sanitari), hanno cominciato ad incontrare donne straniere portatrici di storie e di bisogni diversi. Tra loro, vi erano anche le prime vittime di tratta,

generalmente di origine nigeriana ed albanese. In breve tempo, gli enti pubblici e del privato sociale di diverse piccole e grandi città, soprattutto del Nord e del Centro Italia cominciarono ad elaborare nuove metodologie, strumenti e servizi per contattare le vittime di tratta e fornire loro misure diversificate di assistenza. Ed è proprio sulla base di queste competenze e del *know-how* acquisito in quegli anni che il sistema italiano di protezione sociale a favore di vittime di tratta è stato creato a partire dall'anno 2000 dal Dipartimento per le Pari Opportunità.

Il sistema italiano di protezione sociale per le vittime di tratta si fonda su tre pilastri di azione: l'emersione, l'identificazione e la prima assistenza, l'inclusione socio-lavorativa o il rientro assistito. A questi pilastri sono collegati i seguenti dispositivi di intervento:

- **Numero Verde Nazionale anti-tratta** (800.290.290);
- **Programma di prima assistenza**, ai sensi dell'art. 13 "Istituzione di uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale" della legge 228/2003 ("Misure contro la tratta");
- **Programma di assistenza e integrazione sociale** previsto dall'art. 18 "Soggiorno per motivi di protezione sociale" del d.lgs. 286/98 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".

I programmi artt. 13 e 18 prevedono il co-finanziamento – attraverso **bandi annuali** – di progetti realizzati da enti locali ed organismi privati che, per partecipare alla gara, devono essere iscritti alla seconda sezione del Registro delle associazioni e degli enti che operano a favore degli immigrati⁶. Oltre agli enti preposti ed autorizzati a realizzare i programmi artt. 13 e 18, vi sono numerosi altri soggetti che con competenza e motivazione affiancano il sistema "istituzionale" nella cura e nella presa in carico delle vittime. Infatti, ogni progetto territoriale ha costruito una rete multidisciplinare che collabora e supporta mettendo a disposizione strutture e risorse umane per l'accoglienza di persone trafficate che fuoriescono dai circuiti dello sfruttamento. Una elevata percentuale di questi enti non sono iscritti al sopracitato Registro nazionale ma sono stati volutamente inclusi nel database iniziale degli enti contattati, per consentire la raccolta di informazioni qualitativamente e quantitativamente rilevanti ai fini della presente ricerca.

Tali programmi sono di competenza del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne cura la regia nazionale, promuove i bandi annuali, monitora e valuta i progetti finanziati, incluso il Numero Verde Nazionale.⁷

Dal 2006 i progetti art. 13 garantiscono assistenza alle presunte vittime di tratta e a quelle già identificate come tali per un periodo minimo di tre mesi che, ove possibile, può essere esteso ad altri tre mesi. Durante questo lasso temporale, le persone prese in carico da enti pubblici o del privato sociale hanno diritto ad adeguate condizioni di alloggio, di vitto, di assistenza sanitaria e legale. In molti casi, una volta concluso il progetto individuale art. 13, le persone continuano ad essere assistite nell'ambito dei progetti art. 18. **Dal 2006 al 2012, i progetti art. 13 finanziati sono stati 166.**

Dal 1999 al 2012, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha co-finanziato 665 progetti art. 18. Da oltre un decennio, dunque, attraverso tali progetti, le persone trafficate⁸ possono accedere ai

⁶ Cfr. Art. 42 del d.lgs. 286/98 e artt. 52, 53 e 54 del DPR 394/99 così come modificato dal DPR 334/04. Il registro è in capo al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che annualmente monitora il possesso dei requisiti degli enti iscritti e ne valuta la pertinenza. Al 20 settembre 2013, gli enti iscritti sono 205. Per informazioni: www.lavoro.gov.it/md/AreaSociale/Immigrazione/associazioni/Pages/default.aspx.

⁷ Fino al 2012, i progetti erano selezionati dalla Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento. Istituita nel 1999 e presieduta dal Dipartimento per le Pari Opportunità, nella sua ultima composizione, la Commissione era composta da rappresentanti del Ministero della Giustizia, del Ministero dell'Interno, del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, dal Dipartimento per le Politiche delle Famiglia, della Conferenza Stato-Regioni, dell'Associazione Nazionale Comuni d'Italia (ANCI). Da mandato, la Commissione aveva compiti di indirizzo, controllo e programmazione delle risorse assegnate ai programmi.

seguenti servizi ed attività finalizzati all'inclusione socio-lavorativa e, quindi, al raggiungimento dell'autonomia individuale:

- accoglienza o presa in carico territoriale
- *counselling* psicologico
- consulenza ed assistenza legale
- mediazione linguistico-culturale
- accompagnamento ai servizi socio-sanitari
- attività sociali
- corsi di alfabetizzazione
- corsi di lingua italiana
- formazione scolastica
- formazione professionale
- orientamento
- tirocini aziendali
- supporto nella ricerca del lavoro
- inserimento diretto nel mondo del lavoro.

Tali servizi sono erogati in base al piano di assistenza individualizzato elaborato congiuntamente dall'ente e dalla persona assistita, una volta entrata nel progetto di assistenza ed integrazione sociale, che prevede anche la concessione del permesso di soggiorno per motivi umanitari della durata di sei mesi, rinnovabile fino a 18 mesi e convertibile in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, di studio o di altro tipo.

Dalla teoria consolidata alla pratica: i risultati della ricerca

Attraverso il coinvolgimento di un campione rappresentativo di enti pubblici e privati che attuano progetti artt. 13 e 18, il presente studio ha permesso di delineare il complesso quadro degli ambiti di sfruttamento (Tabella 1) in cui erano inserite le vittime di tratta assistite, le tipologie dei servizi offerti, le risorse umane impiegate, le reti strutturate, le fonti complementari di finanziamento utilizzate.

Tabella 1 – Ambito di sfruttamento di provenienza delle vittime assistite per area geografica (2012)

Ambito di sfruttamento di provenienza delle vittime assistite	Area geografica			Totale
	Centro	Nord	Sud-Isole	
Totale enti	30	94	32	156
Sfruttamento sessuale	30	90	28	148
Sfruttamento lavorativo	22	53	23	98
Accattonaggio	15	34	12	61
Altra forma	3	10	9	22

La quasi totalità degli enti che hanno risposto al questionario (148 su 156) assiste vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale; due terzi degli enti, prevalentemente operanti nelle regioni del Nord Italia, aiutano vittime gravemente sfruttate in ambiti lavorativi (98 su 156), mentre meno della metà degli enti (61 su 156), di cui oltre il 50% concentrati nel Centro Italia, si occupano di

⁸ Al fine di garantire a tutte le vittime di tratta, indipendentemente dalla loro nazionalità, il diritto di accedere ai programmi di protezione sociale, nel 2007 è stato introdotto il comma 6-bis all'art. 18, d.lgs. 286/98, di cui alla legge 26 febbraio 2007 n. 17, che prevede la partecipazione alle disposizioni previste dall'art. 18 di persone straniere nonché di cittadini/e di Stati membri dell'Unione europea che intendano sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti di soggetti dediti alla tratta di persone a scopo di sfruttamento. Tale disposizione si è resa necessaria per rendere possibile la partecipazione ai progetti di protezione sociale alle persone comunitarie che, di fatto, in ottemperanza della legge allora vigente, erano impossibilitate ad accedervi. La norma è stata recepita a partire dall'Avviso n. 8, bandito nel 2007.

persone trafficate a scopo di **accontaggio forzato**. Tale suddivisione rispecchia, da un lato, l'evoluzione del fenomeno della tratta sul territorio nazionale e, dall'altro, lo sviluppo delle politiche di assistenza e protezione sociale rivolte a vittime di tale reato. Infatti, come evidenziato nelle pagine precedenti, è la tratta a scopo di sfruttamento sessuale a manifestarsi per prima e con particolare risonanza soprattutto a causa dell'alta visibilità sulle strade cittadine e di periferia di giovani donne straniere che si prostituivano. Ed è proprio in risposta a tale realtà che al Dipartimento per le Pari Opportunità è stato dato il mandato di istituire e governare il programma art. 18, inizialmente rivolto solo alle vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale. Solo a partire dalla seconda metà degli anni 2000, gli enti hanno avviato servizi per vittime di tratta gravemente sfruttate in ambito lavorativo e, inizialmente, inviate in modo occasionale dalle Forze di Polizia Giudiziaria o dalla Magistratura. Conseguentemente, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha modificato il regolamento dei bandi annuali del programma art. 18, inserendo anche vittime di altre forme di sfruttamento tra i beneficiari finali degli interventi. Tuttavia, come si evince dalla Tabella, ancora limitato è il numero degli enti che si occupano di altre forme di tratta, che richiedono la rivisitazione dei modelli e delle metodologie di intervento finora sviluppate per agganciare e assistere le vittime.

Molte le tipologie dei servizi erogati alle vittime di tratta dagli enti censiti dalla ricerca (Tabella 2). L'**accoglienza residenziale** – nelle sue varie forme di breve, medio e lungo periodo – è il principale servizio offerto (70% circa) su tutto il territorio nazionale. L'attività di contatto con le presunte vittime di tratta viene svolta prioritariamente attraverso le **unità di strada** (64 enti) e, in misura più significativa rispetto al passato⁹, anche mediante unità di contatto che operano **al chiuso** (37 enti). Tali servizi si rivolgono esclusivamente alle persone che si prostituiscono, tra cui vi sono anche vittime di tratta, in luoghi all'aperto e negli appartamenti (*"indoor"*). Anche i **centri di ascolto, sportelli e drop in center** (82 enti) sono variamente presenti in Italia quali luoghi a bassa soglia diretti, in alcuni casi, a vari gruppi sociali vulnerabili, incluse le persone trafficate. A sottolineare l'impegno a supporto del processo di autonomia delle persone prese in carico è il numero rilevante degli enti che implementano **azioni** mirate all'**inclusione socio-lavorativa** (80 enti) e quello degli **invii ad organismi di formazione** (53 enti). Anche gli **sportelli giuridici** sono un servizio che si sta progressivamente espandendo in Italia (40 enti), sebbene essi siano ancora numericamente pochi e la consulenza e assistenza legale continui ad essere offerta – nella maggioranza dei casi – grazie all'apporto di personale volontario. Infine, tra i servizi rilevati vi sono le **unità territoriali operative dei progetti art. 13** aventi il compito di raccordarsi con la postazione nazionale del Numero Verde contro la Tratta rispetto alla valutazione dei casi segnalati e all'eventuale invio delle presunte persone trafficate ai servizi dedicati del territorio di riferimento.

Tabella 2 - Servizi offerti dagli enti censiti per area geografica nel 2012

Servizi offerti	Area geografica			Totale
	Centro	Nord	Sud-Isole	
Totale enti	30	94	32	156
Unità di strada	11	39	14	64
Unità di contatto indoor	4	23	10	37
Unità territoriali operative (art. 13)*	6	8	10	24
Centro d'ascolto/Sportello/Drop in Center	14	50	18	82
Sportello giuridico	8	19	13	40
Pronta accoglienza /casa di fuga	18	45	17	80
Accoglienza residenziale	22	66	22	110
Inclusione socio-lavorativa	17	47	16	80

⁹ Cfr. F. Prina, *La tratta di persone in Italia. Vol. 3. Il sistema degli interventi a favore delle vittime di tratta*, FrancoAngeli, Milano, 2007.

Invio a formazione professionale	11	33	9	53
---	----	----	---	-----------

(* Dati riferiti solo alle telefonate effettuate dalle vittime di tratta)

La stragrande maggioranza dei servizi è erogata a donne (Tabella 3). Questo dato riflette la peculiarità del sistema anti-tratta costruito fino ad oggi in Italia, un dispositivo sviluppatosi per rispondere soprattutto al fenomeno dello sfruttamento della prostituzione in strada. Complessivamente, nel 2012, gli enti censiti hanno contattato 21.491 donne in strada (su 23.878 contatti complessivi), 2.116 contatti con donne nell'indoor (su 2.936 contatti), 7.060 contatti con donne nei centri d'ascolto/sportelli/*drop in centre* (su 10.111), 1.141 donne nelle strutture di accoglienza residenziali (su 1.403 persone). Anche se ancora molto limitato, in costante aumento è il numero di **uomini e persone transessuali** con cui gli enti entrano in contatto. Da rilevare, tuttavia, che si registrano **gravi difficoltà ad assicurare misure complete di supporto a questi specifici target group**. Ad esempio, la disponibilità alloggiativa per gli uomini è bassa e presente solo in alcune aree geografiche, molto scarsa è invece la ricettività per le persone transessuali. Queste ultime, poi, riescono con grandi difficoltà ad accedere ad alcuni servizi, tra cui quelli di inclusione professionale (qui non quantitativamente rilevati).

Tabella 3 - Servizi offerti dagli enti censiti per contatti/vittime contattate e genere nel 2012

Servizi offerti	Valore assoluto	Valore %	N. vittime/contatti	Femmine	Maschi	Transgender
Accoglienza residenziale**	110	70,5%	1.403	1.141	242	20
Centro d'ascolto/Sportello/Drop in Center*	81	51,9%	10.221	8.727	1.252	132
Inclusione lavorativa**	80	51,3%	468	nr	nr	nr
Pronta accoglienza/casa di fuga**	80	51,3%	1.119	985	130	4
Unità di strada*	64	41%	23.878	21.491	781	1.606
Unità di contatto indoor*	37	23,7%	2.963	2.617	29	290
Unità territoriali operative progetti art. 13*	24	15,4%	223	185	33	5
Totale enti	156	100%				

n.r. = non rilevato

* Dati riferiti a numero di contatti

** Dati riferiti a numeri di persone

*** Dati riferiti solo alle telefonate effettuate dalle vittime di tratta)

Oltre a quelli riportati nelle Tabelle 2 e 3, gli enti censiti hanno elencato altri **servizi complementari ed integrativi** rivolti alle vittime di tratta, tra cui: accoglienza donne in difficoltà attraverso il servizio SPRAR; accoglienza minori; accoglienza territoriale; accompagnamento sanitario; accompagnamento territoriale; assistenza legale; consulenza psicologica; mediazione interculturale; alfabetizzazione; orientamento; inserimento nella comunità territoriale; contatto con i paesi di origine. È qui importante sottolineare che è possibile che alcuni di questi servizi siano stati considerati da alcuni enti come attività già ricomprese nel percorso di contatto, assistenza ed inclusione socio-lavorativa delle vittime o ne siano parte integrante. È qui inoltre rilevante evidenziare che, sebbene questi servizi siano in gran parte finanziati attraverso i programmi artt. 13 e 18, la metà degli enti censiti ha affermato che accede **anche ad altre fonti di finanziamento**. Ciò permette di sostenere i costi reali dei servizi erogati e consente inoltre di diversificare i propri interventi, sperimentando nuove azioni di supporto e assistenza alle vittime. Tra i fondi utilizzati sono stati citati in particolare quelli regionali ed europei (soprattutto, ma non solo, i programmi specificatamente dedicati alla tratta o alla violenza di genere *Prevention of and Fight Against Crime e Dabpne*).

Come la ricerca ha evidenziato, i servizi sono erogati da un **numero rilevante di professionisti e volontari/e**, con **profili e competenze diversificate e complementari** per rispondere ai bisogni multidimensionali delle persone assistite. Dal 2000 ad oggi, l'articolato sistema di protezione sociale italiano si è indubbiamente sviluppato e specializzato soprattutto grazie a tali operatori ed operatrici che, oltre a fornire servizi, contribuiscono ad elaborare modelli e metodologie di intervento. Inoltre, si è evoluto attraverso la costituzione o l'adesione a **reti territoriali e nazionali** composte da enti pubblici e/o privati che lavorano specificatamente sulla tratta di persone o come parte di un mandato più ampio. Degli enti censiti, l'83,2% (129 enti su 156) ha dichiarato di appartenere a reti locali. Queste ultime sono multi-agenzia in quanto composte da rappresentanti di varie istituzioni ed agenzie, tra cui le forze dell'ordine, procure, ispettorati del lavoro, aziende sanitarie, sindacati, agenzie di formazione, associazioni datoriali e così via. L'obiettivo di una collaborazione concreta e fattiva sul territorio per un flusso regolare di informazioni, lo scambio di buone prassi, l'elaborazione congiunta di strumenti e metodologie ha prodotto, in diversi casi, progetti condivisi e protocolli di intesa che specificano il ruolo e le competenze di ciascun firmatario. In pochi casi, tali protocolli sono corredati da strumenti metodologici (es. lista di indicatori di tratta per ambito di sfruttamento; schema di intervista; linee guida per procedure operative). Per quanto riguarda le reti o i coordinamenti nazionali, solo il 36,8% degli enti censiti (pari a 57 enti) ha dichiarato di farne parte. In questo caso, le reti maggiormente citate sono: il Numero Verde Nazionale Anti-tratta, il CNCA, la Caritas Nazionale e la Piattaforma Anti-tratta. La ricerca ha evidenziato che il lavoro di rete, da una parte, rende possibile la migliore realizzazione dei processi di incontro, accoglienza e integrazione sociale delle vittime e, dall'altra, consente un'efficace "presenza politica", attraverso la partecipazione agli incontri sull'elaborazione e la gestione delle politiche, al miglioramento del sistema di intervento a tutela delle vittime e di contrasto alle organizzazioni criminali.

Le politiche e gli attori anti-tratta: cambiare si deve

La ricerca ha permesso di raccogliere il punto di vista degli operatori e delle operatrici sulle politiche e gli interventi realizzati attraverso i progetti di protezione sociale in Italia. In particolare, sono state rilevate **criticità di tipo politico, di governo del sistema, di applicazione dell'istituto della protezione sociale, di carattere progettuale ed operativo.**

La **scarsa attenzione della politica al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento** viene indicata come criticità prevalente che, conseguentemente, determina l'"assenza di un piano nazionale antitratta"; "il mancato recepimento della Direttiva europea 36/2011"; "la mancanza di un/a *National Rapporteur*" e, quindi, la **inottemperanza di normative e documenti di indirizzo europeo ed internazionale** che l'Italia ha sostenuto, recepito o ratificato nel corso degli ultimi quindici anni (es. Direttiva europea 36/2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime; Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani del Consiglio d'Europa, 2005; Piano di Azione OSCE per la Lotta alla Tratta di Esseri Umani, 2003). Di fatto, tali mancanze sono il prodotto dell'inazione o della scarsa volontà politica delle istituzioni centrali nel loro complesso, dal Governo al Parlamento, ai ministeri competenti in materia di tratta.

Lo **scarso o quasi assente governo del sistema di protezione sociale** è una criticità imputata in particolar modo "all'assenza di coordinamento del sistema degli interventi da parte del livello centrale", "allo scarso peso da parte del Dipartimento per le Pari Opportunità nello svolgere concertazione e coordinamento tra i ministeri", "allo **sfaldamento della rete consolidata** in questi dieci anni di attività dei **progetti art. 13 e art. 18**" o "all'**assenza di linee di indirizzo e di prassi comuni**". Secondo le organizzazioni intervistate, a mancare sono il coordinamento tra le politiche pubbliche dei ministeri competenti nonché le capacità strutturali ed economiche del Dipartimento Pari Opportunità ad implementare e governare un servizio centrale con compiti di coordinamento,

monitoraggio e valutazione degli interventi territoriali come, ad esempio, il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) o il Comitato per i Minori Stranieri.

La **disomogenea e parziale applicazione dell'istituto della protezione sociale** è una criticità strutturale e di sistema in quanto presente fin dalla sua introduzione nel 1998. Si riferisce, al mancato riconoscimento e l'ampia discrezionalità da parte delle Questure nella concessione di percorsi sociali alle vittime di tratta, preferendo quelli giudiziari. Di fatto, viene adottata una **visione premiale** che, dal punto di vista pratico, equipara la figura giuridica della vittima a quella del testimone di giustizia, trasformando un dispositivo di tutela dei diritti umani in un ulteriore sistema per collaboratori e collaboratrici di giustizia. Gli enti intervistati hanno individuato una serie di problematiche collegate a questa criticità e, soprattutto, ai **difficili rapporti con le forze di polizia e l'autorità giudiziaria**, tra cui, i **lunghi tempi d'attesa per il rilascio dei titoli di soggiorno o del nulla osta**, le collaborazioni fondate su **rapporti personali ed informali**, la **scarsa collaborazione** con enti anti-tratta e il **mancato utilizzo di indicatori specifici per l'emersione e l'identificazione** delle presunte vittime, l'**insufficiente conoscenza di ambiti di sfruttamento diversi da quello della prostituzione forzata in strada**. Tale situazione chiama direttamente in causa il Ministero dell'Interno per il debole controllo circa l'applicazione delle disposizioni di legge e delle numerose circolari applicative in materia di protezione sociale da parte delle Questure e, indirettamente, il Dipartimento per le Pari Opportunità per la ridotta incisività nel governo del sistema tratta; nonché gli altri ministeri competenti in materia di integrazione sociale, la cui assai ridotta cooperazione contribuisce a subordinare la tutela delle vittime agli obiettivi di contrasto del fenomeno criminale.

La **violenza istituzionale** viene perpetrata a danno di molte vittime di tratta in vari modi: dal ritardo nel rilascio del permesso di soggiorno (persone che diventano "fascicoli") al modo giudicante e scortese con cui vengono trattate, ad esempio, quando si rivolgono ad alcuni sportelli pubblici o accedono ai servizi sanitari, senza essere accompagnate dalle operatrici o dagli operatori degli enti che le assistono. Palese violenza istituzionale viene agita anche da alcune Ambasciate dei Paesi di origine per il rilascio dei documenti, spesso sottratti dagli sfruttatori all'arrivo delle vittime in Italia. A ciò si aggiunge, per quanto riguarda l'accesso ai servizi sanitari, il timore di essere segnalate. Su questo, grandi responsabilità hanno alcune proposte di legge avanzate e alle quali i media danno grande rilievo tanto da essere percepite come "effettive" da molte persone migranti mentre, il più delle volte, rimangono mere "proposte".

Gli enti intervistati sottolineano con forza che, laddove si sono sviluppate modalità operative di identificazione multi-agenzia, definite da protocolli operativi tra l'Ufficio Immigrazione della Questura, altri uffici di polizia competenti, la Procura, i servizi sociali territoriali e le organizzazioni anti-tratta accreditate, l'applicazione dell'istituto della protezione sociale è diventata una prassi consolidata, sia per i percorsi giudiziari che per quelli sociali. Tale modello operativo, però, riguarda ancora pochi territori italiani. Alla luce di queste evidenze, è di fondamentale importanza l'elaborazione e l'implementazione di linee guida nazionali¹⁰ che definiscano ruoli, procedure, documentazione e tempistiche da attivare per l'emersione, l'identificazione, assistenza di

¹⁰ In realtà, nell'ambito del progetto comunitario "Sviluppo di un Sistema Transnazionale di Referral per le Vittime di Tratta tra Paesi di Origine e Paesi di Destinazione - TRM-EU", il Dipartimento per le Pari Opportunità, in collaborazione con l'*International Migration Centre for Migration Policy (ICMPD)*, ha specificatamente elaborato le *Guidelines for the Development of a Transnational Referral Mechanism for Trafficked Persons in Europe: TRM-EU (2010)*. Tuttavia, mentre gli altri partner europei del progetto hanno adattato e adottato tali linee guida, il Dipartimento per le Pari Opportunità, sebbene abbia tradotto in italiano il documento, non ha mai attivato il processo di adattamento e adozione, fondamentale anche per la creazione del sistema nazionale di referral. La stessa sorte è toccata a *Lavoro forzato e tratta di esseri umani. Manuale per ispettori del lavoro (2010)*, tradotto dalla versione inglese prodotta dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro e adattato dal Dipartimento per le Pari Opportunità e dalla Direzione Generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in collaborazione con una serie di istituzioni ed enti privati impegnati nel settore anti-tratta. Il manuale è stato tradotto nell'ambito del progetto europeo "Azione transnazionale ed intersettoriale per il contrasto della tratta a scopo di grave sfruttamento lavorativo. Identificazione e assistenza delle vittime - FREED".

breve, medio e lungo periodo per l'inclusione socio-lavorativa in Italia o per il rientro assistito in patria delle vittime delle varie forme di tratta. Come sottolineato dagli operatori e dalle operatrici intervistate, l'adozione di tale strumento contribuirebbe a consolidare e a migliorare il sistema di protezione vigente, evitando così anche forme di ri-vittimizzazione istituzionale derivanti, ad esempio, dalla mancata identificazione, dal rifiuto o da ritardi prolungati del rilascio del titolo di soggiorno, dal **mal funzionamento della burocrazia amministrativa delle Procure e dei tribunali**, dal **trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione**, dal **rimpatrio coatto**.

Le **criticità di tipo progettuale** preoccupano in maniera rilevante gli enti interpellati, che rilevano come l'**incertezza**, la **scarsità** e i **progressivi tagli dei finanziamenti** assegnati ai **programmi artt. 13 e 18** condizionano e penalizzano fortemente gli interventi anti-tratta e, quindi, la tutela della vittime. Le **procedure farraginose dei bandi** di finanziamento e la **scadenza annuale** dei progetti finanziati comportano un rilevante dispendio di energie, una **notevole precarietà delle attività e delle risorse umane** impiegate nonché l'**impossibilità di realizzare strategie pluriennali di intervento**. Si tratta di criticità strettamente dipendenti dalla volontà politica che determina l'entità dei finanziamenti da destinare al "sistema tratta" e decide o meno di attuare una programmazione degli interventi più strategica, coordinata e di lungo periodo, istituendo un unico fondo nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento e consentendo così un reale monitoraggio e valutazione degli interventi attuati. Quest'ultimo potrebbe facilitare l'auspicato processo di adeguamento dei progetti art. 13 a programmi che garantiscono il periodo di riflessione e la prima assistenza attraverso percorsi individualizzati di supporto, che diventerebbero così effettivamente propedeutici ai progetti di protezione sociale art. 18 o ai rientri volontari assistiti. In questo caso, le soluzioni devono essere promosse non solo da chi governa istituzionalmente il sistema anti-tratta ma anche dal legislatore, poiché i programmi artt. 13 e 18 sono regolati da due dispositivi di legge distinti.

Infine, gli enti hanno individuato le principali **criticità operative** che incontrano nel lavoro diretto con le vittime di tratta e con le reti locali. Innanzitutto, vi sono la **durata troppo breve (annuale) dei progetti art. 18**, **offerte formative inadeguate** e la **grave crisi occupazionale** che rendono difficile il raggiungimento degli obiettivi di inclusione socio-professionale delle vittime assistite. Viene anche lamentata l'**assenza di periodici percorsi di formazione congiunta e di scambi di buone prassi tra gli enti anti-tratta**. Secondo diversi operatori ed operatrici, una serie di difficoltà di tipo metodologico e procedurale non favorisce l'emersione delle vittime e ostacola la realizzazione dei programmi di protezione sociale. In particolare, si riferiscono alla **mancanza di capacità e strumenti per far emergere e identificare vittime di tratta sfruttate in ambiti diversi da quello della prostituzione di strada**; alle difficoltà burocratiche per **reperire documenti e certificati**, in particolare **con le ambasciate e i consolati**; all'**inadeguatezza dei sistemi di accoglienza**, spesso gestiti con modalità arretrate, incapaci di offrire ospitalità e assistenza ad un target sempre più composito e vulnerabile (es. madri con minori, persone transessuali, individui con disagio psichico, persone sieropositive) mettendosi in rete con i servizi socio-sanitari locali; alla **difficoltà di conseguire con successo i rientri** – anche temporanei – delle vittime neo-comunitarie; all'**assenza di un lavoro di rete con lo SPRAR**, visto che sempre più vittime di tratta sono richiedenti asilo. Infine, ricadute negative sul lavoro quotidiano degli enti sono determinate anche dalla **mancata promozione del Numero Verde Anti-tratta nazionale (800 290 290)**; dall'**assenza di campagne informative periodiche** sulle varie forme di tratta e sul sistema degli interventi e dei servizi; dalla **scarsità di studi** sui fenomeni di tratta, sui dispositivi e le pratiche di tutela delle vittime e di contrasto delle reti criminali dedite a questo odioso business. Da segnalare anche la **generale insoddisfazione rispetto al SIRIT**, ossia il **sistema di raccolta dati predisposto e gestito dal Dipartimento per le Pari Opportunità**, a causa di difficoltà nell'inserimento ed estrapolazione dei dati e dell'impossibilità di incrociarli con quelli dei Ministeri dell'Interno e della Giustizia. Queste ultime criticità evidenziano l'**assenza di un osservatorio nazionale** sul fenomeno capace di integrare le conoscenze derivanti dagli interventi a tutela delle vittime e di contrasto alle reti criminali, la loro articolazione locale e il loro impatto sui territori: elementi indispensabili per definire e programmare le strategie locali, nazionali ed internazionali di lotta alla tratta.

Il quadro delle **principali criticità** qui sopra delineato riguarda anche il livello regionale degli **interventi**. Ad esempio, l'impossibilità da parte degli enti locali di co-finanziare o di reperire risorse aggiuntive per sostenere i progetti a causa delle sempre più limitate disponibilità di risorse finanziarie, la mancanza di una regia globale, l'assenza di presa in carico da parte dei servizi sociali territoriali, la burocrazia dei Comuni e delle Asl che ostacola i servizi alle persone. In particolare, secondo alcuni enti, la scarsità delle risorse e i continui tagli ai progetti penalizzano la realizzazione di alcune fasi fondamentali del sistema degli interventi anti-tratta: il contatto, l'emersione e l'accoglienza delle vittime.

Dunque, che fare? Andare punto e a capo!

In considerazione del quadro sopradescritto e della perdurante crisi economico-finanziaria che riduce in maniera sempre più drastica le risorse destinate alle politiche di welfare, appare evidente che **il sistema dei servizi anti-tratta in Italia è a grave rischio di stallo, se non di collasso**. In quanto istituzione preposta al governo e al finanziamento di tale sistema, a breve, **il Dipartimento per le Pari Opportunità si troverà a dover scegliere tra le seguenti possibilità: interrompere i programmi di protezione sociale per vittime di tratta; chiedere aiuto alle Regioni** affinché, sulla base del principio di sussidiarietà e delle competenze istituzionali, si facciano carico di finanziare parte del sistema anti-tratta; **o rilanciare il sistema** a partire da un serio ripensamento di quanto costruito fino ad oggi.

Questo indubbio scenario di crisi è un'occasione unica per restituire alla politica le conoscenze acquisite in questi anni sul fenomeno della tratta e le sue trasformazioni nonché sugli interventi attuati, affinché si renda palese che tutelare i diritti delle vittime di tratta e di grave sfruttamento oggi, in Italia, significa tutelare i diritti delle persone trafficate, rispondere alle gravi violazioni subite da persone migranti, povere e vulnerabili, inserite in mercati caratterizzati da alti indici di sfruttamento. Significa, inoltre, rispondere alle esigenze di contrasto alle organizzazioni criminali che continuano ad arricchirsi trafficando e sfruttando migliaia di persone nell'industria del sesso e in diversi settori produttivi, nonché nell'accattonaggio forzato e nelle economie illegali. Significa, infine, contribuire allo sviluppo e all'implementazione di politiche migratorie e di lavoro volte a contrastare le economie di sfruttamento.

La ricerca *Punto e a capo sulla tratta* ha permesso di raccogliere una serie composita di dati e molteplici punti di vista di un ampio campione di enti impegnati da anni nel settore anti-tratta in Italia. Gli esiti della ricerca permettono, dunque, di avanzare una serie articolata di proposte per superare le criticità identificate e, dunque, migliorare e ri-strutturare il sistema anti-tratta italiano. In alcuni casi, si tratta di proposte già più volte espresse nel corso degli anni ma rimaste inascoltate, a dimostrazione dello scarso impegno politico ed istituzionale profuso contro un fenomeno che continua a destare scarso interesse, nonostante si fondi sulla sistematica violazione dei diritti umani di migliaia di persone in Italia e permetta a gruppi criminali di guadagnare immensi profitti.

Le principali proposte elaborate sono di seguito presentate in forma di **raccomandazioni**¹¹ suddivise per istituzioni ed enti a cui si rivolgono.

PARLAMENTO ITALIANO

- Al fine di rafforzare i dispositivi di tutela dei diritti delle vittime di tratta e di contrasto del fenomeno e di dotare l'Italia di meccanismi di monitoraggio e valutazione degli interventi, si

¹¹ Questa è una sintesi delle raccomandazioni raccolte, una versione più articolata sarà presente nella futura pubblicazione della ricerca.

esorta la **trasposizione** nell'ordinamento italiano della **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, il cui termine di recepimento è scaduto il 6 aprile 2013, e della **direttiva 2012/29/UE** del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, le cui disposizioni devono essere adottate entro il 16 novembre 2015.

- Per assicurare una migliore *governance* e coerenza dei programmi di protezione sociale artt. 13 e 18, si chiede l'attivazione e la pronta approvazione dell'iter parlamentare per l'istituzione di un **fondo unico nazionale anti-tratta**, alimentato da tutti i ministeri che, direttamente o indirettamente, hanno il mandato e le competenze per intervenire sul fenomeno, quali il Dipartimento per le Pari Opportunità, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero della Salute, il Ministero degli Esteri, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca.

GOVERNO ITALIANO

- Si esorta il Governo italiano ad **impegnarsi in maniera diretta, efficace, coerente e continuativa contro la tratta di persone**, in tutte le sue forme, adottando un **approccio fondato sui diritti umani**, utilizzando **una prospettiva di genere** e garantendo l'assegnazione di **risorse umane e finanziarie adeguate**.
- Per migliorare e potenziare l'attuale sistema di protezione sociale per le vittime di tratta, si raccomanda:
 - l'istituzione di un'**Agenzia Nazionale Anti-tratta**, provvista di personale qualificato, strumenti di lavoro e risorse economiche congrue. A tale Agenzia andrebbe attribuito il compito di sviluppare, coordinare e monitorare la Strategia e il Piano nazionale anti-tratta, il Sistema nazionale di referral e l'Osservatorio Nazionale Tratta;
 - l'elaborazione e l'implementazione di una **Strategia nazionale anti-tratta**, in linea con la Strategia europea per l'eliminazione della tratta di esseri umani (2012-2016)¹² e fondata sulla stretta cooperazione tra le istituzioni centrali, le Regioni, gli enti locali e gli enti del privato sociale (approccio multi-disciplinare e multi-agenzia);
 - l'adozione di un **Piano nazionale anti-tratta** pluriennale che specifichi le aree di intervento, gli obiettivi specifici, le azioni, le risorse umane e finanziarie, il sistema di monitoraggio/valutazione e la tempistica;
 - l'istituzione di un **Sistema nazionale di referral** attraverso la ri-strutturazione dell'attuale sistema di protezione sociale e l'emanazione di **linee guida operative** da condividere con tutti gli enti e gli attori che, a vario titolo, sono coinvolti nell'emersione, nell'identificazione, nell'assistenza di breve o di lungo periodo o nel rientro volontario assistito delle persone trafficate prese in carico;
 - la riorganizzazione e il funzionamento dell'**Osservatorio Nazionale Tratta**¹³ e del sistema di raccolta dati **SIRIT** al fine di migliorare le conoscenze sulle evoluzioni del fenomeno e degli interventi per poter sviluppare e/o riorientare le politiche di supporto alle persone trafficate e le misure di prevenzione e contrasto alle reti criminali.
- In conformità con le disposizioni comunitarie e gli orientamenti internazionali, si raccomanda di procedere alla nomina di una **Relatrice** o di un **Relatore speciale anti-tratta indipendente**, a cui vengano assegnate risorse economiche ed umane adeguate, avente il compito di esaminare le

¹² http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/trafficking_in_human_beings_eradication-2012_2016_en.pdf.

¹³ www.osservatorionazionaletratta.it/index.php.

evoluzioni delle varie forme di tratta in Italia, di raccogliere statistiche, di monitorare e valutare i programmi di protezione sociale e le azioni di prevenzione e contrasto alla tratta, di presentare relazioni periodiche a Parlamento e di partecipare alla rete informale dell'Unione europea di relatori nazionali o meccanismi equivalenti sulla tratta di esseri umani.

MINISTERO DEL LAVORO - DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

- Si raccomanda di **rivedere e potenziare l'attuale governance del Sistema degli interventi contro la tratta**, riconsiderando il ruolo assegnato al Dipartimento per le Pari Opportunità e coinvolgendo maggiormente i Ministeri che hanno un interesse e un obbligo istituzionale nel prevenire e contrastare il fenomeno della tratta e del grave sfruttamento.
- Si raccomanda la riconvocazione regolare di un **Tavolo di confronto** composto da rappresentanti delle istituzioni centrali e degli enti pubblici e privati impegnati nei programmi di protezione sociale artt. 13 e 18 al fine di condividere saperi e promuovere politiche anti-tratta.
- Per garantire la realizzazione di interventi adeguati, l'impiego di risorse umane stabili e, soprattutto, la realizzazione di strategie pluriennali di intervento, si sollecita la **revisione delle procedure** per la partecipazione ai **bandi di finanziamento dei programmi di protezione sociale** ai sensi dell'art. 13 della l. 228/2003 e del d.lgs. 286/98 e si raccomanda di **estendere la durata dei progetti**.
- Si esorta l'organizzazione di **periodici percorsi di formazione congiunta e di scambi di buone prassi tra operatori ed operatrici** a vario titolo impegnati nei **servizi anti-tratta**, finanziati nell'ambito dei programmi di protezione sociale ex artt. 13 e 18.
- Al fine di promuovere l'emersione di vittime di tratta e di supportare il lavoro quotidiano degli enti anti-tratta, si sollecita la **promozione regolare del Numero Verde Anti-tratta nazionale (800.290.290)** attraverso strumenti di comunicazione tradizionali e innovativi.
- Per sostenere la prevenzione di fenomeni di tratta e di grave sfruttamento e per diffondere informazioni utili sui percorsi di uscita dallo sfruttamento, si raccomanda la realizzazione di **campagne informative periodiche** sulle varie forme di tratta e sul sistema degli interventi e dei servizi disponibili a livello nazionale e territoriale.
- Si raccomanda altresì di stabilire **misure che scoraggino la domanda di beni e servizi forniti da vittime** di tratta nonché misure che riducano il rischio di diventare vittime della tratta, attraverso la **ricerca, l'informazione, la sensibilizzazione e l'istruzione**.

MINISTERO DELL'INTERNO

- In ottemperanza con le circolari emanate in materia¹⁴, si rinnova l'invito al Ministro dell'Interno di sollecitare la **piena applicazione delle disposizioni di legge** in materia di tratta di esseri umani, di protezione sociale delle vittime e di altre normative ad esse correlate. In

¹⁴ Circolare n. 300/C/1999/13/P/12/214/18/1^ div. del 25 ottobre 1999; Circolare n. 300/C/1999/227729/12/27/1^ div. del 23 dicembre 1999; Circolare n. 300/C/2000/276/P/12.214.18/1^ div. del 17 aprile 2000; Circolare n. 300/C/2000/334/P/12.214/18/1^ div. del 22 maggio 2000; Circolare n. 300/C/2000/3903/A/12.214.18/1^ div. del 24 luglio 2000; Circolare n. 300/C/2000/526/P/12.214.18/1^ div. del 4 agosto 2000; Circolare n. 1025/M/24Uff. VI del 2 gennaio 2006; Circolare n. 11050/M del 28 maggio 2007; Circolare del 24 agosto 2007.

particolare, si richiede l'applicazione di entrambi i percorsi ("percorso sociale" e "percorso giudiziario") previsti dal d.lgs. 286/98, superando così la logica premiale adottata da molte Questure in Italia, contraria alla norma a cui si riferisce ed ai principi di tutela dei diritti umani delle vittime di tratta.

- Si richiede altresì che l'iter procedurale per la concessione o il rinnovo del **permesso di soggiorno** per motivi umanitari ai sensi dell'art. 18 d.lgs. 286/98 o per la sua conversione per motivi di lavoro, di studio o di altro tipo, sia **effettuato senza ritardi** al fine di non ostacolare il percorso di inserimento sociale e lavorativo delle persone prese in carico dai programmi di protezione sociale.
- È necessario che siano **rivisti e rinnovati gli organici degli Uffici Immigrazione presso le Questure**, sotto il profilo delle procedure operative e delle relative figure professionali impiegate, consentendo lo stabile inserimento di funzionari adeguatamente formati, ai quali assegnare per competenza i casi di tratta. Estendere l'operatività di queste figure alle azioni di contrasto alla tratta realizzate in ambito locale attraverso reti, protocolli operativi, tavoli tecnici, azioni di sensibilizzazione rivolte alla collettività.
- Alla luce del costante aumento di persone trafficate che fanno richiesta di asilo alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, si esorta l'istituzione di **procedure di confronto e di raccordo operativo**, sia a livello centrale che territoriale, con il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).
- In considerazione del numero significativo di **vittime di tratta non identificate** rinchiusi nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE), si raccomanda di migliorare le procedure di identificazione e di considerare la **collaborazione regolare con personale anti-tratta specializzato** al fine di evitare forme di **ri-vittimizzazione** di persone trafficate costrette al rimpatrio coatto o di non fornire la tutela prevista per legge a vittime che, rilasciate, cadono nelle reti di sfruttamento.
- Si raccomanda di dedicare **particolare attenzione ai/alle minori non accompagnati/e vittime di tratta**, predisponendo strumenti specifici di identificazione, assistenza e sostegno e provvedendo, se opportuno, alla pronta nomina di un tutore e/o di un rappresentante per salvaguardare l'interesse superiore del/la minore e trovare una soluzione durevole.
- Per favorire l'emersione e l'identificazione delle potenziali e presunte persone trafficate, si raccomanda l'introduzione e/o rafforzamento di **moduli formativi e di aggiornamento obbligatori su tutte le forme di tratta**, possibilmente multi-disciplinari, nelle scuole di formazione delle **forze di polizia di ogni livello e grado**. Si sollecita altresì l'adozione di **liste di indicatori, di procedure operative e di strumenti condivisi** con gli enti territoriali che possono essere coinvolti nelle fasi di emersione e di identificazione.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

- Per favorire l'emersione e l'identificazione delle potenziali e presunte persone trafficate, la loro partecipazione all'apertura dei procedimenti penali e la corretta celebrazione dei processi, si raccomanda l'introduzione e/o l'ampliamento di **moduli formativi e di aggiornamento obbligatori su tutte le forme di tratta**, possibilmente multi-disciplinari, per i magistrati e in particolare per quanti sono impegnati nelle Direzioni distrettuali anti-mafia e nelle Corti d'Assise: autorità competenti in materia di tratta. Urge altresì l'adozione di **liste di indicatori, di procedure operative e strumenti condivisi** con gli enti territoriali che, a vario titolo, sono impegnati nelle fasi di emersione, identificazione, assistenza di breve/medio/lungo periodo e

supporto legale.

- Si raccomanda al personale competente delle Procure, delle Direzioni Distrettuali Anti-mafia e delle Corti di Assise, di dare piena **applicazione delle disposizioni di legge** in materia di tratta di esseri umani, di protezione sociale delle vittime e di altre normative ad esse correlate. In particolare, si richiede ai Procuratori della Repubblica che l'**iter procedurale** per la concessione del nulla osta ai sensi dell'**art. 18** d.lgs. 286/98 sia **effettuato senza ritardi** al fine di non ostacolare l'inserimento nel programma di protezione sociale delle vittime di tratta.
- Si raccomanda la predisposizione di **misure di protezione adeguate – prima, durante e dopo i procedimenti penali** – per le vittime di tratta che, a causa della loro collaborazione con l'Autorità Giudiziaria, mettono in pericolo la propria incolumità.
- Si raccomanda ai magistrati impegnati nei processi di tratta di **garantire alle vittime il diritto di ricevere un risarcimento per i danni patrimoniali e non patrimoniali subiti**, tenendo in massima considerazione i guadagni non percepiti, le lesioni fisiche riportate e quelle psicologiche che ne condizioneranno l'intera vita; incoraggiando ed agevolando la costituzione di parte civile, privilegiando la predisposizione di ogni strumento cautelare idoneo a garantire tale diritto¹⁵.

MINISTERO DEGLI ESTERI

- Si raccomanda di stabilire **contatti regolari con le ambasciate e i consolati dei principali paesi di origine** delle persone trafficate in Italia al fine di promuovere la **collaborazione** con gli enti anti-tratta che si rivolgono agli uffici delle autorità straniere per il **rilascio dei documenti** o altre attestazioni necessarie per l'implementazione dei **percorsi di protezione sociale** in Italia o il **rientro volontario assistito** in patria delle vittime assistite.
- Per favorire sia la prevenzione che l'emersione di casi di tratta, si raccomanda l'introduzione di **moduli formativi per il personale consolare italiano operante nei principali paesi di origine** delle persone trafficate in Italia nonché la **distribuzione di materiali informativi** a chi si rivolge agli uffici consolari sulle modalità di reclutamento e sfruttamento registrate e i riferimenti del Numero Verde Anti-tratta nazionale 800-290.290.

ENTI PUBBLICI E PRIVATI ANTI TRATTA

- Alle **Regioni** e agli **Enti Locali** si raccomanda di **partecipare in modo fattivo al co-finanziamento del sistema degli interventi artt. 13 e 18**, anche attraverso personale dedicato dei servizi sociali che dovrebbe garantire l'implementazione, il monitoraggio, il raggiungimento degli obiettivi delle prese in carico dei programmi di protezione sociale.
- Alle **Regioni** si raccomanda di partecipare al co-finanziamento sostenendo in particolare le attività di emersione e di contatto delle popolazioni a rischio al fine di implementare un **Osservatorio permanente sul fenomeno** della prostituzione migrante e dell'accattonaggio, fondamentali per le politiche di contrasto alla tratta e più in generale alle politiche inerenti i flussi migratori presenti sul territorio, nonché le **attività di formazione** affinché queste mettano al centro la specificità dei bisogni formativi delle vulnerabilità che accedono al sistema di protezione sociale.

¹⁵ Cfr. la misura cautelare reale del sequestro conservativo penale artt. 316, 320 c.p.p.

- Al fine di rispondere ai cambiamenti registrati a livello fenomenologico e ai bisogni di cui sono portatrici le persone vittime di tratta oggi in Italia, si raccomanda agli enti anti-tratta di:
 - **Aggiornare le metodologie e gli strumenti di contatto** con le persone che si costituiscono forzatamente in **strada** o al **chiuso**;
 - **Sperimentare e mettere a regime metodologie e strumenti** per contattare, identificare e fornire supporto a potenziali o presunte vittime di tratta sfruttate nei **settori produttivi**, nell'**accattonaggio forzato**, nelle **attività illegali**;
 - **Adottare strumenti innovativi per l'aggancio e la comunicazione** con potenziali e presunte vittime di tratta nonché per la **sensibilizzazione** delle comunità migranti, tra cui l'utilizzo di programmi per **smartphone** e **Facebook**;
 - **Rivedere le tipologie e le modalità di gestione delle strutture di supporto** al fine di offrire ospitalità e assistenza ad un target group sempre più composito e vulnerabile (es. madri con minori, persone transessuali, individui con disagio psichico, persone sieropositive), mettendosi in rete con i servizi socio-sanitari del territorio;
 - **Rafforzare** le procedure e i servizi per il **bilancio di competenze** e la realizzazione di **tirocini formativi**;
 - **Incrementare** i servizi di **mediazione interculturale** e gli interventi di **etno-psichiatria**;
 - **Aumentare** i **corsi di lingua italiana**, in quanto veicolo fondamentale per l'inclusione socio-lavorativa per le persone assistite.
- Si auspica la **costituzione di reti locali multi-agenzia** – coordinate da enti locali – composte da rappresentanti delle istituzioni e degli enti pubblici e privati anti-tratta, regolate da **protocolli d'intesa** che stabiliscono ruoli, mansioni e **procedure operative standard** per la collaborazione nelle fasi di emersione, identificazione, protezione e assistenza delle vittime di tratta.
- Si raccomanda di **sensibilizzare e coinvolgere** nelle reti locali **oggetti finora poco rappresentati**, tra cui i sindacati, gli ispettorati del lavoro, l'Inail, l'Inps, le aziende sanitarie locali.
- Si raccomanda un **maggiore utilizzo dei fondi comunitari** e, in particolare di quelli del Fondo Sociale Europeo (FSE), che dovrebbero diventare una fonte di finanziamento complementare, accessibile e utilizzabile per implementare interventi a favore di vittime di tratta e grave sfruttamento.