

Servizi – Antitratta e Politiche Pubbliche: proposte per garantire i diritti delle vittime di tratta tra flussi migratori misti e nuovi scenari di sfruttamento

INTRODUZIONE

I servizi Antitratta devono la loro efficacia all'essere organizzati in Sistemi capaci di raccordare le diverse aree d'intervento: emersione, protezione e inclusione sociale delle vittime.

I Sistemi d'intervento in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento costituiscono la traduzione operativa di politiche pubbliche fondate sulla duplice strategia prevista dai trattati internazionali e dalle direttive europee: il contrasto alle reti criminali, la protezione e la tutela delle vittime.

Gli Stati che li hanno sottoscritti hanno l'obbligo di realizzarla attraverso l'adozione di Piani Nazionali Antitratta,.

Il peccato originale che potrebbe essere commesso dagli attori istituzionali e non, che a diverso titolo e grado di responsabilità si stanno adoperando al fine di contrastare il traffico di esseri umani, è quello di poter credere che la duplice strategia di lotta alla tratta una volta organizzata ed implementata sui territori potrebbe conseguire se non l'eradicazione di questo fenomeno, quantomeno la riduzione o il suo contenimento. Ma così non è.

La tratta è un fenomeno sociale complesso soprattutto invisibile che potremmo definire parassitario in quanto non vive di vita propria. Essa si nutre e viene alimentata da altri fenomeni che generalmente costituiscono la sua finalizzazione, ovvero l'ambito di sfruttamento. E' questa terzietà che da una parte la porta ad essere confusa, identificata con altri fenomeni come ad esempio la prostituzione o lo smuggling, dall'altra può rendere i Servizi Antitratta poco efficaci in quanto la strategia di contrasto alla tratta non ha nessun potere di incidere strutturalmente sui fenomeni nella quale trova finalizzazione, a meno che le collaborazioni necessarie a far emergere ed identificare le vittime attivino un processo di evidenziazione tale da incidere sulle politiche di governo dei fenomeni nei quali la tratta si manifesta.

Fino a che in paesi come l'Italia il mercato del lavoro sommerso e in nero continuerà ad avere le dimensioni e le articolazioni che possiamo constatare oggigiorno, quello delle droghe ad essere nelle mani della criminalità organizzata, la prostituzione esercitata prevalentemente da persone in condizioni di sfruttamento. (Gli ultimi dati Istat disponibili quelli del 2015 riportano che in Italia ci sono 3,7 milioni di lavoratori irregolari con un peso di 208 miliardi di euro pari al 12,6% del PIL. Sempre dai dati Istat una elaborazione della Cgia di Mestre sugli aggregati delle attività illegali riporta che gli italiani hanno speso nel 2015 per beni e servizi illegali 14,3 miliardi di euro per acquistare sostanze stupefacenti, 4 miliardi per la prostituzione e 600 milioni per le sigarette di contrabbando).

Fino a che le politiche di accoglienza rivolte ai migranti provenienti dalle migrazioni forzate e ai popoli Rom e Sinti presenti in Europa non si coniugheranno con reali politiche di inclusione sociale, nessuna strategia di lotta alla tratta per quanto diffusa, articolata e ben gestita sui territori potrà ridurre il fenomeno e il numero di persone vulnerabili da esso coinvolte.

LA TRATTA SI COMBATTE FUORI E OLTRE LA TRATTA.

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 del Sistema dei Richiedenti Protezione Internazionale e Umanitaria, per quanto efficaci non hanno nessun potere di incidere sul numero delle stesse tra i migranti provenienti dalle migrazioni forzate. 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 di politiche di gestione dei flussi migratori e non di lotta alla tratta.

La tratta può ridimensionarsi solo se l'Italia e l'Europa cambiano il modo di guardare e di lavorare con i paesi terzi e contestualmente intervenire sulle politiche di governo dei mercati formali, informali e criminali che la alimentano e la nutrono.

SUL SISTEMA DEGLI INTERVENTI IN AIUTO ALLE PERSONE VITTIME DI TRATTA E GRAVE SFRUTTAMENTO

Dagli inizi anni 2000 in Italia i Servizi Antitratta hanno trovato realizzazione all'interno di un Sistema degli interventi in aiuto alle persone vittime di tratta e grave sfruttamento che si è strutturato nel tempo. Inizialmente attraverso le progettualità territoriali in attuazione dei programmi di assistenza ed integrazione sociale previsti dall'art.18 Dlvo 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 del DL 4 marzo 2014 n.24 e dell'adozione del Consiglio dei Ministri del Piano Nazionale Antitratta del 26 febbraio 2016, riuniti 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 articolo 18 (art.380 del Cp.).

Fin dal primo momento queste progettualità territoriali finanziate con bando nazionale sono state gestite e organizzate da reti miste pubblico e privato affiancate da un dispositivo insistente su tutto il territorio nazionale il N° 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 in 2 aspetti.

Il primo consiste nel fatto che le progettualità territoriali Programma Unico agiscono in assenza di un Servizio Centrale di coordinamento e di linee guida nazionali sugli interventi.

Il secondo riguarda gli ambiti di intervento, ovvero che nella filiera degli interventi da realizzare in un Sistema Antitratta è necessario implementare un piano di attività rivolto all'emersione delle vittime o potenziali vittime che negli altri sistemi non è né previsto, né necessario realizzare.

Infatti, il Piano Nazionale Antitratta riporta:

“Il sistema di offerta di servizi che si è andato consolidando nel nostro paese attraverso l'utilizzo dei diversi canali di finanziamento, in particolare quelli derivanti dall'applicazione dell' artt. 13 L. 228/2003 e dell'art.18 D.lgs.286/98,... si compone di 5 fasi principali, a cui – con peso e intensità diversa – si riferiscono tutti gli enti attuatori operativi nelle diverse regioni:

Fase 1 - Area servizi/Azioni proattive rivolte alle popolazioni a rischio (azione di sistema unità di contatto art.13)

Fase 2 - Area servizi /Azioni proattive multiagenzia di emersione, identificazione segnalazione e invio delle potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento (unità territoriali art.13)

Fase 3 – Area servizi/Protezione sociale: tutela dei diritti e risarcimento

Fase 4 - Area servizi/Accoglienza e residenzialità

Fase 5 - Area servizi/Interventi formativi e lavorativi”

L'offerta di servizi prevista per le vittime di tratta nel Piano Nazionale Antitratta si compone quindi di 5 fasi di cui: due relative all'ambito di emersione ovvero le azioni proattive di contatto rivolte alle popolazioni a rischio di tratta e grave sfruttamento e le azioni proattive multiagenzia di emersione, identificazione segnalazione e invio delle potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento ai dispositivi di accoglienza, due relative all'ambito dell'assistenza, l'ultima rivolta all'inclusione sociale.

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 multiagenzia 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 non si dichiarano né chiedono aiuto, pertanto, nessun sistema degli interventi in aiuto alle persone vittime di tratta può prescindere e sopravvivere a lungo senza questi interventi, né nessun osservatorio sul fenomeno può avere autorevolezza in assenza di dati rilevabili da tali attività.

Questi elementi di differenziazione ci portano ad affermare che

- 1) **ad oggi in Italia non abbiamo un Sistema nazionale degli interventi** in aiuto alle persone vittime di tratta **ma 21 progettualità territoriali** organizzate e gestite su base prevalentemente regionale con un unico dispositivo nazionale il N° Verde che, oltre a svolgere le attività alle quali è preposto, a bisogna assume funzioni da Servizio Centrale di coordinamento, ovvero da strumento operativo di un Servizio Centrale di coordinamento quale dovrebbe essere, a Servizio stesso, come ad esempio nel 2016 quando nella fase di transizione dalle progettualità art.13 e 18 alle progettualità Programma Unico, alcune aree territoriali come il Piemonte e la Liguria si sono trovate in assenza di progetti finanziati.
- 2) **La regionalizzazione** del sistema senza un Servizio centrale di coordinamento e di linee guida nazionali sugli interventi sta continuando a **non favorire una risposta alla mai risolta questione dell'equa distribuzione delle risorse nei 3 ambiti di intervento**: emersione, assistenza, integrazione sociale e questo è possibile constatarlo ancora oggi pur a fronte del considerevole aumento di risorse messe a disposizione al Dpo per il finanziamento del Programma Unico e del prolungamento della durata dei progetti da un anno a 15 mesi.

Con i 22.500.000 di euro assegnati al Dpo nel 2017 per la realizzazione dei progetti del Programma Unico da realizzare in 15 mesi e di un sistema di accoglienza che potrebbe sostenere tra vecchie e nuove prese in carico un massimo di 1700 persone all'anno, significa che per ogni beneficiario lo Stato impegnerebbe 29 euro al giorno, una cifra significativamente inferiore ad esempio delle persone R.e.T.P.I.e U. sostenute nei Cas (34 euro) che costituiscono l'impegno di spesa più basso per i sistemi Richiedenti Asilo e Msna, sistemi che peraltro non prevedono risorse per le attività di emersione.

E' evidente che a fronte di questo scenario le governance progettuali territoriali possono decidere di utilizzare diverse strategie e a seconda dei casi orientarsi affinché le attività di emersione possano essere dichiarate e poi realizzate solo in parte o nei minimi essenziali, oppure essere sviluppate a scapito di quelle previste dagli altri ambiti di intervento, essere finanziate con risorse altre o un po' di tutto questo.

Riassumendo, un Sistema degli interventi in aiuto alle persone vittime di tratta e grave sfruttamento in assenza delle attività di emersione non ha la capacità di potersi sostenere in modo autonomo o muore per esaurimento di fonti di alimentazione o corre il rischio di diventare un prolungamento di altri Sistemi e questo può verificarsi nel momento in cui un contesto di emersione diventa il principale, se non l'esclusivo alimentatore dei dispositivi di accoglienza del Sistema Antitratta.

In questa fase storica è quanto sembra stia accadendo nel rapporto di cooperazione con il Sistema dei Richiedenti e Titolati Protezione Internazionale e Umanitaria. Di fatto, se non vengono sviluppate attività di emersione anche in altri contesti e ambiti, la proficua e necessaria collaborazione tra gli operatori dei due sistemi potrebbe diventare un abbraccio mortale qualora le reti di sfruttamento decidano di utilizzare strategie o canali altri per far arrivare, reclutare le donne e le minori nigeriane da destinare ai mercati di sfruttamento della prostituzione, delle economie criminali o dell'accattonaggio presenti in Italia e in Europa.

Oppure, a seguito di una possibile e sostanziale riduzione dei flussi migratori delle migrazioni forzate, il Sistema di accoglienza dei R.e.T.P.I.e U. non trovi più così vantaggiosa "l'esternalizzazione" di questo specifico target verso il Sistema Antitratta e decida di strutturare un'accoglienza ad hoc visto che dal punto di

vista normativo con l'introduzione dell'art.17 del DL n°142/15 in recepimento delle Direttive Ue 32 e 33/2013 le donne e le minori nigeriane vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale costituiscono un gruppo sociale che configura una specifica condizione di vulnerabilità tra le persone vittime di persecuzione.

In questi ultimi anni sono ormai numerose le ricerche intervento comprese quelle da me realizzate in collaborazione con la Proff.ssa Paola Degani per conto del Comune di Venezia e dell'Università di Padova, che hanno consentito di mettere in luce come in Italia ma anche in Europa esistano ambiti o mercati di sfruttamento e di evidenziazione delle vittime di tratta altri e diversi da quello a fini sessuali, in primis quello lavorativo, l'accattonaggio e soprattutto per quanto riguarda il coinvolgimento delle/i minorenni quello delle economie criminali. Nel contesto italiano un Sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento privo di attività di emersione in questi ambiti non consente allo Stato di adempiere correttamente ai propri obblighi istituzionali.

Pertanto, al fine di garantire e dare coerenza e stabilità al Sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento sarebbe auspicabile che nei bandi dei progetti del Programma Unico il Dpo indicasse una % o soglie di minima e di massima delle risorse da destinare ai tre diversi ambiti di intervento affinché nei territori di competenza progettuale, le attività di emersione trovino implementazione ed operatività se non in tutti almeno nei principali contesti in cui il fenomeno trova manifestazione.

Ad oggi, la rappresentazione grafica della distribuzione delle risorse nei tre ambiti di intervento è di tipo romboidale con poche risorse per l'emersione tante per l'accoglienza residenziale assistenziale e relativamente insufficienti per l'inclusione sociale. E' necessario riequilibrare questa distribuzione su un modello della clessidra ovvero: **aumentare le risorse per le attività di emersione, ridurre quelle assistenziali, rimpinguare quelle dell'inclusione sociale.**

IL LAVORO DI RETE MULTIAGENZIA

In tutti questi anni il lavoro di rete multiagenzia tra i Servizi Antitrattra e le Forze di Polizia e la Magistratura ma non solo con le agenzie preposte ai Servizi Ispettivi nei luoghi di lavoro o con gli operatori della Giustizia degli Istituti di Pena per i Minori, ha contrassegnato la principale metodologia operativa della duplice strategia di lotta alla tratta adottata sia in ambito delle attività di emersione ed identificazione delle potenziali vittime, sia nella fase di assistenza e protezione delle stesse.

Nel corso degli anni la cooperazione si è articolata e sviluppata su più piani e diversi ambiti di intervento prevalentemente con:

- 1. Attività di formazione e di progettazione comune** con particolare riferimento a quella europea per creare linguaggi comuni, sperimentare innovazione e ricerca in ambiti di sfruttamento poco conosciuti, identificare buone prassi, codificare procedure e stendere protocolli operativi sulle modalità di avvio della collaborazione delle vittime con l'Autorità Giudiziaria, rilascio e conversione dei titoli di soggiorno e/o dei nulla osta per protezione sociale, tutela e protezione delle vittime sul territorio e nei procedimenti penali.
- 2. Azioni proattive** di emersione, identificazione invio delle vittime ai dispositivi di accoglienza Antitrattra con particolare riferimento a quei contesti in cui l'azione sociale non può agire in autonomia come ad esempio nei luoghi di lavoro o nelle stazioni delle Forze dell'Ordine per l'identificazione multiagenzia delle vittime di tratta tra i minori colti in flagranza di reato.
- 3. Osservatori integrati** dei contesti di sfruttamento nello specifico quello sul fenomeno della prostituzione di strada.

Negli anni il lavoro di rete multiagenzia ha trovato applicazioni diversificate a seconda dei territori ed è stato caratterizzato da uno sviluppo altalenante accompagnato da momenti di regressione o di stagnazione come ad oggi sembrano essere caratterizzate le collaborazioni in materia di emersione ed identificazione delle vittime di tratta nella prostituzione di strada ambito dal quale ha trovato origine il lavoro di rete multiagenzia tra i Servizi Antitrattra e le Forze di Polizia e che fino a 4/5 anni fa costituiva il principale, se non il quasi

esclusivo, contesto di emersione delle persone protette nel Sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento.

Tre possono essere i principali fattori di ostacolo allo sviluppo del lavoro di rete multiagenzia.

Il primo è di natura culturale, di cultura delle organizzazioni e di chi è preposto a dirigerle e organizzarle. Nel lavoro di rete multiagenzia tutti devono essere vincitori, ovvero la cooperazione deve consentire a tutti gli attori coinvolti di trarne dei benefici, di migliorare le proprie prestazioni ed interventi e nel contempo favorire quelle degli altri. Se questo non accade, il lavoro di rete multiagenzia o non decolla o laddove avviato si interrompe e questo a causa del fatto che uno o più attori considerano i propri obiettivi specifici prioritari rispetto a quelli degli altri. In questi i partner della rete sono vissuti e agiti o come un prolungamento di sé o come un ostacolo per il raggiungimento dei propri obiettivi.

Quante volte anche in presenza di protocolli operativi o di circolari ministeriali esplicative, abbiamo assistito al blocco del lavoro di rete multiagenzia con il cambio di un dirigente o di un funzionario di Polizia o viceversa di un responsabile dei Servizi Sociali o delle Unità di strada. La dimensione culturale è ed è stata importante, in molti territori ha costituito un fattore di ostacolo serio e spesso persistente nel tempo ma mai così determinante dall'aver impedito o interrotto lo sviluppo del lavoro di rete multiagenzia.

Il secondo fattore riguarda la governance locale, ovvero quell'azione di coordinamento delle azioni multilivello che consente di definire e implementare la strategia di lotta alla tratta sui territori. Lo stesso Piano d'Azione Nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento prevede una governance nazionale incardinata presso il Dpo che si avvale di una Cabina di Regia come sede di confronto per la definizione degli indirizzi di programmazione e finanziamento degli interventi di lotta alla tratta e al grave sfruttamento ma poi sembra dimenticarsi di indicare chi ha il compito di coordinare e gestire la strategia di lotta alla tratta sui territori .

Il Piano non indica una chiara governance per il coordinamento degli interventi di tutela delle vittime e del contrasto delle reti criminali sui territori. Mancano indicazioni di tavoli istituzionali territoriali sulla tratta volti a monitorare il fenomeno e l'impatto di questo sui territori, rafforzare un sistema integrato di interventi per la prevenzione e il contrasto del fenomeno e la protezione delle vittime, promuovere e migliorare le collaborazioni e l'offerta dei servizi che per tutti gli attori coinvolti nel concretizzare la strategia di lotta alla tratta non possono che trovare riferimento nelle Prefetture. Ma alle Prefetture il Piano assegna funzioni di esclusivo monitoraggio del fenomeno "con il supporto delle Forze dell'Ordine, contribuisce ad alimentare direttamente la banca dati al Dipartimento per le pari opportunità".

Come per il fattore culturale siamo in presenza ad una non agevolazione se non vero e proprio ostacolo verso il lavoro di rete multiagenzia, ma nello stesso tempo tutto questo ancora una volta non ne ha impedito lo sviluppo.

Il terzo fattore attiene alla dimensione politica, delle Politiche Pubbliche Nazionali e Locali verso i fenomeni nei quali si "incista" la tratta. E' un fattore che profondamente incidendo sul lavoro di rete multiagenzia nella lotta allo sfruttamento sessuale nel mercato della prostituzione di strada.

Se proviamo ad orientarci con una dimensione storica l'evolvere del lavoro di rete multiagenzia tra Forze di Polizia e Servizi Antitrattra, ossia le collaborazioni sul fronte dello sfruttamento sessuale di strada possiamo rilevare che il periodo fine anni '90-2007 potremmo descriverlo come la fase dell'oro, quella "mitica" nella quale questa metodologia operativa, seppur con tutti gli ostacoli sopracitati ha avuto il suo massimo splendore e diffusione.

Il periodo tra il 2004-07 possiamo qualificarlo come una fase di passaggio, di stagnazione in cui si verificarono due profonde trasformazioni che porteranno ad un radicale cambiamento dello scenario nelle politiche di gestione di governo del fenomeno della prostituzione migrante su strada: una relativa alle modificazioni del mercato sul lato dell'offerta, l'altra attinente alle politiche adottate dalle Amministrazioni nella gestione delle problematiche correlate alla prostituzione di strada il loro impatto sui territori e sulle comunità locali. Sicurezza e ordine pubblico, lotta al degrado, contrasto alle reti di sfruttamento sono le tematiche e le parole d'ordine a cui Sindaci e Amministrazioni locali vennero chiamati a dar risposte.

La prima trasformazione quella relativa al mercato fu costituita dalla contestuale scomparsa del target donne e minori albanesi alla quale ha fortemente contribuito la decisione da parte delle reti criminali albanesi, di abbandonare lo sfruttamento della prostituzione per dedicarsi al traffico di sostanze stupefacenti e alle rapine, e dal venir meno della condizione di clandestinità da parte delle donne romene e minori con l'entrata della Romania nell'UE. La libera circolazione permise alle reti di sfruttamento romene di portare sui nostri marciapiedi un target di prostitute più affidabili con forme di sfruttamento ed assoggettamento sicuramente più attenuato e contrattuale anche dal punto di vista economico che consentì a questo target di continuare a rimanere in strada ma di non considerare più appetibile né l'aiuto della protezione sociale, né la denuncia dei propri sfruttatori.

Queste due profonde modificazioni del mercato della prostituzione di strada che coinvolsero due dei tre principali target presenti in strada, quelli per i quali l'aiuto e la protezione offerto alle vittime contribuiva a perseguire gli aderenti delle reti di sfruttamento e viceversa (cosa che ad esempio non avveniva e non avviene con il terzo target, le donne e le minori nigeriane, o solo in pochi casi) hanno contribuito a mettere in crisi il lavoro di rete multiagenzia in particolar modo quello degli operatori di polizia nel perseguire i propri obiettivi specifici di repressione delle reti di sfruttamento.

Il secondo cambiamento come il precedente di ordine strutturale riguarda le politiche pubbliche, ovvero a fronte di un mercato che sulla spinta della prostituzione migrante per tutti gli anni '90 e primi anni 2000 non ha fatto altro che far crescere il n° delle presenze in strada, si è fatta strada nella società civile e tra i suoi corpi intermedi una richiesta sempre più pressante e trasversale affinché il legislatore intervenga sulla prostituzione per proibire quella di strada o quantomeno di spostarla al chiuso.

La prostituzione di strada, il suo impatto sulle comunità locali diventa una questione prevalentemente di conflitto tra cittadini residenti e la popolazione che si prostituisce, sempre di più correlata al degrado e all'ordine pubblico piuttosto che allo sfruttamento o tutela dei diritti e delle vulnerabilità tra chi si prostituisce. Questo cambio di prospettiva, di visione del fenomeno porterà molti Sindaci e Amministrazioni Locali ad intervenire sfornando ordinanze su ordinanze al fine di multare i clienti e/o le prostitute e contestualmente a rivendicare nei tavoli Provinciali per l'Ordine e la Sicurezza che i fenomeni della prostituzione ma anche dell'accattonaggio diventino ambiti di intervento di competenza delle polizie locali compresa l'attività di polizia giudiziaria che fino a prima era svolta quasi esclusivamente dalle Squadre Mobili della Polizia di Stato o dai Nuclei Operativi Provinciali dell'Arma dei Carabinieri, ovvero i settori operativi delle Forze di Polizia con i quali è nato e si è sviluppato il multiagenzia con i Servizi Antitrattra.

Ad oggi, a seguito di questo cambiamento di "visione" del fenomeno della prostituzione di strada e contestuale ri-orientamento o inversione delle priorità dell'agenda delle politiche pubbliche locali dalla lotta allo sfruttamento alla lotta al degrado, possiamo osservare che in quasi tutte le grandi città del nord e del centro Italia le attività investigative in merito allo sfruttamento della prostituzione sono prevalentemente svolte dalla polizia locale e che tali forze di polizia sono diventate i principali riferimenti per le segnalazioni di sfruttamento o denunce da parte delle vittime assistite dai Servizi Antitrattra.

In questi territori è avvenuto quello che potremmo definire un tacito "passaggio di competenze" o suddivisione degli ambiti di intervento che, se dal punto di vista dell'efficacia degli interventi sembra non stia sortendo alcun risultato nel ridurre il numero delle presenze in strada se non continue re-distribuzioni territoriali, sta sicuramente costituendo un pericolo mortale per il lavoro di rete multiagenzia sia per i limiti di operatività investigativa da parte delle Polizie Locali, sia per quel mandato da parte dei Sindaci alle Polizie Locali "di ripulire le strade" che non preclude ma nemmeno agevola il lavoro di chi opera sul versante dei Servizi in aiuto alle persone vittime di tratta e di grave sfruttamento.

Per poter ridar vita al lavoro di rete multiagenzia tra i Servizi Antitrattra e le Forze di Polizia nel contesto della prostituzione di strada diventerà prioritario riportare al centro delle operatività la condizione di chi si prostituisce e i metodi investigativi utilizzati contro la criminalità organizzata, se questo non si concretizzerà difficilmente il lavoro rete multiagenzia potrà ritrovare vigore e sviluppo in questo ambito.

IL LAVORO DI RETE MULTIAGENZIA TRA SISTEMA ANTITRATTA E SISTEMA RICHIEDENTI ASILO

Ad oggi la cooperazione tra i Servizi Antitrattra e i Sistemi di accoglienza per i Richiedenti e Titolari Protezione Internazionale e Umanitaria costituisce “la questione principe” in materia di emersione, identificazione invio delle vittime di tratta con particolare riferimento al Target nigeriano: le donne e minori presenti nei flussi migratori misti provenienti dalla rotta del mediterraneo centrale.

Il primo e a mio avviso significativo aspetto di questa cooperazione che si è sviluppata anche in applicazione delle disposizioni di rinvio previste dall'art.10 del DL 4 marzo 2014 n. 24 riguarda le sempre più numerose sperimentazioni territoriali che si stanno sviluppando tra gli operatori dei Cas e dei Servizi Antitrattra nei confronti delle donne nigeriane fin dal loro primo inserimento nelle strutture di accoglienza del circuito prefettizio per i Richiedenti Asilo.

Queste operatività, a seconda dei territori, vanno da quelle più semplici e di ordinaria amministrazione come le informazioni in lingua sul fenomeno della tratta, funzione ruolo delle sponsor e funzione del debito, ambiti di possibile sfruttamento come la prostituzione, nonché sugli aiuti offerti a quante potrebbero trovarsi in questa condizione, promozione del N° Verde Antitrattra a quelle più complesse di emersione ed identificazione delle vittime mediante raccolta della storia o della testimonianza congiunte svolte sia per avviare le procedure di richiesta della P.I., sia per rilevare gli eventuali indicatori di tratta.

Di fatto, le collaborazioni avviate con il Sistema dei Richiedenti Asilo consentono agli operatori dei Servizi Antitrattra di agire e contattare questo specifico target con modalità preventive, a monte prima del danno, ossia di intercettare le potenziali vittime prima dello sfruttamento.

E' la prima volta che questo si verifica in maniera così sistematica e diffusa, una strada da perseguire e continuare a percorrere, la quale se ben organizzata e gestita capillarmente sui territori, proprio per il carattere preventivo, potrebbe realmente incidere sul fenomeno in particolar modo per quelle donne e minori nigeriane che pur in assenza di un reclutamento finalizzato allo sfruttamento fin dal paese di origine possono aver contratto forme di reclutamento e/o ulteriori debiti durante il viaggio veicoli di possibile sfruttamento una volta in Europa.

Il secondo aspetto riguarda la cosiddetta presa in carico ovvero dove sono presenti, quale sistema sta accogliendo le donne e minori nigeriane richiedenti asilo vittime o potenzialmente vittime di tratta?

Che un numero considerevole di donne e minori nigeriane che giungono in Europa attraverso la rotta del mediterraneo centrale siano persone vittime o potenzialmente vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale con processi di reclutamento e vittimizzazione sviluppati già nel paese di origine o durante il viaggio o a rischio una volta giunte in Italia, è ormai un dato assodato. Come è altrettanto realistico che pur essendo il gruppo di persone più consistente accolto e protetto nei dispositivi Servizi Antitrattra la maggior parte di questo target rimane nel duplice circuito per i migranti Richiedenti Asilo prevalentemente nel circuito dei Cas e nel Sistema per i Msna, in misura minore negli Sprar. Questi aspetti ce li evidenziano i dati forniti sia da chi lavora agli sbarchi con compiti di identificazione precoce delle vittime di tratta come l'Oim, sia quelli del Dpo rilevati attraverso il N. Verde, nonché quelli provenienti da quelle rare ricerche che utilizzando le rilevazioni di chi opera nelle unità di contatto della prostituzione di strada ha elaborato stime sul fenomeno.

Le cifre sono queste: i dati del Dpo per l'anno 2016 riportano che nei dispositivi di accoglienza dei progetti territoriali su 1.172 persone presenti circa 600 sono donne nigeriane praticamente il 50% delle persone accolte. Il rapporto dell'Oim sempre per il 2016 segnala che su 11.009 donne nigeriane arrivate via mare sulla base di propri indicatori di tratta ne hanno identificate 8.277 come potenziali vittime e 6.599 come vittime, mentre una stima elaborata nel 2015 sulle presenze delle donne nigeriane nel mercato della prostituzione di strada in Italia dal Comune di Venezia, riporta che il numero di donne nigeriane necessarie a dare stabilità al mercato dal punto di vista delle presenze in strada necessita di essere alimentato da almeno 5.000 nuove unità all'anno.

E' evidente che a fronte di questi dati e stime, la maggior parte delle vittime di tratta o potenziali vittime di tratta non possono trovarsi nel Sistema Antitratta o sono nelle strade o nei sistemi di accoglienza per i Richiedenti Protezione Internazionale in particolar modo nei Cas di media o grande dimensione da dove iniziano a prostituirsi per cominciare ad estinguere il debito contratto con le proprie madame. Ed è altrettanto palese che per dare una concreta ed efficace risposta "ai flussi misti provenienti dalla nigeriana" non è, come molti sono portati a ritenere, una questione risolvibile mediante l'attività di identificazione delle vittime, ovvero valutare se le donne e minori nigeriane richiedenti Protezione Internazionale siano anche vittima di tratta e a fronte di questa valutazione decidere verso quale sistema orientarle e tutelarle.

Ancora una volta la risposta è innanzitutto politica, di programmazione delle politiche pubbliche e solo successivamente tecnica di identificazione. Per questo specifico target di migranti ad altissimo rischio di tratta bisognerebbe dare una risposta immediata fin dal primo momento del loro sbarco sul territorio italiano per separarlo temporaneamente dal resto della popolazione migrante con un sistema di accoglienza ad hoc di un massimo di 3 mesi finanziato attraverso un plurifondo con risorse del Ministero degli Interni e del Dpo, preliminare e transitorio rispetto ai dispositivi di accoglienza previsti dai Servizi Antitratta e da quelli per i Richiedenti e Titolari Protezione Internazionale nel quale trovino operatività équipe miste di esperti dei due sistemi con particolare riferimento alle figure degli operatori legali, delle/i mediatrici/ori linguistico culturali e degli operatori del sistema Antitratta con expertise nelle attività di identificazione e protezione delle vittime. Solo successivamente a conclusione del periodo di accoglienza, le persone identificate come vittime di tratta o potenziali vittime di tratta a seconda delle casistiche, dei criteri adottati e soprattutto delle volontà espresse dai beneficiari potranno transitare o nei progetti Sprar o nei progetti dei Servizi Antitratta.

Per il sistema Antitratta questa accoglienza potrebbe qualificarsi con il periodo di riflessione previsto dalla Direttiva Europea 36/11e mai recepito dall'Italia, per lo Sprar quell'accoglienza di emergenza e transitoria utile ad identificare le condizioni di vulnerabilità.

I principali obiettivi di questa accoglienza preliminare alla presa in carico da parte dei due sistemi dovrebbero essere quelli di

- informare ed identificare le vittime o le potenziali vittime di tratta prima che le reti di sfruttamento attraverso gli accompagnatori, i contatti con i familiari o con le madame/sponsor, i possibili reclutatori presenti dentro e fuori i centri per migranti ne prendano il totale controllo.

- far emergere e prendere in carico le richieste d'aiuto e qualora le persone decidano di continuare ad essere sostenute nei dispositivi di accoglienza supportarle nell'orientamento tra i due sistemi, nel saper far scegliere quale dei due risponda meglio ai loro bisogni di sostegno e tutela.

Per questo tipo di attività di emersione, identificazione e invio altamente complessa e specializzata molti sono gli elementi da tenere in considerazione e criteri da adottare in merito all'orientamento ai Sistemi, quelli sicuramente da escludere, come molti invece potrebbero credere anche tra chi opera nei Servizi Antitratta, sono la denuncia e la tipologia di titolo di soggiorno che il beneficiario intende chiedere, tradotto: **chi denuncia lo sfruttamento da accogliere nel sistema Antitratta con richiesta del titolo di soggiorno per Protezione Sociale, chi non denuncia nel sistema Richiedenti Asilo e avvio della richiesta di Protezione Internazionale.**

Al centro di questa attività di valutazione e di orientamento deve essere messa la diversa tipologia di cura e di presa in carico che i sistemi offrono e questo indipendentemente dal titolo di soggiorno o di percorso di tutela che la persona intenderà richiedere come previsto anche dall'art.2 lettera e) del bando 2/2017 per il finanziamento dei progetti territoriali Programma unico nel quale si cita "attività mirate all'ottenimento del permesso di soggiorno di cui all'art.18 del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n.286 o di altro status giuridico".

Pertanto, preso atto che ogni situazione è diversa e dovrà essere valutata nella sua complessità caso per caso, e che sarà la persona a decidere una volta acquisite tutte le informazioni a quale sistema accedere, l'unica discriminante per chi svolge questo tipo di attività dovrebbe essere quella che **per le donne e minori nigeriane Richiedenti Protezione Internazionale identificate come vittime o potenziali vittime di tratta con reti di sfruttamento presenti in Italia i Servizi Antitratta dovrebbero garantire una forma di protezione maggiore di quelli dei Richiedenti, mentre per tutte le altre dovrebbe essere indifferentemente in quale sistema poter essere accolte.**

SULL'INDENNIZZO E L'ASSISTENZA LEGALE GRATUITA

Per quanto riguarda la misura relativa al risarcimento prevista per le persone vittime di tratta possiamo constatare che oltre ad essere iniqua dal punto di vista materiale sarà applicabile per un numero ristrettissimo di vittime, **di fatto rivitalizza quella logica premiale che non consente di qualificarla come una misura a tutela dei diritti delle persone vittime di tratta in quanto vittime ma solamente di quelle acclamate a seguito di un procedimento penale che giunge alla sua conclusione o archiviazione.**

E' l'ennesimo appiattimento o riconoscimento del processo della vittimizzazione alla condizione del testimone di giustizia o di persona offesa nei procedimenti penali che ritorna prepotentemente sulla scena in materia di indennizzo delle vittime. Se il tecnicismo previsto per l'erogazione dell'indennizzo alle persone vittime dei reati 600 601 del cp è ineccepibile dal punto di vista giuridico e procedurale non costituisce una misura sufficientemente orientata al diritto dei diritti umani in quanto non si rivolge alle vittime in quanto tali.

Questa visione premiale che qualifica la vittima nel testimone ha precluso l'accesso alle tutele e ai Servizi Antitratta a molte persone vittime di tratta e di grave sfruttamento che non possono o non vogliono avviare una fattiva collaborazione con l'Autorità Giudiziaria. In tutti questi anni la visione premiale è stata e continuerà ad essere un terreno di scontro tra operatori sociali e l'Autorità di Polizia e questo anche per le possibili "vittimizzazioni secondarie" che si potrebbero produrre nella sua applicazione come è avvenuto e continua ad avvenire in materia di rilascio del titolo di soggiorno per Protezione Sociale con il non riconoscimento da parte di molti Uffici Immigrazione delle Questure del percorso sociale o sempre a fini del rilascio del titolo di soggiorno o di suo rinnovo, nel voler recepire da parte degli stessi Uffici il Nulla Osta del Magistrato anche in assenza di un procedimento penale aperto o di sua archiviazione.

Non può essere responsabilità delle vittime di tratta e di grave sfruttamento se i procedimenti penali per questi reati anche se in timido aumento per gli enormi sforzi che lo Stato italiano sta facendo per arginare gli sbarchi e il traffico dei migranti provenienti dalla Libia (30 dei 72 procedimenti penali aperti insistono sulla Procura di Catania, ho la netta sensazione che questi procedimenti subiranno un forte ridimensionamento non appena gli sbarchi diminuiranno e la questione non avrà la rilevanza politica e sociale di oggi) continuano ad essere numericamente insufficienti rispetto alla dimensione del fenomeno. Non è colpa delle vittime se la cooperazione internazionale in ambito giudiziario è praticamente inesistente con la maggior parte dei paesi di origine delle persone vittime di tratta e se la contestazione di questi reati per la complessità, durata e onerosità delle attività investigative, nonché le difficoltà nel sostenere l'onere della prova in sede processuale orienta l'Autorità Giudiziaria inquirente a contestare i cosiddetti reati "civetta" piuttosto che il 600 e il 601 del cp. Non è responsabilità delle vittime se la non consapevolezza della loro condizione, il debito contratto o il coinvolgimento nelle forme di assoggettamento e di sfruttamento da parte di reti familiari o affettive portano le stesse a non voler o poter testimoniare contro i loro sfruttatori.

Di fatto, come si è potuto constatare per il Sistema degli interventi in aiuto alle persone vittime di tratta e grave sfruttamento che la gran parte delle vittime stanno fuori dai dispositivi di accoglienza a loro preposte, così la stragrande maggioranza di esse più che dentro ai procedimenti penali istruiti per i reati di tratta o stanno nei procedimenti per altre tipologie di reati o e non compaiono in nessun procedimento penale.

Non ultimo, i nostri legislatori nel recepimento della Direttiva dell'Ue 36/2011 non hanno previsto la costituzione di un fondo specifico per il risarcimento delle vittime di tratta nel quale far confluire anche "i proventi sequestrati e confiscati provenienti dai reati di cui all'art.600 e 601" e hanno deciso di avvalersi delle risorse che ogni anno vengono assegnate al Dpo per finanziare il Sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta e di grave sfruttamento.

Soprattutto, non hanno previsto di recepire il diritto all'assistenza legale gratuita per le vittime di tratta il come previsto dall'art.12 comma 2 della Direttiva dell'UE 36/2011 "Gli Stati membri provvedono affinché le vittime della tratta di esseri umani abbiano accesso senza indugio alla consulenza legale e, secondo il ruolo delle vittime nel pertinente sistema giudiziario, all'assistenza legale, anche ai fini di una domanda di risarcimento. La consulenza legale e l'assistenza legale sono gratuite se la vittima non dispone di risorse finanziarie sufficienti".

Qualora l'assistenza legale non sia gratuita e dipendente dalle risorse finanziarie della vittima oltre a precludere a molte vittime la costituzione di parte civile nei procedimenti penali contro i propri sfruttatori potrebbe influire negativamente anche sui processi di inclusione sociale come l'inserimento lavorativo che assieme all'ottenimento dei documenti costituisce l'obiettivo primario per le persone vittime di tratta determinato dal fatto che tutte hanno un debito da dover estinguere e/o famiglie da mantenere.

Pertanto, se mettiamo in relazione l'assenza di un fondo dedicato per le vittime di tratta che a mio avviso per la dimensione del fenomeno in Italia dovrebbe essere allargato almeno alle altre forme di grave sfruttamento come ad esempio quello sessuale o il caporalato, con un Sistema degli interventi regionalizzato privo di linee guida nazionali e una cultura del lavoro sociale che da una parte vede con ostilità il coinvolgimento delle vittime nei procedimenti penali contro gli sfruttatori, dall'altra continua a confondere l'assistenza legale con la consulenza e l'orientamento legale, il risultato è che in molti progetti territoriali l'assistenza legale o è un servizio che non viene previsto o offerto se non a bisogna e solamente per quei casi che proprio non se ne può fare a meno.

In Italia la durata dei procedimenti penali hanno tempistiche così lunghe che giungono alla loro conclusione ben oltre la durata della protezione e tutela delle vittime prevista dal Programma unico. **L'assistenza legale gratuita dovrebbe costituire l'unica misura che i Servizi Antitratta potrebbero continuare a garantire alle vittime anche a conclusione del Programma unico.** In questo modo si potrebbe monitorare quei processi di inclusione sociale delle vittime previsti anche da bando attraverso un follow up che ad oggi vista la mobilità di queste persone sui territori difficilmente si riuscirebbe a garantire senza una violazione della privacy.

Per chi opera nei Servizi Antitratta costituire un fondo ad hoc per le vittime di tratta come per le vittime di mafia o di usura allargato alle forme di grave sfruttamento e l'introduzione dell'assistenza legale gratuita sono obiettivi da perseguire immediatamente nella speranza che le linee guida nazionali per i Servizi Antitratta visto che sono previste, prima o poi verranno redatte.

IL PROSSIMO FUTURO

In Italia la lotta alla tratta è ancora nella sua fase adolescenziale. Il passaggio della lotta alla tratta da una fase adolescenziale ad una fase adulta potrà trovare realizzazione nel momento in cui le politiche pubbliche e gli interventi ad esse afferenti metteranno al centro del loro agire la questione della "rivittimizzazione istituzionale".

Per chi opera a fianco delle persone vittime di tratta è ormai consolidata la consapevolezza del fatto che la mancata, non corretta o ritardata identificazione delle vittime, i ritardi nel rilascio dei titoli di soggiorno o dei nulla osta da parte dell'Autorità Giudiziaria, la non applicata tutela dei diritti e della sicurezza personale delle vittime nella collaborazione tra le stesse e l'Autorità Giudiziaria sia in fase di verbalizzazione della denuncia che in sede processuale, il non perseguimento degli obiettivi di autonomia sociale e lavorativa della fase dell'inclusione sociale possono costituire elementi di possibile "rivittimizzazione istituzionale".

Per la quasi totalità delle persone vittime di tratta e di grave sfruttamento la "rivittimizzazione istituzionale" ha un unico sbocco l'accesso o il rientro nelle condizioni di sfruttamento e in quest'ultimo caso con condizioni di sfruttamento ancora peggiori di quelle vissute prima di essere state accolte e protette nei dispositivi del Sistema degli interventi in aiuto alle persone vittime di tratta e di grave sfruttamento

Pensare ad un Servizio che si faccia carico di rispondere alle problematiche legate alla possibile "rivittimizzazione istituzionale" delle persone vittime di tratta e di grave sfruttamento comporta la strutturazione a livello nazionale e locale di una sorta di Agenzia Antitratta formata da équipe di professionisti esperti nelle attività di contrasto delle reti criminali e nella tutela e protezione delle vittime che diventi il punto di raccordo e/o di riferimento sia per gli operatori sociali del Sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento, sia per quelli delle Forze dell'Ordine e della Giustizia.

L'organizzazione di tale Servizio per essere efficace in paesi come l'Italia con mercati di possibile sfruttamento plurimi e di ampie dimensioni e livelli di governance istituzionali spesso in conflitto tra loro, dovrebbe prevedere un livello nazionale con compiti di coordinamento della strategia di lotta alla tratta e di analisi del fenomeno e uno territoriale strutturato su gruppi operativi formati da professionisti esperti sul fenomeno distaccati dai Servizi in aiuto alle vittime di tratta, dai corpi di Polizia e coordinati da un Magistrato. Tale Servizio per il tipo di competenze e professionalità coinvolte non può trovare incardinamento che presso il Meccanismo equivalente, ovvero il Dpo, è il passaggio da esclusive funzioni di indirizzo e di Programmazione a quelle gestionali operative.

Le principali funzioni di queste strutture operative multiprofessionali almeno inizialmente dovrebbero essere essenzialmente tre, due di garanzia e tutela dei diritti delle vittime, uno di monitoraggio e analisi del fenomeno. Gli obiettivi principali di questa Agenzia dovrebbero essere quelli di:

1. Garantire un'identificazione precoce delle potenziali vittime orientata ai diritti umani nonché raccogliere la segnalazione delle stesse qualora abbiano già avviato una collaborazione con l'Autorità Giudiziaria.

Svolgere un'attività di identificazione precoce multiprofessionale delle potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento orientata ai diritti umani, ovvero quando l'identificazione è nella fase preliminare di esclusiva rilevazione degli indicatori e loro primo positivo riscontro, significa da una parte garantire alle persone potenzialmente vittima di tratta che si proceda a una rapida presa in carico della persona nei dispositivi di accoglienza Antitratta e contestuale rilascio del titolo di soggiorno per protezione sociale provvisorio anche in assenza di una formale denuncia, dall'altra poter far avviare attività investigative in modalità autonoma senza precludere alle potenziali vittime non denunciati di essere sostenute e protette nel sistema Antitratta.

2. Assicurare la tutela e alla sicurezza delle persone vittime di tratta e grave sfruttamento e dei loro familiari nel paese di origine nonché delle stesse in sede processuale. La paura o le minacce delle possibili ritorsioni da parte degli aderenti delle reti criminali di sfruttamento verso di sé e/o dei propri familiari o le testimonianze in sede processuale costituiscono uno dei principali fattori di allontanamento da parte delle vittime dai sistemi di protezione. Valutare la sicurezza del territorio al fine di prevenire ritorsioni o minacce dirette o indirette nei confronti delle vittime o dei loro familiari, essere di riferimento per le segnalazioni di minacce pervenute alle vittime o ai loro familiari, adoperarsi per far adottare in sede processuale tutte le misure e gli accorgimenti necessari affinché le vittime di tratta non abbiano contatti diretti anche visivi con i propri sfruttatori o affinché gli stessi atti processuali, le notifiche e i dibattimenti non abbiano modo di rivelare luoghi indirizzi di dove sono ospitate o abitano sono problematiche che ad oggi non trovano nessun referente.

3. Strutturare un osservatorio integrato sul fenomeno della tratta e sugli interventi di lotta alla tratta mediante una raccolta dati provenienti dalle attività di emersione, protezione e inclusione sociale del Sistema degli interventi in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento nonché da quelle investigative e giudiziarie rilevabili attraverso le attività di identificazione delle vittime e dal monitoraggio dei procedimenti penali e loro esiti.

Un Servizio Antitratta multiprofessionale capace di rispondere a queste esigenze oltre a costituire la naturale evoluzione del lavoro di rete multiagenzia, consentirebbe di perseguire la duplice strategia di lotta alla tratta in un approccio sicuramente più orientato ai diritti umani. Soprattutto grazie all'implementazione di un osservatorio integrato sul fenomeno e degli interventi sia di protezione delle vittime, sia di contrasto agli aderenti delle reti criminali di sfruttamento si darebbe finalmente piena visibilità e riconoscimento alla tratta che è sotto gli occhi di tutti noi ma nessuno sembra riuscire riconoscerla e definirla. **Renderla visibile per prenderne coscienza è questo il primo passo, il secondo sarà di adoperarsi per intervenire sui fenomeni che la nutrono e la alimentano, ovvero realizzare quella lotta alla tratta fuori e oltre la tratta che per paesi come l'Italia costituisce la principale e forse l'unica strategia possibile per arginare e ridurre il traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento.**

Fino a che anche una sola vittima di tratta sarà sfruttata in Italia o nell'Unione Europea nessun cittadino di questi paesi potrà essere completamente libero.

Mestre 12 febbraio 2018

Claudio Donadel