

**EMERGENCY
PHONE**

**PUSH BUTTON
TO CALL
FOR ASSISTANCE**



EMERGENCY

VITTIME DI TRATTA

E RICHIEDENTI / TITOLARI

PROTEZIONE INTERNAZIONALE



VITTIME DI TRATTA
E RICHIEDENTI / TITOLARI
PROTEZIONE INTERNAZIONALE
RAPPORTO DI RICERCA

Roma, 30 Giugno 2014



SPRAR

Sistema di Protezione
per Richiedenti Asilo e Rifugiati



MINISTERO
DELL'INTERNO

Progetto co-finanziato dal Programma
“Prevenzione e lotta contro il crimine”
dell’Unione Europea - DG Affari Interni



**Progetto co-finanziato dalla Commissione Europea – DG Affari Interni – Programma
“Prevenzione e lotta contro il crimine” NO TRATTA**

HOME/2011/ISEC/THB/4000003855

Coordinatore del progetto: Gabriele Guazzo

**Rapporto di ricerca nell'ambito dell'azione 1 del Progetto NOTRATTA -
Osservatorio nazionale sulla tratta tra i rifugiati e richiedenti asilo: formazione,
strumenti e campagna di sensibilizzazione**

Direzione: **Paolo Testa e Daniela Di Capua**

Coordinamento e cura: **Monia Giovannetti**

Il rapporto è stato redatto da:

Emiliana Baldoni

Alessandra Caldarozzi

Monia Giovannetti

Chiara Minicucci

Il materiale di ricerca è stato raccolto grazie alla collaborazione di:

Vincenzo Castelli

Mirta Da Pra

Catia De Luca

Oriana De Caro

Maura Laureti

Simona Marchisella

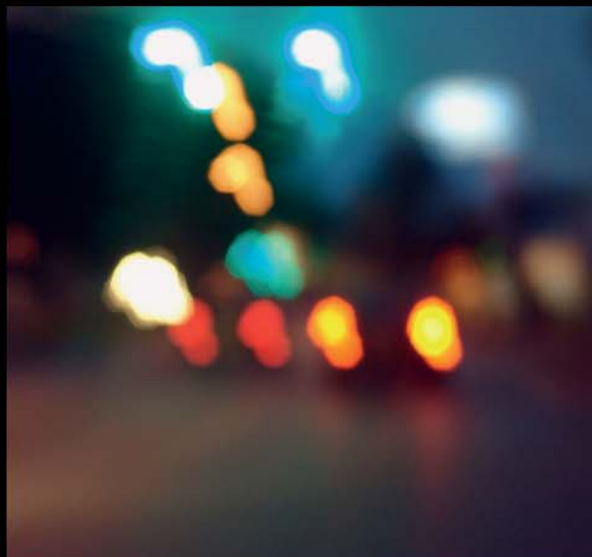
Federica Lombardo

Un sentito ringraziamento lo rivolgiamo a tutti i testimoni privilegiati intervistati i quali ci hanno messo a disposizione il loro prezioso tempo e sapere. Così come, un particolare riconoscimento va rivolto a tutti i partner della ricerca per la collaborazione, condivisione e confronto proficuo che ci ha guidato nel percorso di ricerca e analisi. Infine, un pensiero speciale lo rivolgiamo ai protagonisti delle storie di vita che abbiamo raccolto attraverso le quali abbiamo voluto dare testimonianza dei complessi e multiformi percorsi di connessione tra tratta e asilo.

Questo progetto e' stato finanziato con il sostegno della Commissione Europea. Questa pubblicazione rispecchia il punto di vista dell'autore e, pertanto, la Commissione non e' responsabile di alcun uso che possa essere fatto delle informazioni qui contenute.

INDICE

INTRODUZIONE	7
CAPITOLO 1	
LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE E LE VITTIME DI TRATTA E	
SFRUTTAMENTO IN EUROPA.....	11
LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE NELL'UNIONE EUROPEA: UN QUADRO D'INSIEME	12
Il diritto di asilo nell'UE: cenno a normativa e policies.....	12
Richiedenti e rifugiati: dati e tendenze.....	16
LA TRATTA DI ESSERI UMANI NELL'UNIONE EUROPEA: UNA VISIONE COMPLESSIVA	22
Evoluzione del fenomeno e scenari emergenti	22
Normativa europea e strategie di contrasto	25
Questioni aperte e nodi problematici	29
SISTEMA TRATTA, SISTEMA ASILO E AMBITI DI CONNESSIONE IN SEI PAESI EUROPEI	32
Connessione tra tratta e asilo: presupposti giuridici.....	32
Germania.....	36
Francia.....	41
Regno Unito	46
Svezia.....	51
Belgio.....	56
Olanda	62
Sistemi nazionali a confronto: un quadro riassuntivo.....	68
CAPITOLO 2	
LA CONNESSIONE TRA PROTEZIONE INTERNAZIONALE E	
VITTIME DI TRATTA IN ITALIA.....	75
PREMESSA	76
EVOLUZIONE DELLA TRATTA E DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE IN ITALIA	77
BREVE NOTA METODOLOGICA SULLA RICERCA.....	86
PERCORSI MULTIFORMI DI CONNESSIONE TRA TRATTA E ASILO: LA VISIONE DEGLI OPERATORI.....	88
CARATTERISTICHE E TRATTI EVOLUTIVI DEL FENOMENO.....	95
L'EMERSIONE DEL FENOMENO: SAPERI E CONDIZIONI NECESSARIE	108
Gli indicatori.....	115
Strumenti e competenze necessarie all'emersione del fenomeno	118
Fabbisogni formativi.....	118
Figure chiave	123
Reti territoriali	128
CONCLUSIONI.....	132
CAPITOLO 3	
STORIE E CASI DI VITTIME DI TRATTA RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	139



INTRODUZIONE

Le migrazioni contemporanee presentano caratteristiche del tutto peculiari che le rendono analizzabili alla luce di categorie sempre più *fuzzy*. Gran parte delle etichette concettuali tradizionalmente utilizzate dalla sociologia delle migrazioni (migrante economico, profugo, richiedente asilo, studente straniero, migrante irregolare, stagionale, clandestino, vittima di tratta, ecc.) sembrano essere difatti poco efficaci nell'interpretare percorsi migratori multiformi e complessi, all'interno dei quali si intrecciano motivazioni di espatrio, progettualità, culture di provenienza, risorse individuali, vincoli contestuali, capitale sociale e legami familiari, ma anche cambiamenti di status, negazione di diritti, esperienze di emarginazione e sfruttamento.

In tal senso, un progetto migratorio illegale a fini lavorativi, sorto come investimento familiare o comunitario, si può trasformare, con la dilazione dei tempi di viaggio, il logoramento delle aspettative e delle risorse economiche, il ricatto degli *smugglers* e l'impatto della crisi, in una condizione di vulnerabilità che culmina nell'assoggettamento. O, ancora, una partenza *agevolata* e *assistita* da un'organizzazione criminale può risolversi in un repentino affrancamento, evolversi in una scelta di rimpatrio e poi di nuovo condurre a una fuga dal paese di origine o a una rivittimizzazione.

Tenendo conto di tale possibilità di "scivolamento" dei soggetti da una situazione ad un'altra, di particolare rilevanza risultano essere le connessioni tra flussi di richiedenti asilo e traffico di esseri umani a fini di sfruttamento, nel duplice senso sia di crescente presenza di vittime di tratta tra coloro che accedono al sistema di asilo, sia di individuazione nella storia migratoria delle prime dei requisiti per la richiesta di protezione internazionale. In entrambi i sensi, come si illustrerà in seguito, il punto centrale è il riconoscimento dell'esperienza di tratta nelle sue molteplici manifestazioni come motivo di persecuzione, ossia la possibilità di applicare la Convenzione di Ginevra ai casi di persone trafficate.

Ciò premesso, uno degli obiettivi del progetto NOTRATTA¹ è illustrare gli ambiti

¹ Il progetto, avviato ufficialmente il 1 settembre 2013 e, attualmente, in piena fase di svolgimento, intende migliorare la capacità di identificazione e assistenza delle vittime di tratta tra coloro che, a vario titolo, si occupano di protezione internazionale. Si cercherà di approfondire la conoscenza e/o a consapevolezza, da parte di tutti gli attori coinvolti, dell'attuale commistione tratta-protezione internazionale al fine di rafforzare una maggior cooperazione tra i due sistemi di riferimento: le forme di protezione internazionale rivolte alle persone straniere in fuga da forme di persecuzione o grave danno che potrebbero subire nel loro Paese e le strutture art. 13 Legge 228/2003 e art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione che prevedono misure di sostegno a vittime di sfruttamento e violenza e che rappresentano, in Italia, il modello di assistenza alle vittime di tratta di esseri umani.

di connessione tra fenomeno della tratta e protezione internazionale (e le relative problematiche emergenti) focalizzando l'attenzione sia a livello europeo, sia a livello nazionale.

Nella *primo capitolo* del presente rapporto si offre una panoramica complessiva sulle caratteristiche del fenomeno della tratta e dell'asilo nel contesto dell'Unione Europea, sui principali riferimenti normativi, sulle politiche adottate e sulle questioni attualmente più dibattute e a seguire, dopo aver descritto i presupposti giuridici della connessione tra tratta e asilo, si riportano sei *case-studies* nazionali relativi a Germania, Francia, Regno Unito, Svezia, Belgio e Olanda, i quali, lungi dall'essere esaustivi, tentano di mettere in evidenza una selezione di aspetti assunti come rilevanti. Il caso dell'Italia verrà trattato più approfonditamente nel secondo capitolo del rapporto.

La scelta di tali paesi è motivata principalmente dal fatto che sono quelli che hanno ricevuto il più alto numero di richieste di protezione negli ultimi due anni e hanno messo in piedi sistemi di accoglienza ben differenti, sia dal punto di vista normativo sia come prassi di accoglienza. Come vedremo, alcuni di essi, mete "tradizionali" di asilo, presentano procedure consolidate e avanzate; altri, come l'Italia, sotto una pressione migratoria crescente, risultano tuttora in via di sviluppo. Al contempo, tutti i paesi analizzati sono fortemente interessati dal fenomeno della tratta (principalmente come aree di destinazione e di transito) pur presentando modelli e politiche di gestione della prostituzione molto diversi. Per ciascun paese si è inteso ricostruire l'intera procedura di protezione internazionale alla luce della normativa vigente (iter di presentazione della domanda, esame, autorità competenti, permessi di soggiorno riconosciuti, strutture di ricezione o trattenimento forzato, eventuali peculiarità del sistema), il sistema di accoglienza e protezione delle vittime di tratta (processi e strumenti di emersione, implementazione delle direttive europee, autorità coinvolte, piani nazionali e politiche adottate, esistenza di *National Referral Mechanism*, strutture previste, permessi di soggiorno accordati) e, infine, la convergenza tra i due circuiti (in termini di modalità di emersione e identificazione di vittime di tratta nel sistema asilo, percorsi giuridici consentiti, canali eventualmente attivati ed entità dei casi già riconosciuti)². Nel paragrafo conclusivo del primo capitolo sono stati ripercorsi i principali elementi emersi negli studi di caso in chiave comparativa. Ovviamente,

2 Oltre a siti web ufficiali dell'Unione Europea o degli enti a vario titolo coinvolti, report nazionali prodotti dai *National Rapporteur* o da altri organismi preposti, studi *ad hoc* e documenti di vario genere sulle normative esistenti, hanno costituito fonte informativa principale per l'ultima sezione del paper i rapporti del gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla tratta (GRETA) e i rapporti nazionali prodotti dai *National Point* della *European Migration Network* (EMN) sul tema dell'identificazione delle vittime di tratta nelle procedure di protezione internazionale e rimpatrio forzato.

si è perfettamente consapevoli che ciascun sistema nazionale meriterebbe approfondimenti e valutazioni che non è possibile fornire in questa sede ma l'intento di fondo perseguito è stato quello di mettere a confronto prassi operative e assetti normativi (con tutti i limiti di cogliere cambiamenti ancora in corso connessi ad esempio alla ratifica delle direttive europee in materia) mostrando che, a fronte di un interesse crescente verso il fenomeno della connessione tra tratta e asilo, soluzioni ed *escamotage* di riconoscimento dello status di vittime di tratta richiedenti protezione internazionale sono da tempo in via di sperimentazione in molte realtà.

A livello nazionale, se da un lato il panorama legislativo su tratta e protezione internazionale è andato negli anni ad articolarsi e a comporsi in maniera frammentata, dall'altro, sul tema specifico della connessione risulta sì riscontrare una sostanziale assenza sia di letteratura empirica sia di dati disaggregati. Pertanto una delle azioni del progetto NOTRATTA si è focalizzata, attraverso una ricerca di tipo qualitativo oggetto del *secondo capitolo* del presente rapporto, sulla connessione tratta/asilo a partire dalle esperienze, conoscenze, prassi accumulate e sperimentazioni avviate in alcuni territori campione (Piemonte, Veneto, Toscana, Emilia Romagna, Marche, Abruzzo e Puglia). In particolare l'indagine, che indubbiamente rappresenta uno dei primi tentativi di ricerca in tal senso, si proponeva di rilevare i contorni e i tratti distintivi del fenomeno (nelle sue plurime manifestazioni), la percezione e consapevolezza degli *stakeholders* interessati, le modalità di emersione adottate e auspiccate (in termini di indicatori, prassi operative di presa in carico, strumenti e figure professionali) nonché i fabbisogni formativi degli operatori e dei soggetti coinvolti nella presa in carico e tutela di vittime di tratta, richiedenti protezione internazionale e rifugiati.

La ricomposizione delle diverse testimonianze riportate nel *secondo capitolo*, che osservano il fenomeno da angolature diverse, ha consentito di evidenziare, passando talvolta attraverso la cruda immediatezza delle storie di vita, criticità e potenzialità emergenti, nonché interessanti proposte di rinvio tra i due sistemi, offrendo in definitiva un contributo di rilievo al dibattito in corso.



CAPITOLO 1

LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE E LE VITTIME DI TRATTA E SFRUTTAMENTO IN EUROPA

01 LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE NELL'UNIONE EUROPEA: UN QUADRO D'INSIEME

01.01 Il diritto di asilo nell'UE: cenno a normativa e policies

Nell'ambito dell'Unione Europea¹, il diritto di asilo è previsto dall'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e dal protocollo del 1967 e a norma del trattato che istituisce la Comunità Europea². L'articolo 19 statuisce altresì il principio di *non refoulement*, ossia il divieto di allontanamento, estradizione o espulsione di un soggetto verso uno Stato in cui esiste un serio rischio di pena di morte, tortura o altre pene e trattamenti inumani e degradanti.

Fra i provvedimenti in materia d'asilo assumono particolare rilevanza la direttiva 2003/9/CE, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (denominata "Direttiva accoglienza")³, la direttiva 2004/83/CE, modificata nel 2011, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta ("Direttiva qualifiche")⁴, la direttiva 2005/85/CE, recante norme sugli standard minimi di asilo ("Direttiva procedure") e il regolamento n. 343/2003 (chiamato "regolamento Dublino II" perché sostituisce la convenzione di Dublino del 1990), che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo⁵.

1 Per una ricostruzione puntuale della normativa europea in materia di asilo si rimanda a Gammelthoft-Hansen, T., *Access to asylum: international refugee law and the globalisation of migration control*, Cambridge University Press, Cambridge 2011; Goodwin-Gill, G.S., McAdam, J., *The refugee in international law*, Oxford University Press, Oxford 2007; Hailbronner, K., *EU Immigration and Asylum Law*, C.H. Beck, Munich 2010.

2 Si ricorda che in base all'art. 1A della Convenzione di Ginevra del 1951, il rifugiato è colui "che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra". La Convenzione definisce chiaramente diritti e doveri del rifugiato, nel momento in cui viene riconosciuto tale da uno Stato; il Protocollo del 1967 ne ha esteso il raggio d'azione, inizialmente diretto a proteggere prevalentemente i rifugiati europei provocati dalla seconda guerra mondiale. Attualmente, 147 Stati hanno aderito ad uno o ambedue gli strumenti normativi dell'ONU.

3 In particolare, la direttiva 2003/9/CE stabilisce disposizioni specifiche in materia di accoglienza e di assistenza sanitaria, un regime di tutela per persone portatrici di esigenze particolari (minori, vittime di tortura, ecc.) e il diritto di ricorrere alla giurisdizione ordinaria nazionale contro possibili dinieghi del riconoscimento dello status di rifugiato.

4 La direttiva 2004/83/CE indica i criteri per il riconoscimento dello status di rifugiato, nonché per l'accesso alla protezione sussidiaria in favore di coloro che, pur non avendo i requisiti per essere riconosciuti come rifugiati, non possono rientrare nel proprio paese in quanto correrebbero il rischio di subire un danno grave. Contestualmente si riconosce la possibilità che l'agente di persecuzione possa essere anche non statale.

5 Sui contenuti delle direttive, cfr. Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali,

In estrema sintesi la normativa europea stabilisce che gli Stati membri devono garantire ai richiedenti un efficace accesso alle procedure⁶, predisponendo le strutture necessarie affinché vengano loro fornite informazioni, nella lingua di origine o in altra lingua conosciuta, circa l'intero processo, i diritti e gli obblighi ad esso correlati⁷. L'esame della domanda deve essere sempre effettuato in modo individuale, obiettivo e imparziale, utilizzando informazioni aggiornate. I richiedenti hanno diritto a un interprete e a ricevere le decisioni riguardanti il loro status in forma scritta, motivata e corredata dalle informazioni circa la possibilità di ricorso; essi hanno inoltre diritto a rimanere nel territorio dello Stato ospitante mentre attendono l'esito della domanda, ad avere la possibilità di comunicare con l'UNHCR e a ricevere i documenti d'identità.

L'articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (che riformula l'articolo 63, punti 1 e 2 e l'articolo 64, paragrafo 2, del TCE) qualifica esplicitamente come "comune" la politica di asilo e codifica il concetto di protezione internazionale, risultante già dalle direttive in vigore, articolato nelle tre componenti dell'asilo europeo, della protezione sussidiaria e della protezione temporanea. Per la prima volta si definisce l'asilo come *europeo*, quasi a sottolinearne le caratteristiche peculiari rispetto alle altre aree geopolitiche del mondo, precisando che lo status di rifugiato è "valido in tutta l'Unione". Ciononostante, l'obiettivo del mutuo riconoscimento delle decisioni positive in materia di asilo da parte degli Stati Membri, in una sorta di "trasferimento della protezione", incontra ancora forti resistenze da parte dei governi nazionali.

L'articolo 78 rappresenta in realtà l'ultima espressione tangibile di un processo avviato dagli Stati membri fin dal 1999 (in occasione del Consiglio di Tampere) per la creazione del *Common European Asylum System* (CEAS), un sistema finalizzato a stabilire una comune procedura d'asilo e uno status uniforme a coloro ai quali viene riconosciuta la protezione internazionale. La prima fase di tale processo, conclusasi nel 2005, mirava sostanzialmente al riavvicinamento delle normative nazionali e alla determinazione di condizioni comuni minime di accoglienza. Su tale scia, il *Piano strategico sull'asilo (European Commission's Policy Plan on Asylum⁸)*, presentato nel 2008, proponeva una strategia basata su tre punti chiave:

Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione, Consiglio d'Europa, 2013.

6 E' importante sottolineare che l'*acquis* dell'UE in materia di asilo non prevede alcuna modalità per agevolare l'arrivo dei richiedenti. La domanda di protezione può essere presentata solo nel territorio degli Stati membri, alle frontiere o nelle zone di transito (Direttiva 2005/85/CE, art. 3, par.1).

7 Cfr. in merito FRA, *Il dovere di informare i richiedenti in merito alla procedura di asilo: il punto di vista dei richiedenti asilo*, Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo 2010; FRA, *L'accesso a mezzi di impugnazione efficaci: il punto di vista dei richiedenti asilo*, Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo 2010b.

8 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 17 giugno 2008 – Piano strategico

migliorare l'armonizzazione delle norme di protezione internazionale; sviluppare tra gli Stati membri una cooperazione pratica effettiva per eliminare le incoerenze e le divergenze tra le prassi nazionali; incrementare la solidarietà e il senso di responsabilità all'interno dell'UE e in rapporto ai paesi terzi.

A sostegno del Sistema Dublino l'Unione Europea si avvale sia del Sistema Eurodac, istituito dal regolamento n. 2725/2000 già nell'ambito della convenzione di Dublino per l'identificazione attraverso il confronto delle impronte digitali, sia dell'agenzia *European Asylum Support Office* (EASO)⁹, prevista dal regolamento n. 439/2010, con funzioni di rafforzamento della cooperazione fra gli Stati membri (mediante lo scambio di informazioni e buone prassi), di sostegno dei paesi i cui sistemi di accoglienza sono sottoposti a maggiore pressione (tra cui l'Italia) e di implementazione dello stesso CEAS.

Alla fine della seconda fase, l'adozione del sistema comune CEAS è ancora oggetto di intensa trattativa all'interno dell'Unione¹⁰. Nel giugno 2013 il Parlamento europeo ha dato avvio ad una serie di misure chiave, tra cui l'implementazione del "pacchetto legislativo sull'asilo dell'UE" (rifusione delle direttive sopra menzionate¹¹ e revisione del regolamento di Dublino e del Sistema Eurodac). In particolare, la direttiva 2011/95/UE (nuova direttiva "qualifiche") ha apportato alcune modifiche significative alla direttiva 2004/83/CE. In generale, la nuova norma si prefigge di equiparare lo status di rifugiato e quello di beneficiario di protezione sussidiaria, eliminando parte delle possibilità che gli Stati avevano di limitare l'accesso ad alcuni diritti ai soli rifugiati. In tal modo si mira ad aumentare gli standard di assistenza e di tutela dei titolari di protezione internazionale. Tra le altre novità apportate va menzionato l'allargamento della definizione di familiari del beneficiario ai genitori o altri adulti responsabili e l'introduzione di "considerazioni di genere, compresa l'identità di genere" ai fini della determinazione dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o dell'individuazione delle caratteristiche proprie di tale gruppo. Si tratta di un riconoscimento di rilievo, se si considera la condizione di persecuzione vissuta in alcuni paesi dalle persone con diverso orientamento sessuale. Inoltre, in data 19 luglio 2013 è entrato in vigore il regolamento n. 604/2013 ovvero il regolamento 'Dublino III' che essere applicato alle domande di presa e ripresa in carico di richiedenti protezione internazionale

sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'UE [COM(2008) 360 def. – Non pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale].

9 <http://easo.europa.eu/>

10 Cfr. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm

11 Tra il 2011 e il 2013 sono state infatti approvate la nuova direttiva Qualifiche (Direttiva 2011/95/UE), la nuova direttiva Procedure (Direttiva 2013/32/UE) e la nuova Direttiva Accoglienza (Direttiva 2013/33/UE). Per una visione complessiva delle principali novità introdotte dalle nuove norme, che dovrebbero entrare in vigore nel secondo semestre del 2015, cfr. <http://www.programmaintegra.it/modules/news/article.php?storyid=7262&>

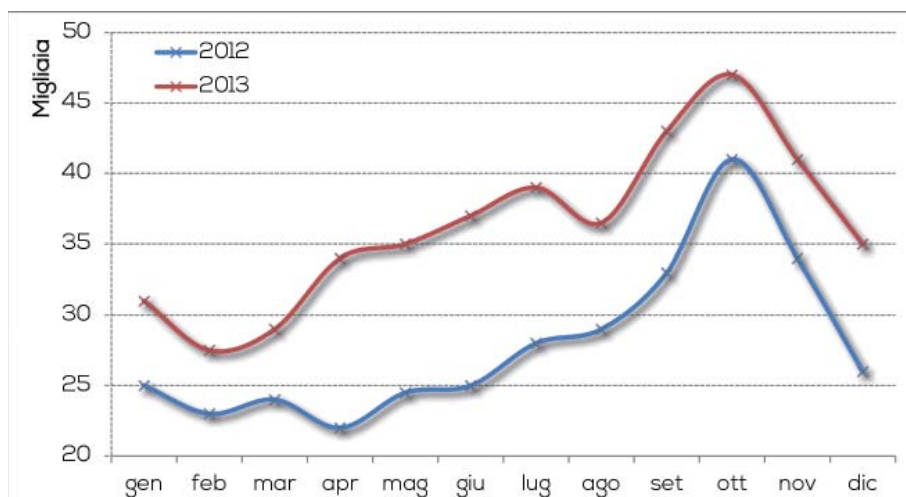
presentate a partire dal 1 gennaio 2014.

Nonostante tali significativi progressi, la piena attuazione di quanto stabilito da parte degli Stati non è stata ancora raggiunta. Ne consegue un quadro complessivo ancora frammentato, caratterizzato da definizioni e procedure non omogenee e da significative disparità nell'attuazione delle politiche di asilo tra gli Stati membri. Secondo l'UNHCR, malgrado la sottoscrizione degli accordi, in alcuni paesi europei persistono difficoltà di accesso, violazioni del principio di *non-refoulement* e fragilità nelle procedure di accoglienza, come ben mostrato dal caso drammatico dell'accoglienza dei richiedenti siriani¹².

01.02 Richiedenti e rifugiati: dati e tendenze

Secondo l'ultimo rapporto dell'UNHCR¹³, nel 2013 sono state presentate in 44 paesi industrializzati di Europa, Nord America, Australia e Asia Nord-Orientale 612.700 domande di protezione internazionale, pari al 28% in più rispetto al 2012. L'aumento delle domande d'asilo è stato provocato principalmente dal conflitto in Siria. L'Afghanistan, che negli ultimi anni era stato il principale paese di origine dei richiedenti asilo a livello mondiale, si colloca al terzo posto in termini di nuove richieste, preceduto da Siria e Federazione russa. Stesso andamento ha riguardato l'Europa, dove, in base ai dati Eurostat¹⁴, il numero di richiedenti è passato da circa 336.000 nel 2012 a 435.000 nel 2013 (+ 29,5%) (Fig. 1).

Fig. 1 - Richiedenti asilo in EU-28 (dati mensili anni 2012-2013)



Fonte: Eurostat (online data code migr_asyappctzm; ultima estrazione 19/04/2014)

Come mostrato in tabella 1, nel 2013 i cinque principali paesi di accoglienza dei richiedenti asilo sono stati, in ordine decrescente, la Germania, la Francia, la Svezia, il Regno Unito e l'Italia. In valori assoluti si sono avuti incrementi rilevanti in Germania (49.330 persone in più, pari al 63,5%)¹⁵ e in Ungheria (16.740 persone pari a quasi otto volte in più rispetto al 2012) mentre in termini relativi spicca il caso della Bulgaria (+410%) seguito a larga distanza da Spagna (+75,4%),

¹³ UNHCR, Asylum Trends 2013, <http://www.unhcr.org/5329b15a9.html>

¹⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/publications/migration_asylum

¹⁵ Va rilevato che, certamente anche a causa del numero di domande ricevute, la Germania ha moltissime istanze pendenti (più di 130.000 alla fine del 2013).

Portogallo (+72,9%) e Italia (61,1%). Rispetto all'andamento generale, i paesi che hanno registrato una diminuzione significativa delle presenze sono stati invece Lussemburgo (-47,9%), Belgio (-25%), Svizzera (-25%) e alcuni neocomunitari quali Romania (-40,6%), Slovacchia (-38,4%) e Lituania (-37,2). Va altresì rilevato che se nel complesso le donne rappresentano nel 2013 un terzo dei richiedenti, in alcuni stati membri quali l'Ungheria, la Croazia, l'Estonia e la Slovenia, la quota maschile si attesta intorno al 90%.

Tab. 1 – Richiedenti asilo nei paesi europei (2012 – 2013)

	2012	di cui F %	2013	di cui F %	Variazione % 2012-2013
Unione Europea (28 paesi)	336.015	34,3	435.115	33,1	29,5
Belgio	28.285	35	21.225	37,7	-25
Bulgaria	1.400	18,9	7.140	31,2	410
Repubblica Ceca	760	29,6	705	31,2	-7,2
Danimarca	6.080	30,8	7.230	33,9	18,9
Germania	77.660	38,5	126.990	37,3	63,5
Estonia	75	13,3	90	11,1	20
Irlanda	955	37,2	920	37	-3,7
Grecia	9.575	17,3	8.230	21,3	-14
Spagna	2.560	31,1	4.490	21,8	75,4
Francia	61.460	38,8	64.760	37,4	5,4
Croazia	-	-	1.080	10,6	-
Italia	17.345	14,2	27.935	14,1	61,1
Cipro	1.635	33,3	1.260	35,3	-22,9
Lettonia	210	23,8	195	17,9	-7,1
Lituania	645	14,7	405	17,3	-37,2
Lussemburgo	2.055	38,4	1.070	29	-47,9
Ungheria	2.155	19,5	18.895	6,9	776,8
Malta	2.085	22,1	2.240	16,7	7,4
Austria	17.445	26,1	17.160	28,3	-1,6
Polonia	10.760	45,1	15.150	47,7	40,8
Paesi Bassi	13.105	38,3	17.160	40,5	30,9
Portogallo	295	23,7	510	26,5	72,9
Romania	2.515	8,2	1.495	30,1	-40,6

Slovenia	315	15,9	275	12,7	-12,7
Slovacchia	730	18,5	450	23,3	-38,4
Finlandia	3.120	29,3	3.215	27,8	3
Svezia	43.945	36,7	54.365	35,9	23,7
Regno Unito	28.895	33,4	30.110	32,4	4,2
Islanda	115	13	170	29,4	47,8
Liechtenstein	80	25	100	20	25
Norvegia	9.785	32,6	11.980	29,8	22,4
Svizzera	28.640	28,7	21.470	24,8	-25

Fonte: Nostre elaborazioni da dati Eurostat (online data code migr_asyappctzm; ultima estrazione 19/04/2014)

Rispetto alla provenienza, la Siria, come sopra accennato, è diventato il principale paese di origine (50.475 richiedenti), seguito da Russia (41.275), Afghanistan (26.285), Serbia (22.385), Pakistan (20.885) e Kosovo (20.180). Da questi paesi proviene quasi il 56% dei richiedenti asilo in tutta l'Unione Europea. E' altresì interessante osservare, rispetto al 2012, l'incremento di cittadini eritrei (+149%), kosovari (+99%) e nigeriani (+61,7%).

Tab. 2 – Principali nazionalità dei richiedenti asilo (anni 2012 – 2013)

	2012	2013	Var % 2012-2013
Siria	23.510	50.475	114,7
Russia	23.360	41.275	76,7
Afghanistan	26.250	26.285	0,1
Serbia	18.900	22.385	18,4
Pakistan	19.920	20.885	4,8
Kosovo	10.135	20.180	99,1
Somalia	12.795	18.650	45,8
Eritrea	5.890	14.670	149,1
Iran	12.375	12.790	3,4
Nigeria	7.185	11.620	61,7
Iraq	11.265	11.190	-0,7
ex Jugoslavia	9.560	11.070	15,8
Albania	7.435	11.020	48,2

Fonte: Nostre elaborazioni da dati Eurostat (online data code migr_asyappctzm; ultima estrazione 19/04/2014)

Per quanto riguarda gli esiti delle domande di protezione internazionale nell'Unione Europea (tabella 3), su oltre 328.000 decisioni adottate, un terzo (34,3%) è risultato positivo (nel 2012 sono state il 26,6%). Tra i paesi con il numero assoluto più elevato di istanze accolte spiccano la Svezia (24.015), la Germania (20.125) e l'Italia (16.185) ma in termini relativi sono la Bulgaria e Malta a detenere la percentuale più elevata di risposte positive sul totale (rispettivamente 87,4% e 84,5%) prevalentemente nella forma della protezione sussidiaria (81,1% e 76,1%). Quote di dinieghi superiori al 90% sono state invece registrate in Grecia e in Ungheria (rispettivamente 96,1% e 92,1%). Gli stati membri che hanno maggiormente riconosciuto lo status di rifugiato sono il Regno Unito (33,2%), la Romania (26,8%) e la Danimarca (22,8%), seguiti da Austria (19%) e Belgio (18,2%). I permessi per protezione umanitaria, le cui modalità di concessione variano da paese a paese, risultano essere in totale circa 17.700 ma poiché il dato non è ancora presente nel database Eurostat per un numero rilevante di Stati, e si presuppone che per altri sia ancora provvisorio, si è scelto di non riportarlo in tabella.

Tab. 3 – Esiti delle domande di protezione per tipologia di risposta (2013)

	N.totale	Decisioni	%	Status	%	Protezione	%	Dineghi	%
	decisioni	positive		rifugiato		sussidiaria			
UE -28	328.590	112.745	34,3	49.520	15,1	45.540	13,9	215.850	65,7
Belgio	21.505	6.280	29,2	3.905	18,2	2.375	11	15.220	70,8
Bulgaria	2.810	2.455	87,4	180	6,4	2.280	81,1	355	12,6
Repubblica Ceca	915	345	37,7	90	9,8	240	26,2	570	62,3
Danimarca	7.005	2.810	40,1	1.600	22,8	1.125	16,1	4.200	60
Germania	76.365	20.125	26,4	10.915	14,3	7.005	9,2	56.240	73,6
Estonia	55	5	9,1	5	9,1	0	0	45	81,8
Irlanda	845	150	17,8	130	15,4	15	1,8	695	82,2
Grecia	13.085	505	3,9	260	2	175	1,3	12.580	96,1
Spagna	2.375	535	22,5	200	8,4	320	13,5	1.840	77,5
Francia	61.465	10.470	17	8.930	14,5	1.545	2,5	50.990	83
Croazia	190	20	10,5	5	2,6	15	7,9	165	86,8
Italia	25.250	16.185	64,1	3.105	12,3	5.550	22	9.065	35,9
Cipro	795	165	20,8	35	4,4	120	15,1	630	79,2
Lettonia	95	30	31,6	5	5,3	20	21,1	65	68,4
Lituania	170	50	29,4	10	5,9	40	23,5	125	73,5
Lussemburgo	1.250	130	10,4	110	8,8	25	2	1.115	89,2
Ungheria	4.540	360	7,9	175	3,9	185	4,1	4.180	92,1
Malta	1.905	1.610	84,5	45	2,4	1.450	76,1	295	15,5
Paesi Bassi	15.595	9.545	61,2	1.235	7,9	3.460	22,2	6.045	38,8
Austria	16.635	4.920	29,6	3.165	19	1.755	10,6	11.715	70,4
Polonia	2.820	745	26,4	210	7,4	145	5,1	2.075	73,6
Portogallo	300	135	45	15	5	115	38,3	170	56,7
Romania	1.435	915	63,8	385	26,8	525	36,6	515	35,9
Slovenia	195	35	17,9	25	12,8	10	5,1	160	82,1
Slovacchia	195	70	35,9	0	0	25	12,8	125	64,1
Finlandia	3.190	1.620	50,8	545	17,1	785	24,6	1.570	49,2
Svezia	45.115	24.015	53,2	6.755	15	16.145	35,8	21.095	46,8
Regno Unito	22.485	8.500	37,8	7.475	33,2	70	0,3	13.980	62,2

Fonte: Nostre elaborazioni da dati Eurostat (online data code migr_asydcfstq; ultima estrazione 19/04/2014)

Infine, è interessante rilevare che in termini assoluti tra le nazionalità che hanno maggiormente beneficiato di decisioni positive vi sono i siriani (33.020, di cui 27% status di rifugiato, 62% protezione sussidiaria, 1% protezione per ragioni

umanitarie), gli afghani (11.975) e i somali (9.005) mentre i richiedenti russi presentano il maggior numero di respingimenti (21.410, pari all'85,3% del totale delle decisioni), seguiti da serbi e pakistani.

02 LA TRATTA DI ESSERI UMANI NELL'UNIONE EUROPEA: UNA VISIONE COMPLESSIVA

02.01 Evoluzione del fenomeno e scenari emergenti

Il fenomeno della tratta di esseri umani, in costante evoluzione, comprende attualmente modalità di azione, tipologie di vittime e forme di sfruttamento sempre più diversificate e complesse. Accanto ai modelli per così dire “tradizionali” di sfruttamento, stanno infatti sorgendo nuove forme di tratta finalizzate a una vasta gamma di attività illegali coercitive (furto, borseggio, accattonaggio, vendita di prodotti contraffatti, coltivazione e spaccio di droga, e seppure con frequenza ben minore, rimozione di organi, matrimoni forzati)¹⁶ ma anche casi di vittime soggette a sfruttamento multiplo¹⁷. Le strategie di reclutamento e trasferimento dei migranti irregolari cambiano e si riorganizzano costantemente in risposta alle azioni di contrasto di governi e forze dell'ordine.

Al di là delle forme di sfruttamento a cui vengono sottoposte, le vittime sono accumulate da una condizione di vulnerabilità di base che influisce pesantemente sulla loro capacità di autodeterminazione. I contesti di origine sono sovente caratterizzati da povertà endemica, conflitti sociali, violenza di genere, discriminazioni, mancanza di politiche di *welfare*, disoccupazione e assenza di prospettive concrete di realizzazione. Molte persone fuggono da nuclei familiari culturalmente deprivati e disfunzionali, hanno abbandonato prematuramente la scuola o hanno esperienza di unioni precoci fallimentari. Per una proficua analisi del fenomeno, è dunque necessario adottare una prospettiva ampia e multidisciplinare, che, lungi dal proporre schemi interpretativi univoci, tenga conto in maniera dinamica dei diversi attori coinvolti e delle loro specifiche caratteristiche.

I trafficanti, *specialisti della logistica* in grado di trasportare individui attraverso vaste distanze¹⁸, si avvalgono di una intricata rete di connivenze che coinvolge, tra le varie figure, mediatori, pubblici ufficiali corrotti, personale diplomatico, agenzie di impiego, *smugglers*, proprietari di appartamenti o hotel, “caporali” e datori di lavoro. Secondo l'Europol¹⁹, le organizzazioni criminali maggiormente attive nel traffico di esseri umani in Europa sono costituite da (in ordine decrescente) gruppi rom, nigeriani, romeni, albanesi, russi, cinesi, ungheresi, bulgari e turchi; i gruppi

16 Sulle forme emergenti di tratta cfr. Střítecký V., Topinka D., et al., *Discovering Trafficking in Human Beings for the Purpose of Labour Exploitation and Forced Labour: European Perspective*, La Strada Česká republika, Prague, 2013.

17 Cfr. Castelli V. (a cura di), *Punto e a capo sulla tratta. Uno studio sulle forme di sfruttamento di esseri umani in Italia e sul sistema di interventi a tutela delle vittime*, Angeli, 2014.

18 Shelley, L. *Human Smuggling and Trafficking into Europe: A Comparative Perspective*, Migration Policy Institute, feb 2014, p. 7.

19 Europol, OCTA 2011, *Eu Organised Crime Threat Assessment*, European Police Office, 2011, p. 26, https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011_1.pdf

bulgari e romeni (principalmente di etnia rom) rappresenterebbero, insieme ai nigeriani e ai cinesi, quelli più pericolosi per la società nel suo complesso. Tuttavia, non sempre si tratta di grandi organizzazioni transnazionali strutturate. Il modello più diffuso sembrerebbe essere piuttosto di tipo “dilettantistico-artigianale” (*the ‘amateur’ model*), caratterizzato dalla presenza di singoli individui o piccoli gruppi flessibili che spesso agiscono come facilitatori fornendo (occasionalmente o regolarmente) i loro servizi, in prossimità con la criminalità locale²⁰.

Secondo l'ultimo rapporto dell'UNODC²¹, nel 2010 sono state stimate 140.000 vittime di tratta in Europa, introdotte illegalmente soprattutto attraverso le rotte del Mediterraneo, dei Balcani, dei paesi dell'Est e della Turchia²². A seguito della primavera araba e del conflitto in Siria, quest'ultima rotta, in particolare, ha acquisito un'importanza crescente nel trasferimento di richiedenti asilo e migranti economici dall'Afghanistan, Pakistan, Iraq, Siria, Somalia e dal resto dell'Oriente. La quota di vittime trafficate al fine di grave sfruttamento lavorativo, lavoro forzato o servitù (più frequentemente nel settore agricolo, manifatturiero, ristorativo, edilizio e domestico) rappresenta il 31% del totale mentre il 62% risulta trafficato a scopo di sfruttamento sessuale²³.

I cinque principali paesi di destinazione del *trafficking* sono Belgio, Germania, Italia, Grecia e Olanda (seguiti da Austria, Spagna, Danimarca, Francia e Svizzera) per la diffusa presenza di una florida industria del sesso e/o di ampie zone di economia informale e sommersa (come in molte aree dell'Europa del Sud, dove l'assenza di regolamentazione e la richiesta continua di manodopera non specializzata a basso costo favoriscono l'invischiamento in situazioni di grave sfruttamento lavorativo) mentre i principali paesi di origine delle vittime risultano essere Bulgaria, Moldavia, Nigeria, Romania, Federazione Russa e Ucraina.

La natura illegale e sommersa della tratta ostacola ogni tentativo di quantificazione. Le statistiche disponibili rappresentano pertanto soltanto la “punta dell'iceberg” e risentono altresì dei limiti dovuti all'adozione di definizioni giuridiche non sempre

20 European Commission, *Daphne Booklets: Issues and experiences in combating violence against children, young people and women. Trafficking and labour exploitation*, Daphne Programm, 2007.

21 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons*, Vienna, 2012, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf

22 Per una ricognizione delle principali rotte verso l'Europa, cfr. <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map>

23 Difatti, anche se con significative differenze tra paese e paese, il 70% delle persone che esercitano la prostituzione nell'Europa nord-occidentale e del Sud è costituita da migranti; in Italia e Spagna tale quota raggiunge l'80-90% dei “sex workers” mentre in alcuni paesi neocomunitari non supera il 16-18%. Particolarmente significativo è il caso della Romania e Bulgaria che presentano una media di persone prostitute straniere pari al 2% (la maggior parte provenienti dalla Moldavia). Vedi European Network for HIV/STI Prevention and Health Promotion among Migrant Sex Workers, *Sex Work in Europe. A mapping of the prostitution scene in 25 European countries*, Amsterdam, TAMPEP 2009, <http://tampep.eu/documents/TAMPEP%202009%20European%20Mapping%20Report.pdf>

convergenti e di differenti sistemi di raccolta dati²⁴. Ciò premesso, in base ai dati Eurostat²⁵, la cui fonte è costituita prevalentemente da organi di polizia, nel 2010 il numero di vittime (formalmente identificate e presunte) nei diversi Stati membri è stato pari a 9.528 unità (di cui l'80% di sesso femminile). I minori rappresentano il 15% del totale.

Tale ammontare varia significativamente da paese a paese: in termini assoluti si registrano il maggior numero di vittime in Italia (2.381), Spagna (1.605), Romania (1.154), Paesi Bassi (993) e Germania (651) ma considerando le diverse modalità di registrazione dei dati ogni comparazione deve essere effettuata con la massima cautela. La maggioranza delle vittime (61%) è di origine comunitaria (in particolare, Romania e Bulgaria); per la restante parte, Nigeria e Cina risultano essere i principali paesi terzi di provenienza. Nell'ambito dell'Unione Europea la tratta interna occupa quindi un posto di rilievo. I trafficanti riescono infatti abilmente ad avvalersi, oltre che della presenza di radicati *network* etnici nei contesti di destinazione, della libertà di circolazione all'interno dell'area Schengen.

24 La necessità di raccogliere dati sul traffico di esseri umani secondo metodologie e criteri condivisi al fine di produrre statistiche comparabili e di qualità è stata più volte sottolineata in sede europea e ribadita anche nella direttiva 2011/36/EU e nella Strategia 2012-2016.

25 Eurostat, *Trafficking in human beings*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013.

02•02 Normativa europea e strategie di contrasto

Nel corso degli ultimi anni il quadro legislativo sulla tratta si è andato evolvendo in relazione alla crescente complessità del fenomeno²⁶. La promulgazione dei Protocolli Addizionali delle Nazioni Unite, allegati alla Convenzione di Palermo del 2000²⁷, ha rappresentato un vero e proprio momento di svolta nella lotta alla tratta di esseri umani poiché per la prima volta si giungeva, dopo difficili negoziati, ad una definizione di *trafficking*²⁸ universalmente condivisa, nonché ad una chiara distinzione dal reato di *smuggling*²⁹. Se la prima definizione configura lo spostamento di un essere umano (anche all'interno dei confini nazionali) utilizzando una vasta gamma di mezzi di coercizione (che vanno ben oltre la mera violenza) a fini di sfruttamento in diversi settori illeciti, la seconda indica piuttosto il favoreggiamento dell'ingresso irregolare, ossia non un crimine contro la persona, ma la violazione delle leggi di uno Stato.

Nonostante sia difficile nelle situazioni concrete trovare organizzazioni dedite al traffico di esseri umani distinte da quelle dedite all'immigrazione irregolare, essendo le rotte e modalità di attraversamento sostanzialmente le stesse, l'effetto dell'individuazione di tali reati è stato l'introduzione di un trattamento giuridico (e di un relativo sistema sanzionatorio) differenziato tra "vittime da proteggere" e "migranti irregolari da rimpatriare", quest'ultimi spesso meramente assoggettati alle leggi anti-immigrazione e anti-prostituzione³⁰.

26 Lungi dal voler passare in rassegna le diverse norme internazionali ed europee in materia di tratta, l'obiettivo del presente paragrafo è di tracciare le linee di fondo della strategia anti-tratta dell'Unione europea con riferimento ai provvedimenti più importanti.

27 Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini e Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria (entrati in vigore il 28 gennaio 2004).

28 Si ricorda che in base all'art. 3 del primo Protocollo, per *trafficking* (tratta di persone) si intende "il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi". Il consenso della vittima è irrilevante nel momento in cui viene utilizzato uno dei mezzi indicati mentre in caso di minori, ogni atto a scopo di sfruttamento costituisce tratta anche se non comporta l'utilizzo dei suddetti mezzi. Sul dibattito relativo alla controversa definizione di trafficking, cfr. Ditmore M., & Wijers M., *The negotiations on the UN Protocol on Trafficking in Persons*, Nemesis, Issue 4, 2003.

29 In base al secondo Protocollo, per *smuggling* (traffico di migranti) si intende "il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente".

30 Quiroz Vitale M.A. *Le nuove schiavitù, il traffico di esseri umani e la condizione giuridica dello straniero: principi giuridici, norme e valori nell'epoca della modernità riflessiva* in Farina P., Ignazi S. (a cura di), *Catene invisibili: strumenti e dati per comprendere la prostituzione straniera e promuovere percorsi emancipativi*, Fondazione ISMU, Milano, 2012, p. 55.

Di fatto, sebbene i Protocolli di Palermo prevedano anche ampie misure di protezione delle vittime³¹, l'istituzionalizzazione dei due concetti conferma un approccio dominante al fenomeno di tipo repressivo/securitario maturato negli ambienti di polizia e centrato principalmente su questioni di ordine pubblico e legalità³². Tale interpretazione in senso "criminologico" ha avuto un impatto considerevole sulle legislazioni e sulle politiche degli Stati membri, che hanno spesso messo in atto azioni repressive poco attente alla salvaguardia dei diritti delle persone trafficate³³. Eppure, il numero complessivo di condanne per *trafficking* rimane "estremamente basso"³⁴.

Oltre ai Protocolli di Palermo, un altro strumento fondamentale nella lotta al *trafficking* è rappresentato dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani³⁵, che si caratterizza per l'ampia portata degli obiettivi cui si ispira; essa, infatti, da un lato disciplina il fenomeno della tratta nel suo complesso - considerata una violazione dei diritti umani e un affronto alla dignità e all'integrità delle persone - individuando misure finalizzate a prevenire e contrastare il fenomeno e, dall'altro, garantisce alle vittime *standards* di tutela ispirati al principio del riconoscimento dei diritti fondamentali dell'individuo. Al fine di garantire il rispetto di tutte le sue parti, la Convenzione ha istituito uno specifico meccanismo indipendente di monitoraggio tramite un "Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani" (GRETA).

Se la direttiva 2004/81/EC sancisce il diritto al soggiorno per vittime di tratta e introduce il periodo di riflessione per tutta la durata dei processi penali, il passo decisivo verso un'impostazione globale non focalizzata solamente sulla repressione ma anche sulla prevenzione/protezione delle vittime e sulla creazione di partenariati con ONG, settore privato e paesi terzi è stato compiuto con l'adozione della direttiva 2011/36/UE³⁶. La direttiva, in sintonia con i Protocolli di Palermo,

31 Le linee guida contenute sono state infatti efficacemente sintetizzate nel cosiddetto paradigma delle 3 P: *Prevention, criminal Prosecution and victim Protection*.

32 Cfr. Quiroz Vitale, Op. Cit., 2012, pp. 50-1.

33 Su questo aspetto, cfr. Jernow A., *Human Trafficking, Prosecutors & Judges*, in Friesendorf C., *Strategies Against Human Trafficking: The Role of the Security Sector*, National Defence Academy of Austria/DCAF, Vienna/Geneva, 2009, pp. 329-377; Hancilova B., Massey C., *Legislation and the Situation Concerning Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation in EU Member States*, ICMPD, Vienna, 2009; Kempadoo K. (ed.), *Trafficking and Prostitution Reconsidered: New Perspectives on Migration, Sex Work, and Human Rights*, Paradigm Publishers, 2005.

34 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Op. Cit., 2012.

35 Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani (CETS N.197), Consiglio d'Europa, Varsavia, 16 maggio 2005. Il principale valore aggiunto della Convenzione, entrata in vigore il 1 febbraio 2008, è la promozione del principio che la protezione delle vittime deve essere assicurata "senza alcuna discriminazione di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche, difendendo la propria origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la proprietà, la nascita o altra situazione" (art. 3).

36 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

contempla una definizione più ampia di tratta rispetto alla decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, includendo tra le forme di sfruttamento l'accattonaggio forzato e lo "sfruttamento di attività illecite" (quali il borseggio, taccheggio, traffico di stupefacenti e altre azioni analoghe)³⁷.

Inoltre, essa punisce l'istigazione, il favoreggiamento, il concorso e il tentativo; rafforza le misure di assistenza e sostegno; prevede l'istituzione di coordinatori nazionali (*National Rapporteur*) o di "istituzioni analoghe" con il compito di monitorare le politiche anti-trafficking a livello nazionale e la possibilità per gli Stati membri di perseguire i rispettivi cittadini per reati commessi in altri Stati membri. Non da ultimo, la direttiva contiene disposizioni a carattere processuale dirette a potenziare l'azione di repressione nei confronti dei trafficanti, come ad esempio lo svincolamento dello svolgimento delle indagini dalla denuncia o accusa formale delle vittime.

Un ulteriore punto di interesse previsto dalla direttiva riguarda la necessità di implementare misure di riduzione della domanda, incluse la ricerca sulle nuove forme di tratta, l'informazione e la sensibilizzazione attraverso campagne *ad hoc*. Al fine di una corretta identificazione, la norma stabilisce altresì l'obbligo di "formazione adeguata" per tutti coloro che possono entrare in contatto con le vittime (operatori di polizia, guardie di frontiera, pubblici ministeri, ispettori del lavoro, operatori sociali e sanitari, ecc.).

Con la Strategia 2012-2016³⁸, adottata nel 2012, la Commissione europea ha inteso concentrarsi su misure concrete atte a sostenere il recepimento e l'attuazione della direttiva 2011/36/UE, in un'ottica di difesa dei diritti umani e di specificità di genere. In particolare, la strategia definisce cinque priorità fondamentali, delineando per ciascuna di esse un certo numero di misure da attuarsi nel corso dei cinque anni,

e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI [GU L 101 del 15.4.2011]

37 Per quanto concerne la tratta per lavoro forzato o grave sfruttamento lavorativo, un passo avanti era stato precedentemente compiuto con la direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Partendo da definizioni di "lavoro" e di "datore di lavoro" estremamente ampie, la direttiva prevede sanzioni (anche di natura penale) solo nei confronti dei datori di lavoro e non degli immigrati impiegati illegalmente i cui diritti sono, al contrario, oggetto anche di misure di protezione. Difatti, la norma stabilisce che gli Stati membri sono obbligati a prevedere "meccanismi efficaci" per consentire ai lavoratori di presentare denuncia nei confronti dei datori di lavoro; inoltre, è contemplata la possibilità che gli Stati membri rilascino permessi di soggiorno di durata limitata, commisurata a quella dei relativi procedimenti nazionali, ai lavoratori illegali che siano stati oggetto di particolare sfruttamento nel caso in cui cooperino nei procedimenti penali.

38 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012 – 2016) [COM(2012) 286 def. – Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale]. Vedi European Commission, *The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012–2016* in http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/trafficking-in-human-beings/index_en.htm

di concerto con tutti i soggetti coinvolti (Stati membri, istituzioni e agenzie dell'UE, organizzazioni internazionali, paesi terzi, società civile, ecc.):

1. Rafforzare l'identificazione, protezione e assistenza delle vittime della tratta;
2. Intensificare la prevenzione, con particolare attenzione alla riduzione della domanda;
3. Potenziare l'azione penale nei confronti di trafficanti;
4. Migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche;
5. Aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta e dare risposte efficaci.

Appare evidente che l'attuazione di una strategia così *victim-centred* non può prescindere da una corretta identificazione dei casi, nodo cruciale della lotta al *trafficking*. In questa ottica, la Strategia stabilisce come prima azione della priorità A proprio lo sviluppo di un Sistema Transnazionale di Referral per le vittime di tratta (*EU Transnational Referral Mechanism*) in accordo con i Sistemi Nazionali di Referral³⁹, al fine di migliorare l'identificazione⁴⁰, la protezione e l'assistenza delle vittime.

39 Un "Sistema Transnazionale di Referral" (TRM) è un accordo di cooperazione tra più Paesi relativo all'assistenza e/o al trasferimento di persone trafficate, accertate o presunte tali. Esso consente la concatenazione di tutte le fasi della procedura di *referral*, dall'analisi preliminare, alla formale identificazione e all'assistenza, al rientro volontario assistito, all'inclusione sociale ed ai procedimenti civili e penali. Si basa sulla cooperazione tra istituzioni governative, agenzie intergovernative e organizzazioni non governative dei paesi di origine, di transito e di destinazione delle persone trafficate assistite. Per "Sistema Nazionale di Referral" (NRM) si intende invece un sistema di cooperazione tramite cui gli attori statali adempiono ai propri obblighi per proteggere e promuovere i diritti umani delle vittime di tratta, coordinando i propri sforzi in un partenariato strategico con la società civile. Vedi Dipartimento per le Pari Opportunità, ICMPPD, *Linee Guida per lo Sviluppo di un Sistema Transnazionale di Referral per le Persone Trafficate in Europa: TRM-EU*, 2010.

40 E' interessante rilevare che nelle suddette *Linee Guida*, finalizzate a supportare i governi nella costituzione dei Sistemi Nazionali e Transnazionali efficaci e coerenti, si distingue tra fase di identificazione *preliminare* e fase di identificazione *formale* e si prevedono per entrambe obiettivi, passi procedurali e indicatori specifici. Anche la Commissione europea, oltre a finanziare diversi progetti sull'identificazione delle vittime, ha recentemente pubblicato alcune linee guida rivolte alla polizia di frontiera e al personale dei consolati. Vedi European Commission, *Guidelines for the Identification of Victims of Trafficking in Human Beings. Especially for Consular Services and Border Guards*, Luxembourg, 2013.

02•03 Questioni aperte e nodi problematici

Allo stato attuale, sono numerose le questioni cruciali poste in agenda nell'ambito dell'Unione europea. Per accennare a quelle menzionate più frequentemente, la completa armonizzazione delle legislazioni tra i vari Stati membri e all'interno degli stessi in materia di tratta rappresenta senz'altro il prerequisito di base per un'efficace azione di contrasto al fenomeno⁴¹. Negli ultimi tempi in molti Stati sono stati definiti e implementati piani d'azione, legislazioni, protocolli d'intesa, raccomandazioni, strategie investigative e programmi di prevenzione ma la strada per applicare concretamente le normative europee e le raccomandazioni è ancora lunga. E' evidente che l'armonizzazione dei codici penali rispetto ai reati di tratta si scontra con la presenza di leggi nazionali e politiche sulla prostituzione e sull'immigrazione molto diverse.

Al contempo, il rafforzamento delle strategie di contrasto e dell'efficacia dell'azione giudiziaria costituisce una priorità largamente sentita (almeno in linea di principio). Come già accennato, a fronte del numero stimato di vittime e organizzazioni dedite alla tratta, nei diversi paesi l'ammontare delle condanne risulta modesto, sebbene sia stata data molta enfasi all'aspetto repressivo. E' necessario pertanto implementare la cooperazione transnazionale tra organi di polizia, promuovendo *network* internazionali e unità specializzate, incoraggiare l'uso di tecniche investigative avanzate (incluse quelle finanziarie) e la cooperazione giudiziaria⁴². L'attuazione a livello normativo della possibilità di perseguire penalmente i cittadini UE per reati relativi al traffico di esseri umani commessi in altri Stati membri o al di fuori dell'UE, prevista anche dalla direttiva 2011/36/UE, rappresenterebbe un passo decisivo in tale direzione.

A livello operativo, la predisposizione di un sistema strutturato, coerente ed integrato di interventi e procedure operative standard rappresenta la sfida più ambiziosa. Anche negli Stati che hanno formalmente predisposto un Sistema Nazionale di Referral, si riscontra la necessità di stabilire procedure condivise per identificare, supportare e proteggere in modo più appropriato le persone trafficate, nonché l'assenza di un coordinamento efficiente e funzionale tra tutte le agenzie coinvolte a livello locale, nazionale e internazionale. I Sistemi Transnazionali di Referral in

41 Alla data del 27 febbraio 2014, il Protocollo di Palermo sulla tratta risulta firmato da 117 paesi e ratificato da 159 (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en) mentre la Convenzione di Varsavia risulta ratificata da 40 Stati membri del Consiglio D'Europa (cfr. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=197&CM=1&DF=&CL=ITA>). Per quanto concerne la direttiva 2011/36/EU, il termine di attuazione è scaduto il 6 aprile 2013.

42 Secondo l'Europol, vi sono chiari indicatori che il reclutamento su Internet (attraverso annunci, *chat rooms*, *social networks*, *spam mail*, ecc.), assumerà un ruolo sempre più centrale nel mercato transnazionale del sesso, rendendo lo sfruttamento sessuale ancora meno visibile e difficile da identificare (Europol, *Op. cit.*, 2011, p. 28).

opera non sono istituzionalizzati e vengono generalmente implementati caso per caso, non sempre con procedure appropriate e parametri definiti.

Un principio molto dibattuto, indicato anche nell'art. 26 della Convenzione di Varsavia e nell'art. 8 della direttiva 2011/36/UE, riguarda la non punibilità delle vittime di tratta che sono state forzate a commettere reati, soprattutto per quanto concerne le forme emergenti di sfruttamento. Quella di coinvolgere le vittime in attività illecite (quali possesso di documenti falsi, violazione delle leggi sulla prostituzione o sull'immigrazione, furto, borseggio, traffico e spaccio droga, ecc.) rappresenta una precisa strategia dei trafficanti per aumentare la loro condizione di vulnerabilità e ricattabilità⁴³. La *ratio* del principio di non punibilità è che le vittime hanno agito senza una reale autonomia e non possono essere pertanto considerate responsabili. Anche se non è sempre facile stabilire se il reato è stato commesso mentre si era oggetto di tratta (o in conseguenza di ciò)⁴⁴, esperti e organismi EU raccomandano fortemente l'implementazione di tale principio al fine di evitare la criminalizzazione delle vittime e incoraggiare la loro testimonianza contro i trafficanti.

Altra questione controversa riguarda il focus sul concetto di "movimento" posto nella definizione di tratta del Protocollo. Nel processo di tratta lo "spostamento" delle vittime è inteso sia come attraversamento dei confini di uno Stato, sia come traffico interno. Ebbene, la frequenza di situazioni in cui non si riscontra alcun "movimento" rende l'applicazione della definizione molto problematica, soprattutto per quanto concerne le nuove forme di tratta. La vittima, infatti, può essere reclutata anche senza essere spostata da una località all'altra; può, ad esempio, entrare legalmente in un paese e poi incorrere in una situazione di grave sfruttamento lavorativo o sessuale. Secondo il Gruppo di Esperti sulla tratta⁴⁵, è solo assumendo una prospettiva centrata sullo sfruttamento come risultato finale che può essere stabilito se la tratta ha avuto luogo o meno. Ciononostante, l'orientamento generale continua a ritenere fondamentale l'aspetto dello "spostamento", considerando di fatto la tratta principalmente nel contesto delle migrazioni internazionali⁴⁶.

Un'ulteriore necessità da più parti sottolineata è il rafforzamento del sistema di protezione delle vittime secondo un'ottica di genere e con particolare attenzione alle categorie vulnerabili, maggiormente soggette al rischio di *re-trafficking*. Le

43 International Centre for Migration Policy Development, *Legislation and the Situation Concerning Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation in EU Member States*, Vienna, 2009, p.29.

44 Un caso particolarmente complesso riguarda le vittime che a loro volta hanno agito come reclutatrici di altre persone sfruttate.

45 EU Expert Group, *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*, Brussels, 22 Dec. 2004, pp. 48-9.

46 Cfr. UNODC, *Op. Cit.*, 2012.

misure di protezione includono non soltanto un insieme di servizi e strutture volti a garantire il soddisfacimento delle necessità di base (cibo, vestiti, ricovero, assistenza sanitaria e psicologica, ecc.) ma, nel senso più ampio, tutti gli strumenti di promozione dei diritti delle vittime (dall'assistenza legale nei processi penali all'accesso a forme di risarcimento, dal sostegno all'inserimento socio-lavorativo nel paese ospite alle politiche di rimpatrio assistito, dal riconoscimento di un adeguato periodo di riflessione senza espulsione all'ottenimento di un permesso di soggiorno svincolato dalla denuncia dei trafficanti).

Non da ultima, viene menzionata la questione centrale dell'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti asilo, oggetto di approfondimento nelle pagine seguenti

03 SISTEMA TRATTA, SISTEMA ASILO E AMBITI DI CONNESSIONE IN SEI PAESI EUROPEI

03.01 Connessione tra tratta e asilo: presupposti giuridici

A fronte di una presenza sempre più elevata di persone trafficate all'interno dei flussi di asilo (e viceversa), richiesta di protezione internazionale e protezione sociale per vittime di tratta sembrano costituire circuiti separati e non intersecabili, contraddistinti da procedure identificative distinte. In realtà, come si vedrà analizzando i sistemi di alcuni paesi europei, i due percorsi presentano già allo stato attuale ampi margini di sovrapposizione e proficui momenti di integrazione. La base giuridica di tale connessione è costituita dall'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 alle vittime di tratta (o a persone a rischio di tratta). Come evidenziato nelle linee guida predisposte dall'UNHCR⁴⁷, alcune vittime possono rientrare nella definizione di rifugiato in virtù dell'interpretazione della clausola di salvaguardia contenuta nell'articolo 14 del primo Protocollo di Palermo, in base alla quale gli Stati hanno l'obbligo di considerare le necessità di protezione internazionale delle vittime di tratta⁴⁸. E del resto, l'art. 11 della direttiva 2011/36/UE, dedicato alle misure di assistenza e sostegno alle vittime della tratta di esseri umani, prevede espressamente che a quest'ultime vengano fornite le necessarie informazioni sulla possibilità di accedere alla protezione internazionale.

Il requisito fondamentale affinché tale riconoscimento sia possibile è la sussistenza del "fondato timore di persecuzione", legato ad almeno una delle fattispecie di motivi contemplati dalla Convenzione (razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinioni politiche). Nel caso in questione, la persecuzione consisterebbe in tutti quegli atti o comportamenti, inerenti l'esperienza di tratta stessa, che costituiscono una violazione dei diritti umani (la prostituzione o lavoro forzato, la violenza fisica e sessuale, il prelievo di organi, la

⁴⁷ UNHCR, *Linee guida di protezione internazionale. L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta*, 2006, <http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/ITA-Tratta.pdf>.

⁴⁸ In base alla clausola di salvaguardia contenuta nell'articolo 14 del Protocollo, "(1) Nessuna disposizione del presente Protocollo pregiudica i diritti, gli obblighi e le responsabilità degli Stati e individui ai sensi del diritto internazionale (...), in particolare, laddove applicabile, la Convenzione del 1951 e il Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati e il principio di non-refoulement". Il medesimo principio è ribadito dall'art. 40.4 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta degli esseri umani. Il par. 377 del Rapporto esplicativo che accompagna la Convenzione in relazione all'art. 40, stabilisce difatti che: "Il fatto di essere vittima di tratta di esseri umani non può precludere il diritto di chiedere e ottenere asilo e le Parti dovranno garantire che le vittime di tratta abbiano adeguato accesso a eque ed efficienti procedure d'asilo. Le Parti dovranno inoltre intraprendere tutte le misure necessarie ad assicurare il pieno rispetto del principio di *non-refoulement*".

restrizione della libertà personale, i maltrattamenti, le minacce, la negazione di cibo o cure mediche, ecc.).

In proposito, un riferimento specifico può essere fatto per tutti quei casi di donne migranti, principalmente provenienti dall'Africa Sub-sahariana, che subiscono violenza sessuale sia nel corso del viaggio, sia nei paesi di transito obbligato (come Marocco e Libia), durante il loro tentativo di raggiungere l'Europa. Come rileva un rapporto di MSF⁴⁹, il fatto di rimanere bloccate da irregolari per lunghi periodi nei paesi di transito (diretta conseguenza delle politiche europee di respingimento e controllo delle frontiere esterne) in condizioni di estrema vulnerabilità, le espone a ogni genere di abuso e aggressione e le rende facile preda di sfruttamento sessuale e traffico.

E' importante sottolineare che la valutazione finalizzata a determinare se quelle specifiche violazioni o danni subiti nel corso dell'esperienza di tratta costituiscono o meno persecuzione va fatta caso per caso. In altri termini, la natura persecutoria delle varie azioni associate alla tratta dipende dalle particolari circostanze che caratterizzano ogni singola situazione analizzata⁵⁰. Il riconoscimento dello sfruttamento (sessuale, lavorativo, ecc.) come criterio di persecuzione o danno grave sembra essere dunque l'aspetto più problematico e lascia intravedere ampi margini di discrezionalità nell'esame delle varie situazioni individuali.

Oltre a quelle già vissute, vanno altresì considerate le possibili persecuzioni o violazioni che la persona subirebbe se rientrasse nel paese di origine. Sono numerosi i casi a riguardo: potrebbe essere vittima di gravi ritorsioni (insieme alla sua famiglia) perché ha denunciato la rete di connazionali coinvolti nell'organizzazione criminale; potrebbe rischiare di essere di nuovo trafficata a scopo di sfruttamento (*re-trafficking*)⁵¹ in virtù della sua vulnerabilità e dei traumi subiti; potrebbe essere rifiutata, discriminata, isolata ed emarginata dalla sua famiglia, dalla comunità di appartenenza o dalle autorità del suo paese tanto da incorrere nuovamente nel rischio di tratta. Ad esempio, una donna nigeriana sfruttata sessualmente in Italia che non ha pagato il debito e viene rinvia in Nigeria, corre il pericolo di subire un danno grave, consistente in vendette, attentati alla sua vita, trattamenti degradanti per non aver rispettato "i patti".

Difatti, il presupposto è che l'agente di persecuzione, per riprendere gli elementi

49 Médecins Sans Frontières, *Violence sexuelle et migration, La réalité cachée des femmes subsahariennes arrêtées au Maroc sur la route de l'Europe*, 2011, <http://www.msf.fr/sites/www.msf.fr/files/d87b284fadac0af3475f1f92bce47b3c.pdf>

50 Ciò vale anche laddove l'esperienza di tratta è conclusa e non si ripeterà se il richiedente mostra di soffrire ancora per le conseguenze della persecuzione subita, tanto da apparirgli intollerabile un rientro in patria.

51 Su questo punto, Jobe A., *The Causes and Consequences of Re-Trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database*, IOM, 2010.

della definizione di rifugiato, non è solo rappresentato dai soggetti “privati” (trafficienti) che agiscono senza che le autorità riescano a contrastarli, ma dallo stesso Stato nel momento in cui tollera consapevolmente gli atti persecutori o non mette in atto le misure di protezione, assistenza e recupero previste dal Protocollo del 2000. Pertanto la mera esistenza in un determinato paese di leggi anti-tratta anche avanzate non esclude la possibilità di persecuzione se tali norme non vengono adeguatamente implementate o se le misure di protezione non risultano concretamente accessibili alle vittime.

Un'ulteriore considerazione riportata nelle linee guida dell'UNHCR riguarda il luogo della persecuzione, sempre a condizione che gli altri elementi siano soddisfatti. Se la definizione di rifugiato della Convenzione del 1951 prevede esplicitamente che il richiedenti si trovi “al di fuori del proprio paese” e non possa rientrarvi perché nutre un “fondato timore”, ciò non significa che egli sia necessariamente partito a causa di tale timore. Il caso del bisogno di protezione sorto fuori dal paese di provenienza (“*sur place*”) trova particolare applicazione alle situazioni di tratta, poiché sovente il timore sorge solo successivamente alla partenza, nel momento in cui la vittima diviene oggetto di sfruttamento. Ciò occorre, ad esempio, quando il reclutamento è avvenuto con l'inganno o false promesse, sia rispetto alla natura del “lavoro” proposto, sia rispetto alle condizioni di esercizio della prostituzione.

L'ultimo elemento chiave della definizione di rifugiato da analizzare concerne le fattispecie di motivi legati al fondato timore. A prescindere dal fatto che le persone appartenenti a una determinata “razza”, religione o gruppo etnico potrebbero essere particolarmente discriminate ed esposte al rischio di tratta e sfruttamento, se si assume che in taluni contesti alcuni gruppi di donne o minori vivono condizioni di estrema fragilità o violenza di genere, essi potrebbero costituire un “gruppo sociale” nel senso indicato dalla definizione.

L'articolo 10, paragrafo 1, della Direttiva 2011/95/UE (“direttiva qualifiche”) considera un “determinato gruppo sociale” qualora siano soddisfatte due condizioni cumulative. Da un lato, i membri devono condividere una caratteristica innata o una storia comune che non può essere mutata oppure una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi; dall'altro, tale gruppo deve avere possedere un'identità distinta ed essere percepito dalla società circostante come diverso. Inoltre, l'articolo 9 specifica che la persecuzione può assumere forme diverse, tra cui atti di violenza fisica o psichica, provvedimenti legislativi o giudiziari (come nel caso di leggi che vietano l'omosessualità o la libertà di religione), nonché gli “atti specificamente diretti contro un sesso o contro l'infanzia”.

Stabilito che, dal punto di vista giuridico, l'applicazione dell'articolo 1A(2) della

Convenzione del 1951 alle vittime di tratta, pur con tutte le sue problematiche, è possibile (ed è già stata sperimentata in diversi casi) poiché vi è un diffuso consenso sulla natura persecutoria di molti atti collegati al processo di *trafficking* con riferimento a gravi violazioni dei diritti umani, il nodo problematico resta semmai la questione dell'identificazione, resa difficoltosa, in un contesto di flussi migratori misti, da un lato dalla mancata applicazione di protocolli condivisi di identificazione, dall'altro (quello dei migranti), da una concomitanza di fattori quali sentimenti di paura e vergogna, rimozione del trauma, stato di soggezione o prossimità con i trafficanti, minacce di ritorsioni, assenza di informazioni sulle procedure, autocolpevolizzazione o scarsa consapevolezza del torto subito.

Una corretta procedura di identificazione implica la capacità di cogliere, attraverso l'utilizzo di indicatori definiti, gli elementi essenziali della storia personale, con apertura, cautela e trasparenza, garantendo il rispetto della *privacy* e un'adeguata valutazione dei rischi. Essa comporta altresì l'obbligo di trasmettere, in una lingua appropriata o con l'intermediazione di un interprete, informazioni chiare ed esaurienti sui percorsi legali e sui servizi offerti da entrambi i programmi di protezione, in relazione ai bisogni della persona. Sarebbe, in tal caso, auspicabile l'istituzione in tutti i paesi dell'Unione del periodo di riflessione previsto dalle direttive 2004/81/CE e 2011/36/UE, per far sì che la potenziale vittima si sottragga ai condizionamenti dei gruppi criminali e abbia modo di rielaborare il proprio vissuto. Nella maggior parte dei casi in cui è già stato adottato, invece, tale strumento è prevalentemente finalizzato a verificare la disponibilità della vittima alla denuncia. Non costituisce quindi un valido incentivo all'emersione.

Secondo il rapporto conclusivo del progetto SAFER PATH⁵², lo *step* finale dovrebbe essere la creazione di un sistema europeo integrato di protezione degli esseri umani che utilizzi un set comune di strumenti legali e di regole, andando oltre gli approcci nazionali o centrati su specifici target. Per realizzare tale obiettivo, è necessario innanzitutto superare il gap/le disparità tra le politiche internazionali ed europee e quelle nazionali, spesso troppo restrittive nei confronti dell'immigrazione dai paesi terzi. Inoltre, è essenziale incrementare la cooperazione tra istituzioni e ONG attive nel settore delle migrazioni internazionali, tratta e protezione internazionale e strutturare un percorso integrato di formazione rivolto a tutti i soggetti coinvolti. Al di là di ogni previsione o considerazione di ordine politico, certo è che, allo stato attuale, nei singoli paesi dell'Unione europea sistemi nazionali e prassi operative divergono significativamente, come si illustrerà nel prosieguo del presente lavoro.

52 On the Road et al., *Transnational Report. Safer Path System Action for the Empowerment of Refugees and Protection Against Trafficking in Human Beings HOME/2009/ERFX/CA/1044*, 2012.

03.02 Germania

La Germania rappresenta il primo paese di accoglienza di richiedenti asilo in Europa. Secondo Eurostat, nel 2013 le richieste di asilo hanno registrato un aumento del 63,5% (passando da 77.660 a 126.990) e nei primi due mesi del 2014 sono state già oltre 25.000. Nel 2013 i cinque principali paesi di origine dei richiedenti sono stati la Serbia (18.000), la Russia (15.475), la Siria (12.855), l'ex Jugoslavia (9.415) e l'Afghanistan (8.240). Delle oltre 76.000 decisioni adottate in prima istanza, il 26,4% (20.125) ha avuto esito positivo; nella metà dei casi (10.915) è stato riconosciuto lo status di rifugiato. I cittadini siriani sono tra i principali beneficiari di asilo e protezione sussidiaria mentre la maggior parte dei dinieghi riguarda i serbi (11.660) e i russi (11.100).

In Germania, il diritto d'asilo per "perseguitati politici" è un diritto fondamentale iscritto nella Costituzione (art. 16a). L'ente responsabile dell'intera procedura di riconoscimento attraverso le sue sedi distaccate è il *Federal Office for Migration and Refugees* (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - BAMF*)⁵³, in base alle norme dell'*Asylum Procedure Act* (*AsylVfG*). Nel momento in cui il richiedente presenta istanza (alla frontiera o anche se si trova già all'interno del paese), viene trasferito in un centro di prima accoglienza, controllato dalla polizia, dove può rimanere fino ad un massimo di tre mesi (*Section 47, Subs. 1 AsylVfG*). Qui viene registrato e sottoposto a visita medica, dopodiché viene inviato in una delle strutture di accoglienza dislocate nei vari stati federali. La "distribuzione" dei richiedenti si avvale anche di un sistema di quote (*Königstein key*) denominato EASY, stabilite in base alle entrate fiscali e alla popolazione residente nella specifica regione⁵⁴. La richiesta di asilo viene presentata alla filiale del BAMF localizzata presso la struttura di accoglienza.

Lo Stato Federale è responsabile della costruzione e del mantenimento di centri di accoglienza (AE) che sopperiscono alle prime necessità; il richiedente riceve inoltre un importo mensile pari a 130 euro per le spese personali. La permanenza obbligatoria termina, ad esempio, una volta che ottenuto lo status di rifugiato. Durante la procedura al richiedente viene rilasciato "un'autorizzazione di soggiorno" temporanea che circoscrive la residenza al luogo stabilito dalle autorità e che viene ritirata in caso di diniego.

L'audizione viene condotta a porte chiuse da un funzionario del BAMF con l'aiuto di

⁵³ Cfr. <http://www.bamf.de/EN/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/asylverfahren-node.html>

⁵⁴ Federal Office for Migration and Refugees, *Germany's Asylum Procedure in detail. Responsibilities, procedures, statistics, legal consequences*, 2013,

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Broschueren/broschuere-das-deutsche-asylverfahren-en.pdf?__blob=publicationFile

un interprete (anche se possono partecipare anche funzionari del governo federale o statale e membri dell'UNHCR), il quale invita il richiedente ad esporre i motivi della persecuzione e a fornire tutte le informazioni e i fatti rilevanti di supporto. Dall'esame della domanda possono prospettarsi le seguenti situazioni:

- Riconoscimento dell'asilo in base all'art. 16a della *German Basic Law* (Costituzione) o della protezione per rifugiati in base alla Convenzione di Ginevra come previsto dalla *Section 3 subs1 Asylum Procedure Act* in congiunzione con la *Section 60 subs 1 del Residence Act*⁵⁵;
- Respingimento della domanda di asilo e dello status di rifugiato per motivi infondati o manifestatamente infondati e concessione della protezione sussidiaria in base alla *Section 60 subs 2 e 3 o 7 sentence 2 del Residence Act (European subsidiary protection)* oppure in base alla *Section 60 subs 5 o 7 sentence 1 Residence Act (National subsidiary protection)*;
- Respingimento della domanda di asilo, dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria.

L'asilo e lo status di rifugiato comportano la concessione di un permesso di soggiorno iniziale di tre anni, che alla scadenza si trasforma a tempo indeterminato se non vi sono motivi di revoca; la durata della protezione sussidiaria è invece pari a un anno (rinnovabile). Alla decisione di diniego è possibile presentare ricorso rivolgendosi a un tribunale amministrativo. Il ricorso segue una procedura d'urgenza e l'esito può essere la conferma del respingimento o l'annullamento di tale diniego e l'ingiunzione al riconoscimento del diritto di asilo con relativo permesso di soggiorno.

Per quanto concerne la tratta, oltre ad essere territorio di destinazione e transito, la Germania è anche paese di origine in quanto circa un quarto delle vittime identificate risultano essere cittadine tedesche trafficate all'interno del territorio federale. Le rimanenti provengono principalmente da altri paesi europei (in particolare, Bulgaria e Romania)⁵⁶. Il numero reale di vittime rimane comunque sconosciuto, soprattutto per ciò che concerne la tratta a scopo di lavoro forzato. Malgrado un'accresciuta consapevolezza della recente evoluzione del fenomeno e gli sforzi di attuazione (ancora in corso) della direttiva 2011/36/EU, negli ultimi anni il quadro complessivo relativo allo sfruttamento sessuale è rimasto sostanzialmente invariato. Secondo alcuni osservatori, la legalizzazione della prostituzione, istituita nel 2001 dal *Prostitution Act*⁵⁷, avrebbe incrementato i

55 Asilo e status di rifugiato si equivalgono in termini di conseguenze legali e riconoscono ai titolari gli stessi diritti dei cittadini tedeschi in termini di benefits e accesso al mercato del lavoro.

56 <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/NIP/Germany>

57 Com'è noto, la legalizzazione ha comportato l'istituzione di case legali di appuntamenti e ha consentito alle prostitute di ottenere un contratto di lavoro e pagare le relative imposte.

contatti tra le forze dell'ordine e le potenziali vittime, nonchè l'intensificazione delle misure di prevenzione e la diffusione di informazioni da parte delle ONG. In ogni caso, la valutazione dell'impatto della legalizzazione sulla tratta a scopo di sfruttamento sessuale è controversa e molto dibattuta⁵⁸.

Nel codice penale tedesco (*StGB*) sono contemplate diverse forme di tratta, da quella per sfruttamento sessuale (*Section 232 StGB*) a quella per sfruttamento lavorativo (*Section 233 StGB*) al reato di favoreggiamento di traffico di esseri umani (*Section 233a StGB*). Il tema dello sfruttamento lavorativo è trattato anche nelle leggi sull'impiego di lavoratori stranieri al nero (*10 SchArbG* e *10a SchArbG*). E' interessante osservare che nella normativa tedesca il termine "lavoro forzato o pratiche simili alla schiavitù" è sostituito da "condizioni di lavoro in evidente discrepanza con le condizioni di altri lavoratori che stanno svolgendo attività simili"; anche l'espressione "posizione di vulnerabilità", che richiama una considerazione soggettiva dello status di vittima, è rimpiazzata da termini quali "disagio" (*distress*) o "impotenza" (*powerlessness*), quest'ultima collegata proprio al fatto di trovarsi in un paese straniero e decisamente più orientata verso un'interpretazione oggettiva o fattuale⁵⁹.

In Germania la responsabilità per l'attuazione delle politiche anti-tratta è suddivisa tra diversi ministeri. Nel 1997 il governo ha istituito il *Federal and State Task Force on Trafficking in Women (Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel)*, un gruppo interministeriale che raccoglie tutti i principali attori governativi e non governativi collocati a vari livelli del sistema federale. Il gruppo di lavoro si propone di elaborare raccomandazioni politiche globali e coordinare le azioni specifiche nel settore della tratta, tra cui l'attuazione dei piani di azione nazionali⁶⁰.

Allo stato attuale, non è presente un *National Rapporteur* o altro meccanismo equivalente come previsto dalle direttive europee. Tuttavia, dal 1994 la *Federal Criminal Police (BKA)* pubblica annualmente un rapporto sulla situazione della tratta⁶¹ che include dettagliate statistiche sul numero delle vittime e sulle indagini svolte. A partire dal 2007, il numero di persone trafficate a scopo di sfruttamento sessuale non ha subito modificazioni rilevanti. Nel 2011 ne sono state identificate 640, contro le 610 dell'anno precedente e le 689 del 2007. Le vittime di grave

58 Cfr. in proposito Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, *Report by the Federal Government in the Impact of the Act Regulating the Legal Situation of Prostitutes (Prostitution Act)*, 2007.

59 Střítecký V., Topinka D., et al., *Op. Cit.*, pp. 55-61.

60 Il primo *Action Plan of the Federal Government to Combat Violence against Women* è stato avviato nel 1999; il secondo nel 2007. Nel 2011 è stato lanciato *The German Federal Government's Plan of Action 2011 to protect children and teenagers from sexual violence and exploitation*.

61 L'ultimo disponibile è il BKA – Bundeskriminalamt, *Menschenhandel. Bundeslagebild 2011*, Wiesbaden, BKA, 2012, in http://www.bka.de/nm_194550/EN/SubjectsAZ/TraffickingInHumanBeings/traffickingInHumanBeings__node.html?__nnn=true

sfruttamento lavorativo sono invece diminuite drasticamente, passando da 101 nel 2007 a 32 nel 2011. Alla base di tale decremento, la difficoltà di provare i reati previsti dalla legge *Section 233 StGB*, la mancanza di strutture specifiche di supporto e una diffusa percezione del fenomeno in termini di mero lavoro irregolare da parte di stranieri illegali.

A causa della sua organizzazione federale, la Germania non possiede un *National Referral Mechanism* formalizzato a livello nazionale così come previsto dalle Strategie 2012-2016 ma ha sperimentato una serie di procedure per facilitare la cooperazione tra tutte le agenzie coinvolte nella ricognizione, rinvio e protezione delle vittime di tratta. Proprio al fine di migliorare la cooperazione tra forze di polizia e strutture di assistenza, la *Federal and State Task Force on Trafficking in Women* ha sviluppato un documento denominato *Co-operation Concept (FCC)*, adottato in diversi stati federali nella forma di accordi o decreti, che stabilisce chiaramente i ruoli delle due suddette agenzie (identificazione e indagini le prime, consulenza e supporto le seconde) e le forme di scambio e collaborazione. Il modello del FCC può essere considerato un esempio di buona pratica⁶².

Le modalità di soggiorno in Germania delle vittime di tratta sono stabilite nel *Residence Act*. Nel caso in cui vi siano chiari indizi di tratta, in base alla legge *Section 59, Subs. 7 AufenthG*, la *Foreigners Authority (ABH)* concede alla persona un periodo di riflessione di almeno tre mesi in cui stabilizzarsi e valutare l'opportunità di testimoniare contro i trafficanti. Tale disposizione si applica anche agli stranieri vittime dei reati previsti dalle sezioni 232, 233 o 233 bis del Codice penale tedesco (*StGB*). Durante il periodo di riflessione, ha diritto ad un alloggio, nonché ad assistenza legale, sanitaria e psicologica. Se poi decide di cooperare con la giustizia e di recidere tutti i legami con il gruppo criminale, può ricevere un permesso di soggiorno per motivi umanitari di tre mesi rinnovabile ed estendibile per l'intera durata del processo (*Section 25, Subs. 4a AufenthG*). Secondo il *Central Register of Foreigners (AZR)*, nel 2012 sono stati rilasciati 74 permessi (di cui 11 a uomini), contro i 23 del 2008; il gruppo nazionale maggiormente rappresentato è quello nigeriano.

Tale permesso di soggiorno dà diritto ad una serie di benefici standard previsti dalla legge (*Section 1, Subs. 1, No. 3 AsylbLG*) quali cibo, alloggio in appositi centri di *counselling* gestiti da ONG, riscaldamento, abbigliamento, prodotti per l'igiene personale, beni per la casa e articoli di consumo (ove possibile forniti sotto forma di benefici materiali) nonché a contributi monetari per le spese personali (*Section 3 AsylbLG*)⁶³. Inoltre, altre prestazioni essenziali possono essere concesse caso per

⁶² On the Road et al., 2012c, *Op cit.*, p. 209.

⁶³ A partire da marzo 2013 è stato istituito un numero verde gratuito contro la violenza sulle donne, (08000 116 016) sempre attivo, che fornisce supporto e informazioni su procedure e centri di

caso per garantire i mezzi di sussistenza o di salute a chi decide di compiere “il dovere amministrativo di cooperare” (*Section 6 AsylLG*).

La piena assistenza medica e psicologica è concessa solo alle persone che risiedono legalmente in Germania (a parte le donne in stato di gravidanza e coloro che hanno malattie gravi); le persone in posizione di irregolarità possono accedere ai servizi previsti dalla legge per i richiedenti asilo ma questi risultano ben al di sotto delle esigenze di tale tipo di target⁶⁴. Il *Victims of Crime Compensation Act* (OEG) prevede inoltre per gli stranieri vittime di atti violenti il diritto al risarcimento per i danni fisici ed economici subiti, avviando una procedura di richiesta nell'ambito del processo penale.

Oltre allo speciale permesso di soggiorno per vittime di tratta sopra descritto, la normativa tedesca offre ulteriori forme di protezione in circostanze particolari. In base alla legge *Section 25, Subs. 3* (in coniunzione con *Section 60, Subs. 7*) *AufenthG*, un titolo di soggiorno può essere rilasciato se la persona corre un pericolo concreto di vita o incolumità fisica; inoltre, uno straniero destinatario di provvedimento di rimpatrio può ricevere un permesso di soggiorno se la sua partenza risulta di fatto impossibile e l'ostacolo non può essere rimosso nel prossimo futuro (*Section 24, Subs. 5 AufenthG*).

Al di là di tali situazioni residuali, le vittime di tratta che decidono di non collaborare con la magistratura sono obbligate a lasciare il territorio tedesco. L'unica strada alternativa (prevista da *Section 60, Subs. 2 AufenthG*) è quella della protezione sussidiaria dimostrando che, tornando nel paese di origine, lo straniero incorrerebbe in un rischio tangibile di tortura e/o trattamento inumano e degradante. In due casi, la corte di Würzburg e Wiesbaden ha concesso lo status di rifugiato, sulla base della persecuzione legata ad un certo “gruppo sociale”⁶⁵. Nel marzo 2013 the *German Bundestag's Committee on Petitions* ha lanciato la proposta di ampliare il diritto di permanenza delle vittime di tratta straniere garantendo, come accade in Italia, la possibilità di rimanere in Germania al di là del processo penale.

Allo stato attuale, non sono disponibili dati statistici sull'entità numerica delle vittime di tratta all'interno delle procedure di asilo o di rimpatrio, né tantomeno ricerche specifiche su tale fenomeno⁶⁶. L'identificazione, affidata ai *case officers* durante l'esame della domanda di asilo e alla *Federal Police* nei processi di

assistenza.

64 Cfr. <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/NIP/Germany>

65 Cfr. Hoffmann U., *Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures. Focussed Study of the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN)*, Working Paper 56, Federal Office for Migration and Refugees, 2013, p. 12.

66 Ibidem, p. 31.

espulsione⁶⁷, appare piuttosto problematica, nonostante gli sforzi recentemente effettuati, e un elevato numero di persone trafficate viene di fatto registrato come “migranti irregolari”. Inoltre, diversi ostacoli impediscono una corretta individuazione dei casi di tratta. E’ stato segnalato che a causa dell’incremento massiccio dei flussi di richiedenti, quest’ultimi stazionano nei centri di prima accoglienza solo poche settimane (anzichè fino ad un massimo di tre mesi) e vengono rapidamente trasferiti nelle strutture di destinazione, in modo da avere sempre posti disponibili per i nuovi arrivati. Poichè generalmente gli eventi riguardanti la tratta devono emergere nella fase iniziale, la breve permanenza nelle strutture di prima accoglienza impedisce di fatto l’applicazione di procedure sistematiche di individuazione dei casi di sospetto traffico⁶⁸.

Nel 2012 il BAMF ha effettuato, nell’ambito di un progetto realizzato con l’IOM e l’UNHCR, uno studio di valutazione di 214 decisioni relative a richiedenti asilo nigeriani emesse tra il 2009 e il 2010⁶⁹. Applicando una serie di indicatori di tratta (restrizione della libertà di movimento, minacce e uso della violenza, prostituzione forzata, pratica di riti voodoo, ecc.), è risultato che su 164 decisioni relative a donne più di un terzo (53) mostrava indizi di traffico per sfruttamento sessuale. Ciononostante, ad eccezione di un caso di protezione sussidiaria, tali richiedenti avevano ricevuto un diniego. Alla luce di quanto emerso, lo stesso progetto ha prodotto un manuale destinato agli *asylum case officers* che contiene, oltre a indicazioni sulla normativa e sui centri di *counselling*, una lista di indicatori di reclutamento, sfruttamento e coercizione (inclusi indicatori su specifici paesi di origine, come ad esempio la Nigeria).

03.03 Francia

La Francia rappresenta il secondo paese di destinazione per i richiedenti asilo nell’Unione Europea. In base ai dati Eurostat, nel 2013 sono state registrate 64.760 domande (il 5,4% in più rispetto al 2012). I cinque principali paesi di provenienza dei richiedenti sono Kosovo (5.505), Congo (5.325), Albania (5.045), Russia (5.010) e Bangladesh (4.470). La quota di dinieghi sul totale delle decisioni adottate in prima istanza risulta piuttosto elevata (83%); su 10.470 decisioni positive lo status di rifugiato è stato tuttavia riconosciuto nell’85,3% dei casi, mentre il ricorso alla protezione sussidiaria è ben più limitato (1.545 casi). E’ interessante osservare che lo status di rifugiato è stato concesso principalmente a richiedenti russi (1.195),

⁶⁷ Rispetto ai rimpatri forzati, di competenza della Federal Police e delle *foreigners authorities*, il German Residence Act (Sections 15, 57, 58 AufenthaltG) distingue tra rifiuto di ingresso, rimozione (*removal*) ed espulsione.

⁶⁸ Hoffmann, 2013, *Op. cit.*, p. 25.

⁶⁹ IOM, UNHCR, BAMF, *Identifizierung und Schutz von Opfern des Menschenhandels im Asylsystem*, Nürnberg, 2012, pp. 35-36.

congolesi (925) e cingalesi (910) mentre la quota più elevata di istanze respinte è relativa ai kosovari (4.210).

La domanda di protezione internazionale deve essere presentata alla prefettura competente⁷⁰, la quale può accettare o rifiutare l'istanza⁷¹. Nel primo caso (*procedura normale*), viene rilasciato al richiedente un'APS (autorizzazione provvisoria al soggiorno) di un mese. Egli deve poi compilare un questionario e inviarlo all'*Office français de protection des réfugiés et apatrides* (OFPRA) il quale a sua volta gli rilascia un foglio di registrazione che gli consente di ottenere dalla prefettura una ricevuta (valida tre mesi e rinnovabile) che attesta il deposito della domanda.

Tale deposito permette di beneficiare di un'indennità temporanea (ATA o *Allocation Temporaire d'Attente*) e di accedere a un CADA (*Centre d'accueil pour demandeurs d'asile*). I CADA sono centri finanziati dallo Stato e gestiti dalle associazioni che si occupano dell'accoglienza e dell'accompagnamento sociale, sanitario e amministrativo dei richiedenti asilo in possesso di APS. In Francia esistono 271 centri CADA (sia strutture collettive, sia appartamenti) per un totale di 21.410 posti (dati 2011) e numerosi centri di primo soccorso, supportati da un sistema parallelo di servizi, organizzazioni, associazioni del privato sociale che cercano di sopperire alle carenze del settore pubblico.

Nel secondo caso (rifiuto da parte della prefettura), il richiedente può comunque fare domanda all'OFPRA attivando una *procedura prioritaria* ma non usufruisce delle misure ATA e CADA. Gli esiti dell'audizione possono essere la concessione dello status di rifugiato (carta di residenza di 10 anni rinnovabile), della protezione sussidiaria (carta di soggiorno temporaneo di 1 anno rinnovabile) o il rigetto, contro il quale è previsto appello alla *Cour Nationale du Droit d'Asile* (CNDA).

Per quanto riguarda la tratta, la Francia rappresenta uno dei principali paesi di destinazione della tratta e al contempo, in virtù della sua posizione geografica, un importante territorio di transito. A fronte di una stima di 10.000-12.000 vittime di sfruttamento sessuale provenienti prevalentemente da Nigeria, Cina, Romania, Bulgaria, Brasile e Nord Africa, le uniche statistiche ufficiali fornite dalle autorità francesi riportano 654 casi nel 2011 (contro le 726 nel 2010), di cui 149 di nazionalità francese⁷². In assenza di un sistema di rilevazione statistica, è difficile tracciare una descrizione qualitativa e quantitativa del fenomeno, soprattutto per

⁷⁰ Per presentare la domanda occorre un domicilio che può essere eletto presso un privato, un albergo o la sede di un'associazione riconosciuta. In molti casi però il requisito del domicilio diventa un ostacolo alla presentazione dell'istanza poiché di tempi di ottenimento possono essere estremamente lunghi e il richiedente, privo di documenti, rischia di essere fermato ed espulso.

⁷¹ In caso di presentazione alla frontiera i richiedenti vengono prima trattenuti in appositi centri "waiting zone" per il tempo necessario a verificare la manifesta fondatezza della domanda, senza però entrare nel merito della stessa.

⁷² GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, Strasburgo, 28 gennaio 2013.

ciò che concerne il lavoro forzato o le altre forme di sfruttamento. Per quanto riguarda il primo, i settori più interessati sembrano comunque essere quelli delle costruzioni, della ristorazione e del lavoro domestico⁷³. E' stato segnalato inoltre un preoccupante incremento di minori trafficati a scopo di accattonaggio forzato e altre attività illegali (borseggio, furto, ecc.) provenienti soprattutto dalle comunità Rom della Romania e Bulgaria⁷⁴.

Sulla scia delle definizioni internazionali di riferimento, la legge n. 2003-239 del 18 marzo 2003 (*Loi sur la Sécurité intérieure*) ha introdotto nel codice penale francese il reato di tratta di persone agli art. 225-4-1 e seguenti stabilendo sanzioni specifiche; tale definizione è stata poi recentemente modificata dalla legge n. 2013-711 del 5 agosto 2013 che adegua la legislazione francese alla direttiva 2011/36/UE⁷⁵.

La riflessione sulla tratta a livello nazionale era stata rilanciata dalla pubblicazione nel gennaio 2013 della relazione del Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa (GRETA) che aveva rilevato come la tratta per il lavoro forzato, la schiavitù e la servitù non fossero espressamente contemplati dalla legge penale francese e come per perseguirli fosse necessario ricorrere ad altri articoli che riguardavano reati correlati, come ad esempio l'adescamento o il delitto di "lavoro e condizioni di vita contrarie alla dignità umana"⁷⁶. Di conseguenza, il numero di casi perseguiti utilizzando il reato di tratta degli esseri umani è risultato veramente limitato⁷⁷ mentre negli ultimi anni un impulso particolare è stato dato alla confisca dei beni delle organizzazioni criminali attraverso la creazione di piattaforme e unità speciali.

Vale la pena segnalare che lo scorso dicembre l'Assemblea Nazionale ha approvato, tra numerose polemiche, una legge sulla prostituzione sul modello svedese, che prevede l'eliminazione del reato di adescamento passivo, voluto nel 2003 dall'allora ministro dell'interno Sarkozy, nonché l'introduzione di multe ai clienti, stage rieducativi e programmi di assistenza per le vittime⁷⁸.

La Francia non dispone ancora di un piano nazionale anti-tratta. Nel 2008 è stato però istituito un gruppo di lavoro interministeriale, presieduto dal Ministero della

73 Sono stati registrati diversi casi (qualcuno anche in ambienti diplomatici) di cittadini africani portati in Francia per motivi di studio e poi segregati e sfruttati all'interno delle mura domestiche. Cfr. US, *Trafficking in Persons*, 2012.

74 Cfr. Commissione Europea, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/NIP/France>

75 L'art. 225.4.1 c.p. modificato punisce chiunque recluti, trasporti o ospiti una persona per renderla disponibile a terzi per fini di sfruttamento sessuale, aggressione o abuso sessuale, riduzione in schiavitù o servitù, sottomissione al lavoro o a servizi forzati, prelievo degli organi, sfruttamento dell'accattonaggio, lavoro o alloggio in condizioni tali da violare la dignità umana o la costrizione a commettere un crimine.

76 GRETA, *Op. Cit.*, 2013.

77 U.S. Department of State, *Country Report on Human Rights Practices*, Washington, 2009.

78 Il testo deve passare il vaglio del Senato.

Giustizia e dal Ministero dell'Interno e formato da altri ministeri competenti, da ONG e dall'OIM; a gennaio 2013 è stata poi creata la Mission *interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains* (MIPROF) con il compito di coordinare le attività anti-tratta, al cui interno è stato nominato il *Coordinateur national de la lutte contre la TEH*, responsabile della redazione del piano nazionale di azione.

In base all'art. L316-1 del *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (CESEDA), le vittime di tratta che decidono di cooperare nei procedimenti penali contro coloro che sono accusati di aver commesso reati di cui agli articoli da 225-4 a 225-4-1 - 6 (tratta) e 225-5 a 225-10 (sfruttamento della prostituzione)⁷⁹ ricevono un permesso di soggiorno rinnovabile di sei mesi. Se la condanna diventa definitiva, la prefettura può anche emettere una carta di residenza di dieci anni. E' inoltre previsto, in ottemperanza della direttiva 2004/81/CE, un periodo di riflessione di 30 giorni prima della denuncia⁸⁰, al fine di prendere una decisione consapevole sulla collaborazione, che tuttavia risulta scarsamente applicato.

Per quanto riguarda i programmi di protezione sociale⁸¹, le vittime di tratta identificate in possesso di un carta di soggiorno temporaneo possono beneficiare di servizi quali alloggio, assistenza medica, legale e consulenza psicologica, erogati da ONG finanziate dal governo, consultori e centri specializzati, nonché del contributo economico ATA. In generale, le vittime di reati possono ottenere il risarcimento dei danni subiti dai giudici dei tribunali penali; in base all'art. 706-3 del codice penale, esse possono altresì chiedere risarcimento alle *Commissions for the Compensation of Victims of Criminal Offences* (CIVI), stabilite all' interno di ogni tribunale regionale. Se la protezione della vittima richiede il suo trasferimento in un luogo lontano da quello dello sfruttamento viene inserita nel circuito Ac-Sé (Casa Sicura), coordinato dall'ONG ALC in convenzione con il Ministero degli Affari Sociali, altrimenti viene collocata in centri pubblici o privati di reinserimento sociale (CHRS) destinati in generale a persone in situazione di grave difficoltà, tra cui i richiedenti asilo, senza ricevere un'assistenza specialistica⁸².

L'accesso a tali misure è comunque limitato dall'assenza di procedure formalizzate e uniformi di identificazione⁸³. Inoltre, malgrado sia previsto l'intervento di altri soggetti ogniquale volta vi sia motivo di sospettare che una persona è vittima di

79 Nelle situazioni concrete, è stata riscontrata una certa tendenza a perseguire maggiormente il reato di sfruttamento della prostituzione rispetto a quello di traffico, più difficile da dimostrare, con conseguenze rilevanti sui diritti delle vittime e sull'entità delle sanzioni inflitte ai criminali.

80 Decreto n° 2007-1352 del 13 settembre 2007.

81 Cfr. articolo R316 -8 CESEDA.

82 GRETA, *Op. Cit.*, p. 40.

83 REM, *L'identification des victimes de la traite des êtres humains dans les procédures d'asile et de retour*, novembre 2013.

tratta (in particolare delle ONG), di fatto sono soprattutto le forze dell'ordine ad effettuarla, mentre sarebbe necessario un approccio multidisciplinare che prescindesse dalla volontà della vittima di collaborare nel processo penale. L'approccio francese tendenzialmente restrittivo e repressivo nella procedura di identificazione è stato molto criticato da ONG ed esperti internazionali in materia di tratta; le persone trafficate che commettono reati anziché essere considerate nella loro posizione di vulnerabilità, vengono sovente sottoposte a sanzioni, detenzione o espulsione⁸⁴. Scarsa attenzione viene riservata ai minori non accompagnati di origine Rom, soprattutto se recidivi.

Ancora più complessa l'identificazione delle vittime di tratta per lavoro forzato. Anche se possono effettuare ispezioni congiunte con l'*Office central de lutte contre le travail illégal* (OCLTI) e con le forze dell'ordine, i funzionari dell'ispettorato del lavoro sono competenti a indagare situazioni di lavoro illegale ma non reati di traffico e non hanno una preparazione specifica per la rilevazione di casi di sfruttamento lavorativo.

Forti ostacoli impediscono dunque alle vittime di tratta di accedere al sistema di protezione. Come sopra osservato, la legge del 2003 prevede un permesso di soggiorno per gli stranieri vittime di tratta solo in caso di denuncia e, in ogni caso, il potere discrezionale delle prefetture è elevato. Restano pertanto esclusi sia coloro che non collaborano con la giustizia, sia i cittadini francesi e comunitari. Inoltre, i casi di tratta associati ad altre forme di sfruttamento (in particolare lavorativo) risultano decisamente sottorappresentati. Nel 2013 il numero di persone che hanno ottenuto un permesso di soggiorno in base all'articolo L. 316-1 del CESEDA è stato pari a 324 (contro i 68 del 2012).

E' importante sottolineare che sono tuttavia presenti nell'ordinamento strade alternative. Innanzitutto, l'art. L313-14 del CESEDA prevede la possibilità di un permesso di soggiorno per motivi umanitari o eccezionali da estendere, secondo una circolare del 2009 rivolta alle prefetture, alle vittime di tratta in difficoltà che non sporgono denuncia per paura di ritorsioni contro se stesse o le loro famiglie. Ciononostante, risulta scarsamente applicata soprattutto perché dà diritto ad un rinnovo automatico del permesso di soggiorno.

Le vittime di tratta possono inoltre chiedere asilo o protezione sussidiaria nel caso in cui corrano dei gravi rischi tornando al paese di origine. Difatti, molte vittime assistite da ONG fanno parallelamente domanda di protezione internazionale all'OFPRA. Secondo il rapporto REM, la maggior parte dei richiedenti asilo in evidente situazione di sfruttamento viene intercettata proprio nell'ambito del circuito PADA,

⁸⁴ Dipartimento Pari Opportunità, Transcrime, *Rapporto di ricerca. Attività 2.a – Repertorio normativo (internazionale, nazionale, regionale e locale) completo ed aggiornato Prodotto 2.a1*, gennaio 2010, p. 30.

che fornisce loro prima accoglienza, orientamento e supporto legale per tutta la procedura qualora non entrino nelle strutture CADA. La (relativa) maggiore facilità di accesso al sistema asilo viene utilizzata in maniera strumentale anche dalle reti di trafficanti, i quali per continuare a sfruttare le vittime con la copertura di un permesso temporaneo, le inducono a presentare istanza dichiarando false identità. Da quanto risulta, i casi di riconoscimento di protezione internazionale sono comunque molto limitati. In base a quanto riportato dal rapporto SAFE⁸⁵, su 8.305 riconoscimenti di protezione internazionale nel 2010, meno dell'1% riguardava casi di tratta; in un solo caso è stato concesso lo status di rifugiato mentre non è stato possibile quantificare esattamente i permessi per protezione sussidiaria⁸⁶. Se da un lato l'interpretazione della tratta in quanto motivo di persecuzione incontra ancora molte resistenze, dall'altro il problema fondamentale risiederebbe proprio nell'applicazione da parte della giurisprudenza francese del concetto di "gruppo sociale"⁸⁷.

03.04 Regno Unito

Secondo dati Eurostat, nel 2013 sono state presentate nel Regno Unito 30.110 domande di protezione (contro le 28.895 dell'anno precedente con un incremento del 4,2%). Le cinque principali nazionalità dei richiedenti sono Pakistan (4.645), Iran (3.055), Sri Lanka (2.280), Siria (2.040) e Albania (1.615). Su un totale di 22.485 decisioni adottate in prima istanza, 8.500 (pari al 37,8%) sono state positive; nella stragrande maggioranza dei casi (7.475) è stato concesso lo status di rifugiato (in particolare a 1.440 siriani e 1.255 iraniani) mentre la protezione sussidiaria (che corrisponde a quella umanitaria)⁸⁸ è stata accordata in soli 70 casi. Le principali nazionalità delle persone le cui domande hanno avuto un esito negativo sono invece Pakistan (2.640), Sri Lanka (1.295) e Iran (1.040).

Il Regno Unito non ha esercitato riserve sulle tre direttive procedure, qualifiche e accoglienza relative all'asilo; la direttiva 2004/81/EC sui permessi di soggiorno per

85 Cfr. On the Road, et al., *Report Nazionale France. Safer Path - System Action for the Empowerment of Refugees and Protection against Trafficking in Human Beings* (cod.HOME/2009/ERFX/CA/1044), 2012.

86 Per un'analisi approfondita degli elementi che hanno determinato la concessione o il rifiuto della protezione sussidiaria a casi di tratta, cfr. On the Road, et al., *Op. Cit.* pp. 47-58.

87 Quest'ultima questione sembra ancora tutt'altro che in via di definizione. Tra il 2011 e il 2012 tre riconoscimenti di protezione sussidiaria da parte dell'OFPPA a vittime di tratta provenienti dalla Nigeria, dal Kosovo e dall'Ucraina sono stati "convertiti" in seconda istanza dalla *Cour Nationale du Droit d'Asile* (CNDA) in status di rifugiato proprio sulla base del fondato timore di persecuzione dovuto all'appartenenza a un "certo gruppo sociale". Da quanto risulta, l'OFPPA ha comunque presentato ricorso al Consiglio di Stato, il quale, in un caso, ha annullato la decisione e disposto un rinvio al CNDA. Cfr. REM, *Op. cit.*, pp. 11-12.

88 Si noti che la protezione per motivi umanitari è equivalente alla protezione sussidiaria di origine europea. Il Regno Unito ha recepito la Direttiva Qualifiche ma non usa il termine "protezione sussidiaria" bensì quello di "protezione per motivi umanitari".

vittime di tratta di paesi terzi che cooperano con la giustizia non è invece applicabile alla luce del diritto di “opt-out”⁸⁹. L'organismo competente per la presentazione della domanda di asilo è l'*Home Office* (o la sua agenzia *UK Border Agency* nel caso di richiesta alla frontiera). In questa occasione il richiedente viene sottoposto ad un colloquio preliminare (*screening*) e alla rilevazione delle impronte digitali. Con l'introduzione nel 2007 del nuovo sistema (*New Asylum Model*), ogni domanda d'asilo viene assegnata ad uno specifico membro (*case owner*), che sarà responsabile di tutte le fasi della procedura sino all'esito conclusivo. Se il richiedente viene ritenuto “idoneo alla detenzione” (perché ad esempio vi sono fondati motivi per ritenere che si renderebbe irreperibile o il caso appare chiaramente infondato) e si reputa che la domanda possa essere risolta in breve tempo, l'*Home Office* può attivare una procedura accelerata (*fast-tracked*) che comporta il trattenimento in apposita struttura in attesa di decisione. Di fatto, come denuncia anche l'UNHCR, anziché cercare strade alternative ogni anno migliaia di richiedenti sono detenuti in tali strutture.

Entro quindici giorni dalla *screening interview* il *case owner* conduce l'intervista vera e propria (*substantive interview*) chiedendo al richiedente, eventualmente accompagnato da un legale, di spiegare le ragioni della sua istanza. L'esito dipende dalla credibilità attribuita alla persona e dall'accuratezza della sua ricostruzione, e può essere influenzato anche da fattori quali una presentazione “tardiva” della domanda rispetto alla data di arrivo, l'uso di documenti di viaggio falsi o la provenienza da uno dei paesi considerati “sicuri”.

Il *case owner* può riconoscere lo status di rifugiato (che prevede un permesso di soggiorno di cinque anni), attribuire la protezione per motivi umanitari, che nel Regno Unito equivale alla protezione sussidiaria (permesso di soggiorno valido tre anni)⁹⁰ oppure rifiutare entrambi. In quest'ultimo caso, si può ottenere un diniego con diritto di ricorso (*in-country right of appeal*) che sospende il rimpatrio oppure un diniego con diritto di ricorso esercitabile solo fuori dal Regno Unito (*out of country right of appeal*), che non ha effetto sospensivo. I tribunali competenti per il ricorso sono il *First Tier Tribunal* (per il primo livello) e l'*Upper Tribunal* (ultimo livello). In caso di definitivo esito negativo è prevista una procedura di rimpatrio volontario assistito che comprende anche un contributo economico, altrimenti si procede all'espulsione forzata.

Se l'*Home Office* riscontra l'insussistenza di mezzi di sostentamento, può inserire

89 Rispetto alla ratifica della direttiva 2011/36/EU, inizialmente il Regno Unito aveva dichiarato di volersi avvalere del diritto di “opt-out” ma nel luglio 2011 ha notificato alla Commissione Europea la decisione di implementare la direttiva entro aprile 2013 (le modifiche sono ancora in corso).

90 Il Regno Unito ha recepito la Direttiva Qualifiche ma non usa il termine protezione sussidiaria.

il richiedente nel sistema di accoglienza, che comprende alloggio (in base ai posti disponibili), assistenza sanitaria gratuita da parte del *National Health Service*, scolarizzazione obbligatoria per i minori dai 5 ai 16 anni e/o un contributo economico. Inoltre, coloro che ricevono il diniego possono richiedere, in attesa del rinvio al paese d'origine, un'assistenza speciale chiamata "*Section 4 support*" che consiste nella fornitura di un alloggio e di una carta denominata "*Azure card*" per l'acquisto di generi di prima necessità. Ai richiedenti non è consentito lavorare, a meno che la loro attesa si protragga per più di un anno per motivi a loro non imputabili.

Per quanto riguarda la tratta, il Regno Unito rappresenta un altro importante paese di destinazione per donne, uomini e minori trafficati prevalentemente a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo. Secondo una ricerca condotta dal *UK Human Trafficking Centre* (UKHTC), che ha utilizzato fonti diverse quali *l'Home Office*, la polizia e le ONG del settore, nel 2011 il numero di potenziali vittime è stato pari a 2.077; l'anno successivo, invece, il numero delle sole vittime rinviate al *National Referral Mechanism* (NRM) ha raggiunto le 1.186 unità (di cui il 34% di sesso maschile)⁹¹. I principali paesi di provenienza sono Nigeria, Vietnam, Albania, Romania e Cina⁹².

Nel Regno Unito il quadro legislativo sulla tratta risulta piuttosto complesso a causa del processo di decentramento che ha attribuito ai paesi costituenti potere legislativo in diverse materie. Non può essere pertanto ricostruito in tale sede in maniera esaustiva. In sintesi, la normativa rientra in tre differenti atti:

le disposizioni relative al traffico a fini di sfruttamento (incluso il lavoro forzato, la schiavitù e il prelievo di organi) sono contenute nella *Sezione 4 e 5 del Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004*;

lo sfruttamento sessuale è contemplato nel *Sexual Offences Act 2003*⁹³ e *Sexual Offences (Northern Ireland) Order 2008*;

il reato di "schiavitù, servitù e lavoro forzato o obbligatorio" è stato definito a parte nel *Coroners and Justice Act 2009*.

Inoltre, il *Borders Citizenship and Immigration Act 2009* ha esteso la definizione di sfruttamento fino a comprendere i casi di minori e adulti vulnerabili trafficati nel Regno Unito mentre il *Protection of Freedoms Act 2012* ha introdotto diverse

91 Cfr. McKinlay P., Thorpe K., *Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures Home Office Science (Migration and Borders Analysis)*, European Migration Network, 2013, pp. 24-29.

92 Cfr. Home Office, *Second report of the Inter-Departmental Ministerial Group on Human Trafficking*, ottobre 2013, <https://www.gov.uk/government/publications/human-trafficking-inter-departmental-ministerial-group-report-2013>

93 Modifiche al testo entrate in vigore nel 2013 hanno sostituito le Sections 57-58-59 del Sexual Offences Act 2003 con un unico provvedimento (Section 59A).

modifiche al *Sexual Offences Act 2003* e *Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004*, tra cui l'extra-territorialità per i cittadini britannici che commettono reati di tratta all'estero. In considerazione della confusione e delle difficoltà interpretative ed applicative causate da tale frammentazione⁹⁴, nel dicembre 2013 è stata presentata al Parlamento la bozza di un ambizioso disegno di legge denominato *Modern Slavery Bill*, che tra le altre cose si prefigge proprio lo scopo di consolidare e semplificare in un unico atto i reati esistenti⁹⁵.

Dal punto di vista operativo, negli ultimi anni il Regno Unito ha compiuto passi significativi nella lotta alla tratta. Nel 2007 è stato lanciato il primo *National Action Plan* e nel 2011 è stata pubblicata la nuova *Human Trafficking Strategy* per il periodo 2011-2015. Il coordinamento nazionale delle azioni anti-tratta è affidato all'*Inter-Departmental Ministerial Group on Human Trafficking (IDMG)*, creato nel 2005 con compiti di supervisione strategica e indirizzo; esso assolve quindi al ruolo di *National Rapporteur* previsto dalle direttive europee. Dal 2013 è inoltre operativa la *National Crime Agency (NCA)*, sorta dall'esperienza dello *UK Human Trafficking Centre (UKHTC)*, con il compito di implementare la lotta alla criminalità organizzata (tra cui quella dedita al traffico di esseri umani). Nonostante tali sforzi, il numero di condanne per reati di tratta rimane anche in questo caso estremamente limitato. Tra il 2009 e il 2012 in Inghilterra e Galles sono state eseguite 61 condanne (51 per traffico a scopo di sfruttamento sessuale e 10 per altri scopi)⁹⁶.

Nel 2009 il Regno Unito ha istituito il *National Referral Mechanism (NRM)* allo scopo di identificare, proteggere, supportare le vittime di tratta e raccogliere dati sul fenomeno. Il suo punto nevralgico è l'esistenza di un meccanismo di rilevazione e identificazione stabilito formalmente attraverso un protocollo e una guida, pubblicati on line dallo stesso Home Office, destinati sia alle autorità competenti sia al personale dell'immigrazione. In sostanza, il processo di screening comporta l'applicazione di un set di indicatori somministrati da personale appositamente formato⁹⁷. L'investimento sulla formazione, obbligatoria per tutti i membri delle autorità competenti, è prioritario⁹⁸.

Il NRM stabilisce tre fasi per l'identificazione: il rinvio iniziale di una potenziale

94 La necessità di superare tale frammentazione e introdurre una legislazione dedicata sulla tratta era tra le raccomandazioni del gruppo di esperti GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom*, Strasbourg, September 2012, p. 26.

95 Per ulteriori dettagli sulla proposta di legge cfr. Home Office, *Draft Modern Slavery Bill*, December 2013, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266165/Draft_Modern_Slavery_Bill.pdf

96 Cfr. Home Office, *Op. Cit.*, 2013, p. 26.

97 I minori sono oggetto di particolare protezione. Diverse ONG (tra cui *Child Exploitation and Online Protection Centre*, *Ecpat-UK*, *Barnardo's*, *London Safeguarding Children Board*, ecc.) hanno sviluppato strategie e strumenti specifici per l'identificazione e il supporto dei minori trafficati.

98 Ibidem, p. 22.

vittima ad opera di enti e agenzie che si occupano di primo intervento (*first responders*); un primo esame del caso da parte di un ufficiale dell'autorità competente al fine di determinare se vi sono "fondati motivi" che la persona sia vittima di tratta; la decisione conclusiva dell'autorità competente. Pertanto, se l'invio può essere effettuato anche da una serie di soggetti "terzi" (non solo polizia, UKBA o funzionari dell'immigrazione ma anche ONG, autorità locali ed associazioni autorizzate) attraverso la compilazione di un format disponibile *on line*, sono però l'Home Office (UK Border Agency)⁹⁹ e il *UK Human Trafficking Centre* le autorità competenti a decidere se la persona possa essere considerata o meno vittima di tratta.

Dal 2009 le vittime di tratta straniere riconosciute tali possono ottenere un permesso di soggiorno temporaneo (discrezionale) chiamato "*leave to remain*" in determinate situazioni quali la loro cooperazione nell'attività investigativa contro i trafficanti, l'esistenza di circostanze personali impellenti (non tali però da consentire la richiesta di protezione internazionale) e l'aver avviato una legittima procedura di risarcimento presso un tribunale ordinario. La concessione del titolo non è quindi legata esclusivamente alla denuncia e alla partecipazione alle indagini penali.

Inoltre, è previsto un periodo di riflessione di 45 giorni durante i quali la presunta vittima può accedere al sistema di accoglienza specializzato e ricevere alloggio, assistenza psicologica e legale, supporto nel processo penale, cure gratuite presso il sistema sanitario, interpretariato e sostegno al reinserimento sociale. La fornitura di servizi di assistenza rientra tra le materie di competenza delle legislazioni dei paesi costituenti e, come osservano gli esperti GRETA, gli standard offerti risultano molto differenziati sul territorio¹⁰⁰. Le vittime di tratta possono essere inserite anche in strutture per richiedenti asilo. Sono inoltre previsti tre programmi di rientro volontario assistito¹⁰¹.

Fino a giugno 2011 il principale ente gestore dei servizi di accoglienza per adulti era l'associazione *Eaves Housing for Women* (con il *Poppy Project*); a partire da luglio in Inghilterra e Galles è stato introdotto un nuovo modello attraverso il quale l'organizzazione vincitrice di un bando pubblico, il *Salvation Army*, ha a sua volta sub-appaltato il servizio ad una serie di ONG mantenendo il coordinamento generale¹⁰².

Una specificità del sistema inglese, come sopra illustrato, è l'applicazione di protocolli formalizzati e standardizzati di identificazione. Ciò riguarda anche le

99 UK Border Agency è competente per le vittime di tratta che hanno richiesto asilo.

100 Greta, *Op. Cit.*, p. 60.

101 *Ibidem*, p. 69.

102 Cfr. <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/NIP/United+Kingdom>

vittime di tratta all'interno dei flussi di asilo che possono essere individuate ad ogni stadio della procedura (anche durante il rigetto o in attesa di rimpatrio). In effetti, i due canali non risultano rigidamente separati. Le vittime di tratta (oltre al *leave to remain*) possono richiedere – anche contemporaneamente – protezione internazionale se sussistono i requisiti previsti dalla Convenzione del 1951 proprio in virtù della loro esperienza di traffico a scopo di sfruttamento e ottenere lo status di asilo o la protezione umanitaria¹⁰³. Ciò comprende, oltre all'analisi delle circostanze individuali di persecuzione, anche un'attenta valutazione della situazione nel paese di origine. Secondo i dati diffusi da UKBA, tra il 1 aprile 2009 e il 27 ottobre 2011, delle 262 vittime riconosciute che hanno ottenuto un titolo di soggiorno, in 68 casi il permesso è stato concesso per cooperazione con la polizia, in 25 per circostanze personali, in 96 per asilo e in 10 per protezione umanitaria¹⁰⁴. Le vittime identificate che richiedono protezione internazionale vengono solitamente inserite nelle strutture del sistema asilo ma possono anche accedere a quelle specializzate nell'accoglienza delle persone trafficate. Sebbene l'*Home Office* ribadisca che l'accuratezza della procedura di *screening* e la competenza del personale dei centri di detenzione permettano di intercettare efficacemente i sospetti casi di tratta¹⁰⁵, secondo *Human Rights Watch* si sono invece verificati diversi casi di inserimento di vittime nella procedura *fast-track*, la quale proprio per i suoi brevi tempi di trattenimento non consente alle autorità l'approfondimento delle situazioni più complesse e alle vittime un'adeguata rielaborazione del vissuto¹⁰⁶. Nonostante l'applicazione dei protocolli, l'emersione resta l'aspetto cruciale su cui concentrare gran parte degli sforzi. Poppy Project ha registrato 180 casi di persone trafficate che sono state tenute in centri di detenzione per immigrati o in carcere. Inoltre, secondo Greta, un numero consistente di potenziali vittime assistite dalle ONG non accede al *National Referral Mechanism* principalmente per timore di non essere riconosciute tali e quindi di essere espulse dal paese in quanto irregolari. Tra il 2009 e il 2011 la quota di vittime identificate “positivamente” dal NRM sul totale delle persone inviate è stata infatti molto bassa (33%)¹⁰⁷.

03.05 Svezia

la Svezia costituisce uno dei paesi europei con le migliori politiche e i più avanzati percorsi di integrazione per rifugiati e migranti. Attualmente vivono sul territorio circa 93.000 rifugiati. La Svezia ha accolto negli ultimi anni un numero di richiedenti

103 Cfr. McKinlay P., Thorpe K., *Op. Cit.*

104 Dati riportati in Greta, *Op. Cit.* p. 66.

105 *Ibidem*, p. 19.

106 Human Rights Watch, *Fast-Tracked Unfairness: Detention and Denial of Women Asylum Seekers in the UK*, 23 February 2010, www.unhcr.org/refworld/docid/4b8553742.html

107 Greta, *Op. Cit.*, p. 52-58.

siriani superiore alle stime e ha registrato altresì un inatteso afflusso dai Balcani occidentali. Difatti, delle 54.365 domande di protezione internazionale presentate (il 23,7% in più rispetto all'anno precedente), la maggior parte riguardavano cittadini siriani (16.540) e apolidi (6.885), seguiti da eritrei (4.880), somali (3.940) e afghani (3.025). Delle oltre 45.000 richieste esaminate, il 53,2% (24.015) ha ricevuto in prima istanza una risposta positiva. La protezione sussidiaria risulta essere la tipologia di permesso maggiormente riconosciuta (16.145) ed è stata accordata soprattutto a richiedenti siriani (9.475) e apolidi (3.035).

In base alla normativa vigente (*Aliens Act* o *Utlänningslagen*), la domanda di protezione internazionale deve essere presentata alla polizia di frontiera o a uno degli sportelli di *Reception Unit* dello *Swedish Migration Board* (*Migrationsverket*)¹⁰⁸, organo competente per l'accoglienza e il supporto dei richiedenti protezione internazionale nonché per l'esame delle istanze, che provvede a rilasciare un'attestazione denominata LMA e a fornire tutte le informazioni utili sulla normativa nazionale e sulle possibilità di accoglienza. Se la domanda appare palesemente infondata, scatta una procedura di espulsione immediata (*"refusal of entry with immediate enforcement"*).

Il richiedente viene successivamente convocato per l'intervista; nel periodo di attesa, che può durare fino ad un massimo di 6 mesi, può fare domanda di alloggio presso le diverse strutture collettive dislocate sul territorio e se è in condizione di indigenza ha diritto ad un sussidio giornaliero per coprire le spese di prima necessità. Cure sanitarie emergenziali e accesso al sistema di istruzione per i minori sono gratuiti.

Se la decisione è positiva, il *Migration Board* può riconoscere lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria (in base alle direttive europee) o un'altra particolare forma di protezione valida solo all'interno del territorio svedese¹⁰⁹, che non ha equivalente a livello internazionale, in base alla normativa nazionale (*Chapter 4, Section 1 and 2 of the Aliens Act*). Inoltre, in casi eccezionali legati a circostanze particolari (*"exceptionally distressing circumstances"* previste nel *Chapter 5, Section 6 of the Aliens Act*), come ad esempio, gravi problemi di salute, può essere concesso un permesso di soggiorno anche ai richiedenti che non hanno diritto alla protezione. È importante sottolineare che in tutti questi casi la durata del titolo di soggiorno rilasciato è generalmente senza limitazioni di tempo (*"permanent residence permit"*) e che, laddove viene prevista, non può essere inferiore a un anno.

108 Cfr. <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/Asylum-regulations.html>

109 Questo ulteriore tipo di protezione, che esiste solo nello *Swedish Aliens Act*, può essere concessa nel caso in cui il richiedente non può tornare nel paese di origine a causa di conflitti armati o serie opposizioni; ha un fondato timore di essere sottoposto a gravi violazioni; non può rimpatriare a causa di un disastro ambientale.

Nel caso in cui la domanda di asilo venga invece respinta, il richiedente può decidere di accettare e tornare in patria (anche attraverso un programma di assistenza) oppure presentare ricorso alla *Swedish Migration Court (Migrationsöverdomstolen)* per il riesame della decisione. E' altresì possibile un ulteriore grado di appello, alla *Migration High Court*.

E' importante evidenziare che la Svezia fin dal 1950 accoglie persone in cerca di protezione nell'ambito del programma "resettlement" e costituisce il paese europeo che riserva più posti per il progetto (nel 2011, ad esempio, sono state ospitate 1900 persone). L'UNHCR seleziona le persone da inserire nelle quote e sottopone poi i singoli casi *allo Swedish Migration Board* che, attraverso l'analisi dei dossier o l'invio di una delegazione apposita, prende la decisione finale. I parametri di accoglienza, l'ammontare dei fondi e l'entità delle quote sono stabiliti annualmente dal governo svedese che si fa interamente carico anche dei costi di trasferimento. Ai rifugiati viene concessa la residenza permanente e vengono inseriti in un piano di integrazione che dura in media due anni e che prevede corsi di lingua, supporto economico e assistenza nella ricerca di un impiego.

Il caso della Svezia è noto in Europa per l'adozione fin dal 1999 di una politica proibizionista che, equiparando la prostituzione (anche consapevolmente esercitata) ad una forma di sfruttamento, di violenza e di grave violazione dell'integrità delle donne, e considerandola in termini di grave problema sociale, punisce il cliente (ma non la persona che la esercita). L'acquisto di servizi sessuali (in strada, locali, sale massaggi, ecc.) è infatti sanzionato con una multa o la reclusione. Tale sistema, che gode in Svezia di forte sostegno (70% di favorevoli), è stato recentemente sottoposto a un'inchiesta valutativa che ha sostanzialmente confermato l'effetto deterrente sulla domanda¹¹⁰. L'inchiesta mostra che in generale la prostituzione, a differenza di paesi comparabili, non è (almeno) aumentata dopo l'introduzione della legge mentre la vendita di prestazioni sessuali in strada si è ridotta della metà; inoltre, secondo la polizia e gli operatori del settore, la Svezia è considerata un mercato "povero" dai trafficanti proprio a causa di una domanda inferiore a quella di altri paesi in cui non vige tale criminalizzazione¹¹¹.

In ogni caso, l'estensione quantitativa del fenomeno della tratta rimane, come in altri paesi, in gran parte inesplorata, nonostante sia cresciuta la consapevolezza

110 In proposito, vale la pena osservare che il 27 febbraio 2014 il Parlamento Europeo ha approvato la risoluzione non vincolante "Sfruttamento sessuale e prostituzione e loro conseguenze per la parità di genere" 2013/2103 (INI), proposta dalla deputata laburista inglese Mary Honeyball, che raccomanda agli stati dell'UE di adottare il cosiddetto "modello nordico" attuato in Svezia, Islanda e Norvegia (e ora preferito anche in Francia), secondo il quale commette un reato chi acquista servizi sessuali e non chi li vende.

111 Cfr. GRETA, *Reply from Sweden to the Questionnaire for the evaluation of the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Parties*, Strasbourg, 6 September 2013, p. 25.

della sua pervasività¹¹². In base ai dati del *National Police Board*, nel 2011 i casi sospetti di *trafficking* sono stati 35 per sfruttamento sessuale e 63 per altri scopi (accattonaggio, furto e lavoro forzato)¹¹³ mentre nel 2012 ne sono stati intercettati in totale 48 (provenienti soprattutto da Mongolia, Nigeria, Georgia e Russia)¹¹⁴. Anche se non è possibile ricostruire un quadro definito a riguardo, sono stati riscontrati alcuni casi di grave sfruttamento lavorativo tra i raccoglitori di bacche stagionali provenienti dalla Bulgaria e dalla Thailandia, reclutati e sfruttati da sedicenti compagnie nazionali e straniere.

Il reato specifico di tratta è stato introdotto nel codice penale svedese nel 2002 e, a seguito delle modifiche del 2004, tutte le forme di tratta sono state proibite. Difatti, la definizione adottata dal codice penale Chapter 4, Section 1(a) segue strettamente quella dei Protocolli di Palermo e riguarda vittime svedesi e straniere. Il primo Piano Nazionale anti-tratta, sviluppato dal Ministero per l'Integrazione e l'uguaglianza di genere, è stato adottato dal governo svedese nel luglio 2008¹¹⁵. Nel 2011 una valutazione dei risultati conseguiti è stata presentata al Parlamento e, al fine di continuare le azioni intraprese, alcune misure sono state stabilite per il 2011-2014.

La Svezia dispone di un *National Rapporteur* fin dal 1998, nominato all'interno dello *Swedish National Police Board*, con compiti di raccolta dati, analisi dell'attività investigativa e giudiziaria, monitoraggio e valutazione delle azioni anti-tratta. Il *National Rapporteur* pubblica ogni anno un rapporto sulla situazione della tratta nel paese¹¹⁶.

Non è invece presente un *National Referral Mechanism*. In mancanza di un ministero unico di riferimento per le politiche anti-tratta, dal 2009 il *County Administrative Board* di Stoccolma ha assunto il ruolo di coordinatore nazionale con il compito principale di implementare reti di cooperazione a livello regionale e nazionale. Esso ha sviluppato una *National Task Force against Prostitution and Trafficking* (NMT),

112 Varie campagne di sensibilizzazione sono state messe in atto nell'ultimo periodo, tra cui *Safe trip campaign*, *Reducing Demand campaign*, *Titta inte bort!* Cfr. Greta, Op. cit., pp. 23-24.

113 Swedish National Police Board, *Trafficking in human beings for sexual and other purposes. Situation Report 13*, 2012, https://www.polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Informationsmaterial/01%20Polisen%20nationellt/Engelskt%20informationsmaterial/Trafficking_1998_/Trafficking_report_13_20130530.pdf

114 EMN Sweden, *Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures in Sweden*, Migrationsverket, 2013, p. 38.

115 Altre importanti strategie riguardano l'adozione nel 2007 del Piano d'azione contro la violenza sulle donne (*Action Plan for combating men's violence against women, violence and oppression in the name of honour and violence in same-sex relationships*) e, fin dal 1998, del Piano d'azione contro lo sfruttamento sessuale dei minori.

116 Per l'ultima versione (report n. 13) relativa al 2012, cfr. <http://polisen.se/en/Languages/Service/Publications/Trafficking-/Dokument/Trafficking-in-human-beings-2012/> Oltre al *National Rapporteur*, altri enti di raccolta dati sulla tratta sono lo *Swedish National Council for Crime Prevention* (per le statistiche sui reati), il *Crime Victim Compensation and Support Authority* (per i dati sui risarcimenti alle vittime) e lo *Swedish Migration Board* (per i dati sui permessi di soggiorno, accoglienze e rimpatri).

risorsa strategica composta da attori governativi con comprovata esperienza nel contrasto alla tratta (polizia, servizi sociali, Migration Board, Prosecution Authority, ecc.) che offrono supporto operativo alle attività di comuni e agenzie, inclusa formazione professionale e materiale informativo¹¹⁷.

Il sistema di protezione e accoglienza è gestito dai servizi sociali dei comuni di residenza ed è rivolto in generale a tutte le vittime di reato, anche se sono previsti alcuni servizi specifici per persone trafficate. Esso offre, a seconda dei casi, alloggio, supporto economico, interpretariato e assistenza psicologica e legale, in stretta collaborazione con altri soggetti del terzo settore (incluse le ONG). Un numero verde per vittime di violenza e abuso sessuale è sempre attivo. La normativa svedese prevede inoltre anche la possibilità per le vittime di tratta di accedere ad un fondo per il risarcimento.

A seguito della modifica della legge *Aliens Act* (Chapter 5 Section 15) nel 2007, in conformità con la direttiva 2004/81/CE del 29 aprile 2004, le vittime di tratta possono ottenere un permesso di soggiorno di sei mesi (rinnovabile) nel caso in cui cooperino con le autorità investigative e recidano i legami con tutte le persone sospettate. In realtà, la norma ha un'estensione più ampia della direttiva, poiché prevede il rilascio del titolo anche per i testimoni e non si applica solamente ai reati di tratta. Su richiesta del funzionario incaricato delle indagini preliminari, può essere altresì rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo per un periodo di riflessione di 30 giorni (anch'esso rinnovabile).

Inoltre, le vittime di tratta possono richiedere la protezione internazionale (come sopra illustrato ai sensi del Chapter 4, Section 1 and 2 of the Aliens Act) oppure (sempre nel quadro della procedura di asilo) un permesso previsto dal Chapter 5, Section 6 dell'*Aliens Act*, essendo l'esperienza di tratta assimilabile a quelle "*exceptionally distressing circumstances*" che relegano la persona in condizione di emarginazione. Di fatto, mentre la concessione della protezione internazionale alle vittime di tratta richiedenti asilo è rara, l'ottenimento di quest'ultimo tipo di permesso per circostanze eccezionali occorre più frequentemente¹¹⁸.

Le autorità svedesi non sono comunque in grado di fornire dati sulla consistenza numerica delle vittime tra i richiedenti asilo e non vi sono attualmente ricerche che analizzano in profondità il tema della connessione tra i due sistemi. Risulta tuttavia che dei 48 casi di presunte vittime di tratta individuate dal *Migration Board* nel 2012, menzionati in precedenza, 17 sono stati identificati durante l'esame della domanda di asilo e 13 dal personale di accoglienza di strutture dedicate ai

117 Cfr. Council of the Baltic Sea States, Human Trafficking 2013 – Baltic Sea Region Round-up, October 2013, pp. 101-103 http://www.cbss.org/wp-content/uploads/2012/11/TFTFB-raport_PRINT_all_crop_web.pdf

118 EMN Sweden, *Op. Cit.*, p. 9.

richiedenti.

L'identificazione delle vittime, effettuata dalla polizia ma anche dai servizi sociali dei comuni, dallo *Swedish Migration Board* e dalle ONG, non è frutto di un processo formalizzato e può avvenire in ogni momento della procedura di asilo (durante l'intervista, l'accoglienza, la detenzione o la fase di espulsione...). Nel manuale utilizzato dal *Migration Board* (*Handbok för migrationsärenden*) esiste tuttavia un capitolo dedicato alle modalità di individuazione dei potenziali casi di persone trafficate e ai relativi indicatori. L'ingresso delle vittime nelle strutture di accoglienza non è subordinato all'identificazione ufficiale da parte di un'autorità competente: è competenza dei servizi sociali determinare se una persona residente necessita di assistenza e che tipo di servizio deve essere erogato.

03.06 Belgio

Il Belgio è l'unico paese tra quelli considerati nel presente studio ad avere sperimentato un decremento di richieste di asilo. Tra il 2012 e il 2013 le domande sono infatti passate da 28.285 a 21.225 (-25%). I richiedenti provengono prevalentemente da Russia (2.150), Afghanistan (1.675), Guinea (1.610) e Congo (1.540) ma queste ultime due nazionalità sono anche quelle che hanno ricevuto la maggior parte dei respingimenti (rispettivamente 1.485 e 1.735). Delle 21.505 decisioni totali adottate in prima istanza, il 29,2% (6.280) ha avuto esito positivo; in più di metà dei casi (62%) è stato riconosciuto lo status di rifugiato.

Va inoltre sottolineato che, oltre al programma di asilo, dal 2009 il Belgio partecipa regolarmente ai progetti di *resettlement*, in collaborazione con l'Unione Europea e l'UNHCR, facendosi carico del trasferimento, accoglienza e integrazione di un certo numero di profughi che hanno chiesto protezione in paesi che però non possono garantire loro sicurezza¹¹⁹. Nel 2013 i rifugiati in condizione di vulnerabilità inseriti nel programma sono stati 100; per il 2014, il Belgio ha deciso di accogliere 75 siriani in fuga dai combattimenti e 25 congolesi della regione dei Grandi Laghi.

In Belgio la procedura di asilo e le relative competenze sono contemplate nella legge del 15 dicembre 1980 (Aliens Act), così come modificata dalla legge del 15 settembre 2006. Le domande di protezione vengono generalmente inoltrate all'*Office des Etrangers* di Bruxelles (in linea teorica, entro otto giorni dall'ingresso nel paese) ma possono anche essere presentate da un centro di detenzione o alla frontiera (in aeroporto). In quest'ultimo caso, il richiedente può essere trattenuto presso una struttura di accoglienza chiusa e sottoposto ad una procedura accelerata (esame entro 15 giorni). Al momento della registrazione dell'istanza deve scegliere la lingua in cui si svolgerà l'intera procedura (solo francese o

olandese) e se avvalersi o meno di un interprete (in tal caso è l'*Office des Etrangers* a determinare la lingua). In questa fase al richiedente viene chiesto di sottoporsi ad una prima intervista, indicare un indirizzo di residenza (privato o presso un centro di accoglienza), consegnare tutti i documenti in suo possesso a sostegno della domanda e compilare un breve questionario in cui esporre le motivazioni di fuga. L'organo preposto all'esame della richiesta di asilo è il *Commissioner General for Refugees and Stateless Persons* (CGRS), suddiviso in sei sezioni geografiche e in diversi servizi di supporto (tra cui quello giuridico e quello che reperisce informazioni sui paesi di origine). Il CGR esamina la credibilità e la sincerità dei fatti narrati¹²⁰ e in caso di valutazione positiva concede lo status di rifugiato (che dà diritto ad un permesso di soggiorno a tempo indeterminato) oppure la protezione sussidiaria (titolo di soggiorno di un anno rinnovabile). In caso di diniego, il richiedente può presentare ricorso entro trenta giorni presso il *Council for Alien Law Litigation* (CALL) e ha diritto ad una sospensione¹²¹. Come per ogni altro atto amministrativo, è comunque possibile presentare appello presso il *Council of State*. Quando l'istanza risulta definitivamente rifiutata, la persona riceve l'ordine di lasciare il paese. E' interessante osservare che in Belgio anche i cittadini dell'Unione Europea sono ammessi alla procedura di asilo (in tal caso accelerata).

In Belgio coloro che richiedono asilo all'*Office des Etrangers* di Bruxelles hanno diritto ad un posto in una struttura d'accoglienza (centro collettivo o alloggio privato) per tutta la durata della procedura d'asilo (incluso l'eventuale ricorso)¹²². Non sono invece previsti sussidi monetari. Per accedere a tali strutture occorre fare domanda al *Dispatching Service* della *Federal Agency for the Reception of the Asylum Seekers* (Fedasil), collocato nel medesimo edificio. Se un richiedente dispone di mezzi di sussistenza sufficienti o di un alloggio, Fedasil può decidere di non dargli aiuto materiale, ad esclusione delle spese mediche. Inoltre, i richiedenti asilo che dopo sei mesi a partire dalla presentazione della domanda d'asilo non hanno

120 Il CGRS dispone di una procedura specifica per richiedenti che presentano problemi psicologici; in tal caso ci si avvale dell'assistenza di uno psicologo, del medico curante o di un assistente sociale del centro di accoglienza.

121 Per ulteriori dettagli sulla procedura di ricorso, cfr. Office of the *Commissioner General for Refugees and Stateless Persons, The Asylum Procedure in Belgium. Information for Asylum Seekers*, 2008, http://www.cgvs.be/fr/binaries/PDF%20-%20The%20asylum%20procedure%20in%20Belgium_tcm126-42131.pdf

122 Da settembre 2008 a gennaio 2012 il sistema d'accoglienza belga è stato interessato da una profonda crisi poiché la capacità ricettiva delle strutture d'accoglienza non riusciva a far fronte all'aumento delle richieste di asilo e alla maggiore richiesta di posti dovuta all'abolizione del filtro di ammissibilità (che inseriva nel sistema di accoglienza anche i richiedenti "ammissibili" che prima ricevevano un contributo monetario per trovare un alloggio indipendente). Per risolvere la crisi, le politiche hanno puntato a velocizzare la procedura d'asilo, aumentare i rimpatri (sia volontari che forzati), escludere determinate categorie (come i richiedenti asilo con domande multiple) dal diritto all'accoglienza e introdurre procedure accelerate per altre categorie (i richiedenti asilo provenienti da paesi d'origine sicuri). Su questo aspetto, cfr. http://asiloineuropa.blogspot.it/2013/05/asilo-negli-stati-europei-belgio-parte_30.html

ancora ricevuto una risposta in prima istanza hanno diritto a lavorare richiedendo il permesso di lavoro C, valido un anno.

Il sistema d'accoglienza belga, che comprende attualmente oltre 23.000 posti, è concepito in due fasi. In una prima fase Fedasil assegna ai richiedenti asilo un posto in un centro collettivo "aperto", dove ricevono cibo, vestiti, cure mediche, assistenza psicologica e legale e una piccola somma di denaro per le spese personali. Sul territorio sono presenti 54 centri collettivi "aperti", gestiti dalla stessa Fedasil o dalla Croce Rossa, che variano enormemente per dimensioni ed organizzazione. Dopo quattro mesi i richiedenti possono fare domanda di trasferimento in una struttura d'accoglienza individuale (seconda fase), generalmente case o appartamenti gestiti dai servizi sociali o da ONG¹²³.

Rispetto al termine dell'accoglienza, se l'esito della procedura d'asilo è positivo i beneficiari di protezione internazionale hanno due mesi di tempo per lasciare il centro e trovare autonomamente un alloggio privato. In caso di rifiuto definitivo, dal 2012 Fedasil può decidere di riservare un "posto d'accoglienza aperto per il rimpatrio volontario" per trenta giorni a coloro che devono lasciare il territorio, al fine di incentivare la loro partenza assistita.

Il Belgio possiede una normativa anti-tratta fin dagli anni novanta, che è stata poi più volte emendata. In base ai dati dell'*Office des Etrangers*, i casi di vittime identificate¹²⁴, provenienti principalmente da Nigeria, Romania, Bulgaria, Marocco, Russia e Cina, sono in aumento (124 nel 2009, 149 nel 2011 e 157 nel 2012)¹²⁵; tuttavia, le cifre ufficiali¹²⁶ sottostimano pesantemente il fenomeno, che rimane perlopiù sommerso.

Prima dell'entrata in vigore della legge del 10 agosto 2005¹²⁷, la legislazione belga non discriminava tra *smuggling* e *trafficking*. La nuova norma, introducendo tale distinzione, da un lato ha ridefinito il primo allineandolo alle convenzioni internazionali (art. 77 bis della legge 15 dicembre 1980 sull'immigrazione), dall'altro ha fatto sì che la tratta divenisse un reato autonomo definito e proibito

123 <http://fedasil.be/en/content/reception-asylum-seekers>

124 Vale la pena rilevare che nei primi anni del 2000 i brasiliani hanno rappresentato il principale gruppo di vittime trafficate, soprattutto a fini di sfruttamento lavorativo, tanto che nel 2009 l'IOM ha lanciato, con il supporto dell'*Office des Etrangers*, una campagna informativa sui meccanismi di protezione delle vittime di tratta proprio rivolta ai cittadini brasiliani in Belgio.

125 Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism, *Annual Report on Trafficking in and Smuggling of Human Beings 2012. Building trust*, Brussels, October 2013, p. 107, <http://www.diversitybelgium.be/trafficking-and-smuggling-human-beings-annual-report-2012>

126 Il Belgio non dispone di un database centralizzato sulla tratta in grado di raccogliere e rielaborare i dati provenienti dalle diverse fonti. Il *Centre for information and analysis in the field of smuggling of and trafficking in human beings* (CIATTEH), istituito a tal fine con il Royal Decree del 16 maggio 2004, non è attualmente operativo.

127 Loi du 10 août 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil (MB, 2 septembre 2005).

dal codice penale (dagli art. 433quinquies a 433novies)¹²⁸ e non solo a danno di vittime straniere. Infine, la recente legge del 29 aprile 2013, modificando l'articolo 433quinquies del codice penale, ha ulteriormente chiarificato ed esteso la definizione di tratta fino a proibire, oltre allo "sfruttamento sessuale e altre forme"¹²⁹, lo sfruttamento dell'accattonaggio e "del lavoro e dei servizi in condizioni contrarie alla dignità umana" (espressione volutamente più ampia rispetto a lavoro forzato, schiavitù, servitù o pratiche analoghe), la rimozione degli organi e la costrizione a commettere un crimine contro la propria volontà (passo decisivo verso l'implementazione del principio di *non-punishment* contemplato nella direttiva 2011/36/EU). La normativa belga non distingue tra traffico di adulti e traffico di minori, ma prevede in quest'ultimo caso una serie di aggravanti.

Vanno inoltre rilevati, tra i provvedimenti più importanti in materia, la legge del 13 aprile 1995 che prevede, *inter alia*, la presentazione di una relazione biennale da parte del Governo al Parlamento e la possibilità per le ONG specializzate nel settore anti-tratta di condurre azioni legali, la Direttiva Col 01/2007 del *Board of Prosecutors General* che mira a sviluppare azioni coerenti di investigazione e persecuzione dei trafficanti, il regio decreto (*Arrêté royal*) del 16 maggio 2004 che definisce il ruolo dei diversi attori coinvolti nella lotta alla tratta e quello del 18 aprile 2013 che accredita tre centri di accoglienza specializzati per vittime di tratta (*Payoke, Pag-Asa e Sürya*).

L'ente preposto al coordinamento delle politiche anti-tratta è l'*Interdepartmental Unit for Coordinating the Fight against Trafficking and Smuggling in Human Beings*, istituito nel 1995 e rafforzato dal Royal Decree del 16 maggio 2004. Tale unità, sotto la presidenza del Ministero della Giustizia, comprende tutti gli attori coinvolti nel contrasto al *trafficking* e, sebbene si riunisca una o due volte all'anno, agisce attraverso un Bureau. A livello operativo, il *Federal Office of the Public Prosecutor* costituisce l'organismo responsabile dell'azione legale a livello nazionale e delle attività di scambio di informazioni tra la Procura, i magistrati e la polizia investigativa. Esso ha istituito un'apposita rete di esperti per assistere il *Board of General Prosecutors* e favorire il flusso di informazioni tra i pubblici ministeri "specializzati".

Il governo belga ha adottato il primo Piano Nazionale nel 2008 per il periodo 2008-2011, focalizzato sulla strategia delle quattro P (*Prevention, Prosecution, Protection e Partnership*). Il piano successivo 2012-2014, attuato dall'*Interdepartmental Unit for*

128 *Code pénal (modifié par la loi du 10 août 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains)*

129 Da notare che l'introduzione di questa espressione molto generica, che sostituisce nella precedente formulazione il riferimento a reati più specifici come lo sfruttamento della prostituzione, la corruzione di minore, ecc. consente di coprire l'intero *range* di forme di sfruttamento sessuale.

Action against Trafficking and Smuggling of Human Beings, risulta incentrato su 19 azioni organizzate in sei aree, con particolare riferimento ad interventi di revisione della legislazione anti-tratta in linea con la direttiva 2011/36/UE e ad iniziative di protezione delle vittime appartenenti ai gruppi più vulnerabili (minori).

Il Belgio non ha nominato ufficialmente un *National Rapporteur*; tuttavia il *Centre pour l'Egalité des chances et la lutte contre le racisme*, pubblicando rapporti annuali sulla tratta dal 1996¹³⁰, svolge di fatto tale ruolo. Inoltre, come previsto dalla legge del 13 aprile 1995, il Governo deve sottoporre al Parlamento un rapporto biennale sull'implementazione delle misure adottate contro la tratta (rapporto materialmente redatto dal *Department of Criminal Policy*).

Il Belgio ha un *National Referral Mechanism* descritto nel dettaglio nella Circolare Ministeriale del 26 settembre 2008 “riguardante l'implementazione di una cooperazione multidisciplinare sulle vittime di tratta o di forme aggravate di traffico”. La Circolare prescrive ruoli e responsabilità degli *stakeholders* coinvolti, compresi gli ispettori di polizia, i procuratori, i funzionari dell'*Office des Etrangers* e i centri di accoglienza specializzati, dettando linee guida sull'identificazione¹³¹, il rinvio, la protezione, l'accoglienza e l'assistenza delle vittime di tutte le forme di sfruttamento.

Essa prevede che una volta che la presunta vittima sia stata identificata dalla polizia o dagli ispettori del lavoro, venga simultaneamente interpellato il magistrato, contattato uno dei tre centri di assistenza autorizzati e informato l'*Office des Etrangers*. La valutazione dell'applicazione della Circolare è affidata all'*Interdepartmental Coordination Unit*. E' stato comunque osservato che tra gli *stakeholders* indicati nella Circolare mancano le autorità responsabili della registrazione/esame delle domande di asilo e quelle coinvolte nei processi di rimpatrio forzato.

La normativa belga prevede un permesso temporaneo specifico per vittime di tratta (sia provenienti da paesi terzi, sia comunitarie) che cooperano con la giustizia (art. 61/2 e 61/5 della legge sull'immigrazione del 15 dicembre 1980, modificata nel 2006 come recepimento della direttiva 2004/81/EC) che, in certe condizioni, può trasformarsi in permesso di residenza illimitata. In base alla procedura stabilita, alla presunta vittima che ha interrotto i contatti con gli sfruttatori e accettato l'assistenza di un centro d'accoglienza specializzato viene innanzitutto concesso un periodo di riflessione di 45 giorni, durante il quale viene emesso un “ordine di allontanamento dal paese”¹³². Una volta presentata la denuncia o

130 Cfr. <http://www.diversitybelgium.be/human-trafficking>

131 La Circolare COL 1/2007, elaborata per i servizi *frontline* e i pubblici ministeri, comprende una lista di indicatori per l'identificazione (in corso di aggiornamento).

132 Il gruppo di esperti GRETA ha osservato in proposito che in questo provvedimento la

rilasciato dichiarazioni¹³³, riceve una *attestation d'immatriculation* valida tre mesi¹³⁴; se in seguito il procuratore ritiene che l'interessato sia vittima di tratta (o di forme aggravate di *smuggling*) e che sono una serie di condizioni sono rispettate (procedimenti giudiziari in corso, chiara volontà a collaborare e rottura dei legami con l'organizzazione, non costituire minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale), gli concede un *certificat d'inscription au registre des étrangers* di sei mesi (rinnovabile). Infine, se la denuncia porta ad una condanna, la vittima riceve un permesso di soggiorno illimitato.

Nel caso in cui il procedimento si chiuda senza poter intraprendere ulteriori azioni, è prevista la possibilità di chiedere un permesso per motivi umanitari in base ad una procedura non ufficiale denominata "Stop" riservata alle vittime che hanno usufruito dell'accoglienza in centri specializzati per almeno due anni (art. 9 bis Law on Foreigners, permesso per circostanze eccezionali). Secondo dati dell'*Office des Etrangers*, tra il 2011 e il 2012 sono stati concessi 66 permessi per periodo di riflessione "order to leave", 178 *certificat d'inscription au registre des étrangers* e 86 titoli a tempo indeterminato, 15 permessi per motivi umanitari (di cui 11 senza limite di scadenza)¹³⁵.

L'assistenza delle vittime di tratta che cooperano con la giustizia (in termini di alloggio, supporto legale e assistenza sanitaria e psicologica) è affidata per legge a tre strutture accreditate (Payoke, Pag-asa e Sürya) per un totale di circa 50 posti. Il problema principale consiste nel fatto che, in assenza di finanziamenti strutturali, il loro sostentamento è affidato ai sussidi e contributi raccolti anno per anno da varie istituzioni, e ciò minaccia la continuità dei servizi prestati.

In Belgio non è prevista la concessione della protezione internazionale per motivi di tratta. Le vittime però sono ammissibili alla procedura e sono invitate a comunicare tali circostanze al momento della richiesta di asilo. In un solo caso nell'ottobre del 2010 il *Council for Alien Law Litigation* ha concesso lo status di rifugiato a una donna macedone, sottoposta a violenze e prostituzione forzata,

dicitura "ordine di lasciare il paese" deve essere rivista perché nonostante consenta alle vittime di beneficiare del periodo di riflessione non rispetta lo spirito in cui è stato concepito, ossia l'assenza di pressioni per decidere con calma (GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Belgium. First evaluation round, september 2013, p. 42, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/Reports/GRETA_2013_14_FGR_BEL_with_comments_en.pdf

¹³³ È importante rilevare che se è pur vero che l'accesso al sistema di protezione è riservato solo alle vittime che cooperano con la giustizia, tale obbligo è di fatto interpretato dalle autorità in maniera molto flessibile, in quanto sono spesso richieste solo delle semplici dichiarazioni e non una denuncia formale. Inoltre, l'accesso alle strutture è consentito anche alle vittime di "forme aggravate di smuggling". E' altresì riconosciuto il diritto al risarcimento.

¹³⁴ Tale titolo non è permesso di soggiorno ma un documento che attesta il diritto di rimanere sul territorio per chiedere asilo o un altro tipo di permesso.

¹³⁵ European Migration Network, *The Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures in Belgium*, ottobre 2013, pp. 39-40.

riconoscendo il fondato timore di persecuzione per la sua appartenenza a un “determinato gruppo sociale”¹³⁶.

In linea teorica, nell’ambito del circuito di asilo (così come in quello della detenzione ed espulsione dei migranti) l’individuazione e il rinvio delle vittime può essere effettuata nel corso di ogni step; in pratica, però, nella fase di registrazione delle istanze non sono previsti meccanismi stabiliti per l’identificazione e, del resto, la durata della prima fase di accoglienza è troppo breve per poter stabilire con gli operatori una relazione di fiducia tale da consentire l’emersione¹³⁷. In sede di esame della domanda, il CGRS possiede invece un’unità interna dedicata; inoltre, ha sviluppato delle linee guida per l’individuazione di “elementi sospetti”, menzionando anche alcuni strumenti di supporto per l’eventuale verifica (interviste in profondità, uso di articoli di giornale, ricorso a personale specializzato, ecc.), che risultano però in via di aggiornamento.

Va comunque precisato che dal punto di vista legale i due procedimenti non possono essere simultanei: come stabilito dal CGRS, prima che la persona possa iniziare l’iter di richiesta del permesso di soggiorno per vittime di tratta, la procedura di asilo deve essere terminata (sia per abbandono, sia per diniego). E’ compito del personale dei centri specializzati informare le persone accolte sui requisiti e le conseguenze di ciascuna opzione¹³⁸. Da quanto sopra illustrato, comunque, “la scarsa convenienza” della richiesta di asilo appare del tutto evidente.

03.07 Olanda

Secondo dati Eurostat, nel 2013 sono state presentate nei Paesi Bassi 17.160 domande di protezione (contro le 13.105 dell’anno precedente con un incremento del 30,9%). I cinque principali paesi di provenienza dei richiedenti sono Somalia (3.270), Siria (2.705), Iraq (1.420), Afghanistan (1.380) e Iran (1.120). Su un totale di 15.595 decisioni adottate in prima istanza, 9.545 (pari al 61,2%) sono state positive; la protezione sussidiaria è stata accordata a 3.460 casi (pari al 22,2%) mentre lo status di rifugiato è stato concesso a 1.235 richiedenti (7,9%).

L’attuale procedura di asilo, che fa dell’Olanda uno dei paesi più avanzati d’Europa rispetto al tema della protezione internazionale, è entrata in vigore nel luglio 2010 in risposta alla necessità di migliorare la qualità dei processi di esame e abbreviare i lunghi tempi di attesa delle decisioni. La commissione centrale che si occupa di tutte le richieste d’asilo è l’*Immigration and Naturalization Unit* (IND) mentre il *Minister of Security and Justice* ha il compito di determinare se un paese di origine può essere considerato sicuro o meno.

136 *Foreigners’ Litigation Council decision* of 20 October 2010, no. 49.821

137 EMN, *Op. Cit.*, p. 41.

138 *Ibidem*, p. 16.

In base alla normativa vigente¹³⁹, le domande di asilo possono essere presentate alla frontiera presso l'*Application Centre* (*Aanmeldcentrum*, AC) dell'aeroporto Schiphol di Amsterdam oppure, se già presenti nel territorio olandese, presso il centro di Ter Apel (*Centraal Opvanglocatie*, COL), una cittadina nel nord-est dell'Olanda, in cui vengono effettuati, in genere entro tre giorni, la registrazione (identificazione e rilevamento delle impronte digitali) e il test della tubercolosi.

Effettuata la registrazione, i richiedenti vengono trasferiti in un altro centro denominato POL (*Proces Opvanglocatie*) dove permangono per un massimo di sei giorni in attesa dell'avvio della procedura vera e propria. Tale intervallo è considerato una sorta di periodo di riposo e preparazione che dà modo anche alla *Royal Military Police* di svolgere le necessarie indagini. Durante questo periodo, essi vengono assistiti dal *Dutch Council for Refugees* (VWN), che fornisce informazioni sui diritti e doveri connessi alla procedura di asilo, e usufruiscono, se necessario, di assistenza medica.

In caso di domanda alla frontiera i richiedenti vengono invece trattenuti in centri di detenzione (impedendo *de facto* il loro ingresso nel paese) ma hanno comunque diritto, oltre alle cure mediche, all'assistenza legale gratuita di un avvocato che li prepara all'audizione.

La procedura generale d'asilo, chiamata AAP (*Algemene Asielprocedure*) dura di regola otto giorni lavorativi. Durante il primo e il terzo giorno si conducono due interviste in cui il richiedente asilo è tenuto a riferire in dettaglio prima la sua storia e il viaggio intrapreso poi i motivi della domanda di protezione. Il secondo e il quarto giorno sono invece dedicati al confronto con il legale di riferimento e alla presentazione di eventuali integrazioni o correzioni alle dichiarazioni rese. Dopo il quinto giorno la Commissione IND può comunicare il rigetto dell'istanza oppure, in caso contrario, esaminarla per i tre giorni successivi fino alla decisione finale. Nel caso in cui la Commissione necessiti di più tempo per effettuare le ricerche, viene attivata una procedura prolungata VAP (*Verlengde Asielprocedure*) che può durare fino a sei mesi (ulteriormente prolungabili)¹⁴⁰.

L'accoglimento dell'istanza comporta il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria, oppure la concessione di un permesso per motivi umanitari (se vi sono "impellenti ragioni umanitarie" collegate ai motivi partenza che impediscono il rientro, incluso l'aver subito un trauma) o di un permesso denominato "categorical protection" (applicato a un'intera categoria di richiedenti

139 Nuovo testo *Aliens Act* del 2000, entrato in vigore nell'aprile del 2001, che riguarda sia gli stranieri sia i rifugiati.

140 E' interessante osservare che la procedura AAP non può essere considerata tecnicamente "accelerata" perché ogni domanda di asilo viene inizialmente esaminata con il percorso "breve" e solo se il caso si rivela più complesso viene attivata la procedura estesa VAP.

provenienti da un determinato paese o regione nel momento in cui si ritiene che in termini di sicurezza il rientro sarebbe di particolare gravità in relazione alla situazione generale di quell'area)¹⁴¹.

Contro una decisione negativa può essere presentato ricorso presso una corte regionale (*Rechtbank*) entro 7 giorni nel caso di procedura AAP (senza sospensiva) e entro quattro settimane in caso di procedura prolungata (con effetto sospensivo)¹⁴². Nel periodo di tempo necessario al ricorso viene fornita una soluzione abitativa dove aspettare l'esito definitivo. Il *Repatriation and Departure Service* (DT&V) del Ministero della Giustizia coordina le attività di rimpatrio dei cittadini stranieri che non hanno ottenuto un titolo di soggiorno.

In Olanda il riconoscimento della protezione consente di acquisire una serie di diritti che vanno dall'assistenza sanitaria, alla casa, all'accesso al lavoro e alla formazione, nell'ambito di un progetto complessivo di integrazione. In particolare, coloro che hanno ottenuto un permesso di residenza per asilo (inizialmente valido per cinque anni) devono lasciare le strutture di accoglienza ma possono ottenere un alloggio tramite i comuni, con l'assistenza del *Central Agency for the Reception of Asylum Seekers* (COA); possono inoltre svolgere attività lavorativa senza richiedere un permesso di lavoro.

Infine, va rilevato che l'Olanda ha aderito al programma di Resettlement fin dal 1984, accogliendo una quota di circa 500 rifugiati all'anno¹⁴³. All'interno del programma, vengono organizzati tramite il COA percorsi di orientamento linguistico e culturale pre-partenza nonché progetti di integrazione socio-lavorativa con i comuni ospitanti.

Nonostante il fatto che l'adozione di politiche *victim-centred* di contrasto al *trafficking* sia da tempo una priorità in Olanda (il *National Rapporteur* è stato istituito fin dal 2000), negli ultimi anni si è assistito ad un significativo aumento del numero di persone trafficate. Secondo alcune stime¹⁴⁴, le vittime di tratta per sfruttamento sessuale sarebbero circa 9.000 mentre quelle coinvolte in altre forme di sfruttamento (compreso quello lavorativo) ammonterebbero a 21.000. Nel 2012 sono state tuttavia identificate 1.711 vittime (contro le 993 del 2010 e le 1.222 del 2011) a riprova del fatto che la maggior parte del fenomeno non viene intercettata dalle autorità; i principali paesi di origine sono Nigeria, Romania, Bulgaria, Ungheria e Cina, mentre circa un quarto delle persone trafficate ha cittadinanza olandese o

141 <http://www.asylumineurope.org/reports/country/netherlands/short-overview-asylum-procedure>

142 E' previsto inoltre ulteriore appello al Consiglio di Stato sia da parte del richiedente sia da parte della Commissione.

143 <http://www.resettlement.eu/country/netherlands#irelands-resettlement-programme>

144 Stime dell'organizzazione FairWork del 2012, cfr. <http://www.fairwork.nu>

comunitaria¹⁴⁵.

La legalizzazione della prostituzione ha dato vita ad una fiorente industria del sesso (settore comunque *vulnerabile* alla tratta) e poiché le relative politiche (incluse le ispezioni dei locali di prostituzione) sono di competenza degli enti locali e variano da municipio a municipio¹⁴⁶, per evitare che alcune zone diventino più attraenti di altre per i trafficanti è necessario implementare il monitoraggio e l'adozione di misure di sostegno delle prostitute¹⁴⁷.

Il coordinamento nazionale delle azioni anti-tratta è affidato al Ministero della Sicurezza e Giustizia, che ha competenza in materia di proposte normative, prevenzione del crimine e immigrazione, mentre le politiche locali cadono sotto la responsabilità del Ministero degli Interni. Il *National Rapporteur*, supportato da una squadra di ricercatori provenienti da diverse discipline, monitora gli effetti delle politiche e l'andamento del fenomeno, raccoglie dati statistici e dissemina informazioni, mantenendo una posizione di indipendenza. Recentemente il *National Rapporteur* ha esteso le sue competenze anche al tema della violenza sessuale sui minori. Ogni anno pubblica un rapporto riassuntivo con raccomandazioni da sottoporre al governo.

Nel 2008 è stata istituita una *Task Force on Human Trafficking*, presieduta dal procuratore capo di Amsterdam e costituita da rappresentanti di tutti i ministeri ed enti coinvolti nella lotta alla tratta¹⁴⁸. Nel 2011 la Task Force ha adottato il nuovo Piano Nazionale 2011-2014 focalizzato in particolare sul contrasto alla cosiddetta tecnica del “*Loverboy*”¹⁴⁹ e all'adescamento delle vittime attraverso internet. E' inoltre attivo un gruppo di esperti denominato *Expertise Centre on Human Trafficking and People Smuggling* (EMM), formato dalle forze di polizia (*Dutch National Crime Squad*), dalla *Royal Netherlands Marechaussee*, dall'*Immigration and Naturalization Unit* (IND), dall'ispettorato del lavoro (*Inspectorate SZW*) e dal nucleo *Aliens Police*. In Olanda non è formalmente presente un *National Referral Mechanism* e ciò fa sì che il ruolo dei diversi soggetti nelle procedure di presa in carico non sia sempre del tutto chiaro; il CoMensha (La Strada Netherlands), associazione di esperti del settore finanziata dal governo, costituisce tuttavia l'ente centrale preposto

145 CoMensha Annual Reports, www.mensenhandel.nl

146 In base all'art. 151a del *Municipalities Act*.

147 Cfr. *Human trafficking is happening here. Fact sheet accompanying the Ninth report of the Dutch Rapporteur*.

148 Cfr. <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/NIP/Netherlands>

149 I “*loverboys*” sono costituiti da giovani uomini che, utilizzando tecniche seduttive e manipolazione affettiva, avviano forzatamente alla prostituzione o ad altre attività illegali ragazze particolarmente vulnerabili (talvolta con lievi disabilità cognitive). Il piano di azione prevede attività di sensibilizzazione sul tema, rivolte principalmente alle ragazze, e l'implementazione del sistema di accoglienza delle vittime. Cfr. Ministry of Security and Justice, *Comprehensive Action Plan on the Issue of 'Loverboys'*. Action Plan 2011 – 2014, in http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/Public_R_Q/RQ_GRETA_NLD_annexII.pdf

per l'identificazione e la registrazione delle vittime di tratta e il loro rinvio alle apposite strutture di accoglienza, raccogliendo le segnalazioni provenienti dalle forze di polizia, guardie di frontiera (*Royal Netherlands Marechaussee*), ispettori del lavoro, ONG, IOM, ecc. Il CoMensha non fornisce direttamente assistenza alle vittime di tratta; svolge piuttosto un ruolo di coordinamento.

Il reato di tratta in tutte le sue forme (incluso a fini di rimozione di organi) è previsto dall'art. 273f (recentemente modificato) del codice penale olandese. In base al Chapter B9 dell'*Aliens Circular 2000* (B9 Regulation, emendato in più occasioni), le presunte vittime (nonché coloro che hanno lavorato nell'industria del sesso o che hanno subito altre forme di grave sfruttamento) hanno diritto ad un periodo di riflessione di tre mesi nel corso del quale decidere se collaborare o meno con la giustizia.

In caso affermativo, la norma prevede il rilascio di un permesso di soggiorno di un anno (rinnovabile fino a tre volte). Durante questo periodo le vittime ricevono alloggio in strutture specializzate, assistenza legale, finanziaria e psicologica, cure mediche, benefits sociali e accesso all'istruzione¹⁵⁰. L'ente responsabile delle strutture di accoglienza è il Ministero della Salute, Welfare e Sport. Il sistema comprende centri specializzati per le vittime (spesso adolescenti) dei "loverboys". E' altresì previsto diritto al risarcimento attraverso il *Violent Offences Compensation Fund Act*¹⁵¹.

E' importante sottolineare che, a seguito delle modifiche del regolamento B9, la collaborazione con le autorità non comporta necessariamente la denuncia o il rilascio di dichiarazioni formali agli organi di polizia (il contributo può anche essere non formalizzato). Inoltre, in circostanze particolari (serie minacce, problemi di salute, disagio psicologico, ecc.) un titolo di soggiorno per motivi umanitari può essere concesso anche senza alcuna forma di collaborazione nel processo investigativo (Art. 3.4, par. 3, *Aliens Decree*)¹⁵². Il permesso B9 è riconosciuto altresì ai testimoni di giustizia che non sono vittime di tratta.

L'accesso al sistema di accoglienza è dunque subordinato all'ottenimento del permesso di soggiorno. In considerazione del fatto che molte persone trafficate hanno cittadinanza olandese o comunitaria, e non necessitano quindi di un permesso di soggiorno, viene da più parti suggerito di rivedere tale legame con

¹⁵⁰ Per le vittime di grave sfruttamento lavorativo che non necessitano di assistenza urgente, il CoMensha dispone di un budget per l'accoglienza temporanea in alloggi idonei (non specializzati).

¹⁵¹ Si riporta il caso di una vittima a cui nel luglio 2012 la Corte di Leeuwarden ha accordato un risarcimento di € 950.000 a seguito di sette anni di prostituzione forzata (cfr. <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/NIP/Netherlands>)

¹⁵² Cfr. Ministry of Security and Justice, *Response of the Netherlands to the Questionnaire for the evaluation of the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the parties*, May 2012, p. 36.

le leggi sull'immigrazione, in modo da estendere la piena protezione a tutte le vittime di tratta¹⁵³.

Per quanto riguarda le connessioni tra protezione internazionale e tratta, l'indisponibilità del rapporto nazionale dell'EMN sul tema dell'identificazione delle vittime di tratta nei flussi di asilo non consente osservazioni puntuali sulle procedure di contatto tra i due sistemi, né tantomeno una ricognizione dei casi riconosciuti. I due iter, comunque, non possono essere simultanei¹⁵⁴.

Vale la pena tuttavia osservare che, sebbene l'identificazione di una vittima possa avvenire in ogni momento del suo percorso, il ruolo centrale è principalmente assolto dalla polizia e dalla *Royal Netherlands Marechaussee*, attraverso personale specializzato appositamente formato. Il periodo di riflessione viene concesso dalla polizia nel momento in cui riscontra l'esistenza di *slightest indication* di tratta sulla base di una lista (non esaustiva) di indicatori contenuti in documenti redatti dalla *Public Prosecution Service*.

In ogni caso, un altro soggetto chiave è rappresentato dall'*Immigration and Naturalization Unit* (IND), organo responsabile della concessione dei permessi di soggiorno, in grado di intercettare segnali di tratta in diverse fasi del suo mandato (dal rilascio dei visti alle procedure di esame delle domande di asilo). E' evidente che, poiché ogni domanda di asilo entra inizialmente nella procedura veloce AAP, il rischio che non emergano indicatori in tale direzione tali da richiedere indagini o esami più approfonditi (e quindi l'attivazione del percorso prolungato VAP) è elevato.

Le vittime di tratta che hanno ricevuto un diniego possono ottenere un permesso temporaneo B9 se collaborano con la giustizia, alle medesime condizioni illustrate sopra; non è però prevista accoglienza nei centri per richiedenti ma solo nelle strutture specializzate per persone trafficate.

153 Cfr. Rijken C., van Dijk J., Klerx van Mierlo F., *Trafficking Victims in The Netherlands. An exploratory study*, INTERVICT, Tilburg University 2013.

154 EMN, *Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures*, Synthesis Report, march 2014, p. 29.

03.08 Sistemi nazionali a confronto: un quadro riassuntivo

Il fenomeno della connessione tra tratta e asilo costituisce una realtà consolidata in molti paesi europei ma, in assenza di studi *ad hoc* e dati ufficiali sulle vittime che entrano nelle procedure di richiesta di protezione internazionale (e viceversa), le sue dimensioni non sono quantificabili. La precedente descrizione dei sistemi normativi e operativi relativi a tratta e asilo messi in atto nei paesi analizzati ha inteso fornire un primo contributo alla comprensione di una tematica ancora scarsamente conosciuta dagli stessi "addetti ai lavori". Se ne riassumono di seguito, in chiave comparativa, alcuni aspetti salienti emersi (vedi schema).

Innanzitutto, in relazione alla tratta, tutti i paesi analizzati risultano aver recepito, più o meno tempestivamente, la direttiva 2011/36/EU riportando nelle rispettive normative nazionali tipologie più vaste di sfruttamento, in accordo con le recenti evoluzioni del fenomeno. Se in tali Stati membri il coordinamento delle azioni e delle politiche antitratta (tra cui la redazione del piano nazionale) è affidato perlopiù a organismi interministeriali appositamente costituiti, solamente in Germania e in Belgio tali enti non sono ufficialmente riconosciuti come *National Rapporteur*.

La questione chiave dell'emersione dei richiedenti asilo vittime di *trafficking* (e viceversa) costituisce il principale punto di debolezza dei vari sistemi. Meccanismi nazionali di *Referral*, volti a sancire accordi di cooperazione tra attori statali e non statali per un'efficace identificazione, presa in carico e assistenza delle vittime (come indicato nella Strategia 2012-2016), sono formalmente presenti solo nel Regno Unito (con un sistema di *screening* strutturato in tre fasi e basato sull'applicazione di un format di indicatori) e in Belgio (con l'applicazione della Circolare Ministeriale 26 settembre 2008 che stabilisce una collaborazione multidisciplinare tra tutti gli *stakeholders* coinvolti). Nonostante l'utilizzo di manuali e linee guida da parte delle autorità competenti, nella maggior parte dei casi mancano protocolli condivisi e formalizzati sulle procedure di identificazione e sugli indicatori di tratta da rilevare nelle diverse fasi del processo.

Su questi (e altri) aspetti, la raccomandazione contenuta nella direttiva 2011/36/EU di insistere su attività di formazione specificamente rivolte a tutti i soggetti coinvolti (dalle forze di polizia ai funzionari che esaminano le istanze di asilo, dal personale delle frontiere alla magistratura, dagli operatori dei centri di accoglienza al personale sanitario) risulta ancora largamente disattesa.

Dal punto di vista strettamente normativo, l'iter di concessione della protezione internazionale (status di rifugiato o sussidiaria) a vittime di tratta è stato

sperimentato nella maggior parte dei paesi esaminati ma i casi di riconoscimento rimangono ancora sporadici (ad eccezione del Regno Unito). Più frequentemente si ricorre a forme di protezione umanitaria.

A parte il caso dell'Italia con il noto articolo 18, il permesso di protezione sociale è invece generalmente subordinato all'obbligo di collaborazione con le autorità giudiziarie attraverso la denuncia dei trafficanti o il rilascio di dichiarazioni formali. Tuttavia sia il Belgio (con la modifica del regolamento B9) sia l'Inghilterra (con la discrezionalità del "leave to remain") si stanno muovendo nella direzione di una maggiore apertura verso le vittime che non vogliono denunciare i criminali. Inoltre, si può osservare che nelle diverse normative nazionali sono previsti anche altri tipi di permesso di soggiorno (per circostanze eccezionali, pericolo concreto, vulnerabilità specifiche, impossibilità di rientro nel paese di origine, ecc.) che di fatto possono essere riconosciuti a vittime di tratta.

Per quanto riguarda infine i meccanismi di rinvio tra i due sistemi, ad eccezione di Belgio e Olanda è possibile attivare percorsi paralleli: nel momento in cui una vittima di tratta viene identificata all'interno di una procedura di richiesta di protezione internazionale può contemporaneamente ricevere assistenza specializzata per persone trafficate rimanendo nel canale dell'asilo.

Schema riassuntivo

	ITA	GER	FRA	UK
Piano Nazionale antitrattra	In via di definizione	Attuazione dei piani di azione nazionali è affidata al gruppo interministeriale Federal and State Task Force on Trafficking in Women	In via di definizione	Presente
National Rapporteur	Dipartimento Pari Opportunità	Non formalmente presente	Coordinateur national de la lutte contre la TEH (nominato all'interno del gruppo interministeriale MIPROF)	Inter-Departmental Ministerial Group on Human Trafficking (IDMG)
National Referral Mechanism	Non formalmente presente	Formalizzato a livello federale (Co-operation Concept)	Non presente	Formale (dal 2009)
Periodo di riflessione	Non previsto	Almeno tre mesi	30 giorni	45 giorni
Ente che esamina la domanda di asilo	Commissioni Territoriali per il diritto di asilo	Federal Office for Migration and Refugees	Office français de protection des réfugiés et apatrides OFPRA	Home Office
Tipi di PdS riconosciuti a VT:				
Status di rifugiato	Sì	Sì	Sì	Sì
Protez. sussidiaria	Sì	Sì	Sì	-
Protez. umanitaria (non-EU harmonised)	Sì	No	No	Sì (corrisponde alla sussidiaria)
Protez. sociale	Sì (6 mesi per motivi umanitari - art. 18)	Sì (3 mesi per motivi umanitari)	Sì (6 mesi)	Sì, "Leave to remain" (discrezionale) per cooperazione con la giustizia, circostanze personali impellenti (non tali da consentire richiesta d'asilo) e avvio procedura di risarcimento
Altro tipo di PdS	No	Sì (in caso di concreto pericolo di vita/ incolumità o in caso di partenza impossibile)	Sì, per motivi umanitari o eccezionali, esteso alle VT che non denunciano per paura di ritorsioni (potere discrezionale delle prefetture, scarsa applicazione)	No
Possibilità di PdS anche senza denuncia	Sì	No	No	Sì

Casi di riconoscimento di asilo a VT	Assenza di dati ma diversi casi nella prassi	Casi di protezione sussidiaria; due casi documentati di status di rifugiato per appartenenza a "gruppo sociale")	Pochi casi riconosciuti	Numerosi casi riconosciuti di status e umanitaria
Uso di protocolli per identificazione	Non esistono protocolli formalizzati a livello nazionale	Non formalizzati. Manuale ad uso degli asylum case officers (Guidelines)	Non previsti	Protocollo formale e Guidelines a cura del Home Office
Rinvio/connessione tra sistema tratta e asilo in caso di identificazione di VT tra i richiedenti	La persona può rimanere nel canale di asilo e accedere contemporaneamente a misure di protezione sociale art.13 e 18	-	La vittima assistita può contemporaneamente fare domanda di protezione internazionale	La vittima assistita può contemporaneamente fare domanda di protezione internazionale

	SVE	BEL	OLA
Piano Nazionale antitrattra	Presente	Attuato dall'Interdepartmental Unit for Action against Trafficking and Smuggling of Human Beings	Presente
National Rapporteur	Presente dal 1998	Non nominato ufficialmente; tuttavia il Centre pour l'Egalité des chances et la lutte contre le racisme, svolge di fatto tale ruolo	Presente fin dal 2000
National Referral Mechanism	Non presente formalmente ma dal 2009 il County Administrative Board di Stoccolma ha assunto il ruolo di coordinatore nazionale	Formalmente presente, descritto nel dettaglio nella Circolare Ministeriale del 26 settembre 2008	Non presente formalmente
Periodo di riflessione	30 giorni	45 giorni	Tre mesi
Ente che esamina la domanda di asilo	Swedish Migration Board (Migrationsverket)	Commissioner General for Refugees and Stateless Persons (CGRS)	Immigration and Naturalization Unit (IND)
Tipi di PdS riconosciuti:			
Status di rifugiato	Sì	Sì	Sì
Protez. sussidiaria	Sì	Sì	Sì

Protez. umanitaria (non-EU harmonised)	Sì, protezione valida solo all'interno della Svezia (per impossibilità di ritorno nel paese di origine).		Sì, se vi sono "impellenti ragioni umanitarie" collegate ai motivi partenza che impediscono il rientro, incluso l'aver subito un trauma
Protez. sociale	Sì (sei mesi)	Sì (Certificat d'inscription au registre des étranger di sei mesi)	Sì, B9 permit valido un anno
Altro tipo di PdS	Sì, PdS in "exceptionally distressing circumstances" (es. gravi problemi di salute)	Sì, per motivi umanitari in base ad una procedura non ufficiale denominata "Stop" riservata alle vittime che hanno usufruito dell'accoglienza in centri specializzati per almeno due anni	Sì, denominato "categorical protection" (applicato a un'intera categoria di richiedenti provenienti da un determinato paese o regione).
Possibilità di PdS anche senza denuncia	No	No	Con le modifiche del B9, la collaborazione con le autorità non comporta necessariamente la denuncia o il rilascio di dichiarazioni formali. Inoltre, in circostanze particolari (serie minacce, problemi di salute, disagio psicologico) può essere concesso PdS per motivi umanitari
Casi di riconoscimento di asilo a VT	Più frequenti i casi di PdS per "exceptionally distressing circumstances" che per asilo	Un solo caso riconosciuto	-
Uso di protocolli per identificazione	Non formalizzati. Uso del manuale Handbok för migrationsärenden	Non previsti formalmente. Il CGRS ha però sviluppato delle linee guida per l'individuazione di "elementi sospetti" in sede di esame delle domande	Softlaw
Rinvio/connessione tra sistema tratta e asilo in caso di identificazione di VT tra i richiedenti	La vittima assistita può contemporaneamente fare domanda di protezione internazionale	I due iter non possono essere simultanei: per iniziare la procedura di richiesta di PdS per vittime di tratta, la procedura di asilo deve essere chiusa	Iter non simultanei



CAPITOLO 2

LA CONNESSIONE TRA

PROTEZIONE INTERNAZIONALE E

VITTIME DI TRATTA IN ITALIA

01 PREMESSA

I mutamenti in corso nel panorama delle migrazioni contemporanee fanno sì che le categorie analitiche tradizionalmente utilizzate dalla sociologia delle migrazioni (*migrante economico, profugo, richiedente asilo, rifugiato, migrante forzato, irregolare, stagionale, clandestino, vittima di tratta*, ecc.) appaiano sempre più inadeguate a rappresentare percorsi migratori compositi e complessi, all'interno dei quali si intrecciano in maniera inestricabile fattori di *push* e *pull*, vincoli e risorse, violenza e autodeterminazione. L'esistenza di motivazioni multiple all'espatrio, la necessità di modificare *in itinere* il progetto migratorio e lo "scivolamento" forzato da una situazione all'altra rendono infatti la figura del migrante più sfuggente e indefinita e ne accrescono la fragilità sociale.

Da questa prospettiva, di particolare rilevanza risultano essere le connessioni tra flussi di richiedenti asilo e traffico di esseri umani a fini di sfruttamento. Tale connessione delinea scenari complessi, non sempre di facile interpretazione. Difatti, come mostrato, se dal punto di vista giuridico la questione del legame tra tratta e asilo presenta una certa linearità - si tratta infatti di applicare l'art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra del 1951 alle vittime di tratta riconoscendo la sussistenza del "fondato timore di persecuzione" - dal punto di vista concettuale (e, di riflesso, operativo) ci si trova di fronte a una vasta tipologia di situazioni diverse, a cui corrispondono, in ultima istanza, storie, percorsi e soggettività talvolta antitetici, talvolta parzialmente sovrapponibili.

Definire i contorni del legame tra tratta e asilo nel contesto italiano costituisce l'obiettivo della seguente sezione. Dopo aver ricostruito gli aspetti salienti dei due fenomeni dal punto di vista normativo e sostanziale, si approfondiranno le connessioni tra tratta e asilo con l'ausilio dei risultati di una ricerca empirica condotta nell'ambito del progetto NOTRATTA, pionieristica rispetto all'argomento, finalizzata a rilevarne caratteristiche e criticità attraverso la testimonianza degli *stakeholders* coinvolti.

02 EVOLUZIONE DELLA TRATTA E DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE IN ITALIA

In Italia la tratta di persone rappresenta un fenomeno radicato e multiforme e riguarda forme diverse di sfruttamento. Studi recenti sulla tratta a scopo di sfruttamento sessuale concordano nell'evidenziare importanti trasformazioni avvenute negli ultimi anni: una complessiva riduzione dei livelli di violenza esercitati sulle vittime e la diffusione di modalità più "negoziata" di prostituzione, che comportano forme di contrattazione e partecipazione ai proventi¹; la crescita dell'offerta di servizi sessuali su internet e della prostituzione *indoor*²; il generale allargamento ad altri ambiti di sfruttamento, abbinando la prostituzione ad altre attività illecite³. L'assenza di un sistema nazionale di raccolta dati fa sì che non si disponga attualmente di stime aggiornate. Gli unici dati ufficiali, diffusi dal Dipartimento delle Pari Opportunità, riguardano le vittime di tratta prese in carico dai progetti di protezione sociale quindi solamente la parte "emersa" del fenomeno. In base a tali dati, tra il 2000 e il 2012 sono state assistite 21.795 vittime (di cui 1.171 minori) in progetti art. 18 d.lgs 286/98 e 3.862 (di cui 208 minori) in progetti art. 13 legge 228/2003. Le nazionalità prevalenti sono Nigeria e Romania. Più oscure, invece, appaiono caratteristiche e dimensioni della tratta per lavoro forzato⁴.

Nonostante l'assenza di un piano nazionale anti-tratta (attualmente in via di definizione), l'Italia dispone di strumenti normativi di tutela delle persone e contrasto alla criminalità che rappresentano tuttora un punto di riferimento per l'intero panorama europeo. In particolare, l'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione (d.lgs. 286/98)⁵ prevede il rilascio del permesso di soggiorno al fine di consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza e integrazione, indipendentemente da una formale denuncia degli sfruttatori e dalla testimonianza

1 Cfr. Carchedi F., Tola V. (a cura di), *All'aperto e al chiuso. Prostituzione e tratta: i nuovi dati del fenomeno, i servizi sociali, le normative di riferimento*, Ediesse, Roma, 2008; Morniroli A. (a cura di), *Vite clandestine. Frammenti, racconti ed altro sulla prostituzione e la tratta di esseri umani in provincia di Napoli*, Gesco Edizioni, Napoli, 2010. Negli ultimissimi tempi, tuttavia, gli operatori del settore testimoniano la ricomparsa dell'esercizio brutale della violenza verso le vittime, come era in uso negli anni novanta.

2 On the Road, *Tra visibile e invisibile. La prostituzione al chiuso: scenari e prospettive di intervento*, Milano, Angeli, 2008; Donadel C., Martini R. (a cura di), *La prostituzione invisibile*, Regione Emilia Romagna, Progetto WEST, 2005; Da Pra M., Marchisella S. (a cura di), *AAA tutti a casa. La prostituzione al chiuso in Italia e in Europa. 2010: come, dove e perché*, Torino, Pagine, 1/2010.

3 Castelli V. (a cura di), Op. cit.

4 Carchedi F. (a cura di), *Schiavitù di ritorno. Il lavoro gravemente sfruttato: le vittime, i servizi di protezione, i percorsi di uscita, il quadro normativo*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli Editore, 2010.

5 Su questo punto, cfr. Giammarinaro M.G., *L'innovazione, le prospettive ed i limiti dell'art. 18 del d.lgs. n. 268/98*, in Associazione On the Road (a cura di), *Prostituzione e tratta. Manuale di intervento sociale*, Milano, Angeli, 2002.

in un procedimento penale⁶.

Superando, dunque, una logica meramente premiale, la norma stabilisce che la proposta di rilascio del permesso di soggiorno può essere effettuata oltre che “dal procuratore della Repubblica, nei casi in cui sia iniziato un procedimento” (percorso *giudiziario*) anche “dai servizi sociali degli enti locali o delle associazioni, enti ed altri organismi iscritti a Registro a favore degli stranieri immigrati, III sezione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Affari Sociali” (percorso *sociale*). Il questore provvede poi al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari (valido sei mesi, rinnovabile e convertibile). Tuttavia, come da più parti segnalato, nella prassi l'applicazione del percorso sociale risulta residuale e la concessione del titolo di soggiorno è spesso subordinata alla collaborazione della vittima con gli organi giudiziari⁷.

Con l'approvazione della legge 228/2003 “Misure contro la tratta di persone” si è poi provveduto a ridefinire i reati tratta di persone, schiavitù e servitù, inasprendo le relative pene⁸, e ad istituire, con l'art. 13, un “fondo speciale” per la realizzazione di un ulteriore programma di assistenza a breve termine. Recentemente è stato inoltre promulgato il d.lgs. 24 del 4.03.2014, che recepisce la direttiva 2011/36/UE. Tra i diversi contenuti introdotti⁹, il decreto 24 prevede all'art. 10 misure di coordinamento (ed eventuale rinvio) tra amministrazioni che si occupano di tratta e di asilo, l'obbligo di fornire agli stranieri che si avvalgono dell'art. 18 informazioni sulla protezione internazionale e la trasmissione degli atti al questore da parte delle commissioni territoriali se durante l'esame emergono fondati indizi di tratta. Si tratta senz'altro di un passo avanti verso l'integrazione dei due sistemi, ma molto dipenderà da come tali principi verranno interpretati e messi in atto.

6 In seguito, con l'introduzione del comma 6-bis di cui alla Legge 26 febbraio 2007, n. 17 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Disposizioni di delegazione legislativa”, le disposizioni previste dall'art. 18 sono state estese anche “ai cittadini di Stati membri dell'Unione europea che si trovano in una situazione di gravità ed attualità di pericolo”, per consentire la partecipazione ai progetti di protezione anche a cittadini comunitari (significativo è il caso della Romania).

7 La responsabilità di ciò non è sempre da ricondursi alle sole questure in quanto in alcuni territori le stesse associazioni “rinunciano” a priori a presentare le istanze di percorso sociale.

8 Modificando gli articoli 600, 601 e 602 del codice penale, la legge 228 del 2003, recependo le indicazioni contenute nei Protocolli di Palermo, configura il fenomeno della tratta come una specifica ed autonoma ipotesi di reato e introduce, accanto ad una nuova definizione di riduzione in schiavitù come “esercizio su una persona di poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà”, il concetto di riduzione in servitù, come “mantenimento di una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento (...) mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi”.

9 In particolare, il decreto amplia la definizione di vulnerabilità, riformula gli articoli 600 e 601 del codice penale, prevede misure di speciale tutela per i minori non accompagnati, introduce il diritto all'indennizzo attraverso il Fondo anti-tratta, stabilisce l'adozione di un Piano nazionale contro la tratta e attribuisce il coordinamento delle azioni in materia al Dipartimento per le Pari Opportunità (come meccanismo equivalente).

Rispetto alla tratta per lavoro forzato, con il d.lgs. 109 del 16.7.2012, l'Italia ha attuato la direttiva 2009/52/CE, relativa a sanzioni e provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi in condizioni di soggiorno irregolare. In particolare, oltre a prevedere un'aggravante di pena al reato di cui all'art. 22 del T.U. Immigrazione, che punisce i datori di lavoro che impiegano stranieri in condizione irregolare, nel caso in cui i lavoratori occupati siano in numero superiore a tre ovvero siano minori ovvero siano sottoposti a condizioni di particolare sfruttamento di cui all'art. 603-bis del c.p. (reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro), il decreto stabilisce in quest'ultima ipotesi la possibilità di rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari allo straniero "che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro". Anche se contempla la sola ipotesi del percorso giudiziario, la nuova norma rappresenta un passo avanti nella tutela di situazioni precedentemente prive di copertura, relative soprattutto al cosiddetto "caporalato", ma la sua efficacia dipende dall'interpretazione (non restrittiva) che ne viene fatta.

Sulla base della normativa vigente, il sistema italiano di protezione delle persone trafficate è attualmente costituito da:

- Programmi di prima assistenza di tre mesi (ai sensi dell'art. 13 della L. 228/2003) per la fornitura di vitto, alloggio, assistenza sanitaria, consulenza e assistenza legale;
- Programmi di assistenza e integrazione sociale di lungo periodo (ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. 286/98) che forniscono misure di protezione sociale ad elevato standard, quali piani di recupero individuale e integrazione sociale, strutture residenziali, assistenza sanitaria e legale, istruzione, formazione professionale, inserimento lavorativo.
- Numero Verde Nazionale anti-tratta (800.290.290) che ha sostituito le postazioni locali.

Ogni anno il Dipartimento per le Pari Opportunità pubblica un bando per il finanziamento dei progetti art. 13 e 18 al quale possono rispondere regioni, enti locali ed ONG iscritte in un apposito registro. Tutti i progetti devono essere co-finanziati da regioni e/o enti locali, al fine di garantire la partecipazione e la responsabilità del governo locale negli interventi realizzati; essi, inoltre, sono collegati in rete ad una moltitudine di enti/strutture pubblici e privati che intervengono in diversi punti del percorso di protezione "istituzionale" (aziende sanitarie, associazioni di volontariato, centri per l'impiego, sindacati, forze dell'ordine, ecc). In ogni caso, il fatto che i progetti art. 13 e 18 siano soggetti a finanziamenti annuali (anziché essere trasformati in servizi) costituisce il principale punto di debolezza del

sistema, poiché li vincola all'incertezza delle risorse disponibili – già fortemente ridotte negli ultimi anni – e impedisce una programmazione di lungo periodo.

Rispetto alla protezione internazionale, negli ultimi dieci anni il numero di istanze presentate in Italia ha avuto un andamento piuttosto discontinuo sia dal punto di vista quantitativo (basti pensare alle politiche dei respingimenti attivate nel Canale di Sicilia nel 2009 e ai successivi massicci arrivi in occasione della primavera araba) sia per ciò che concerne i paesi di provenienza e le rotte utilizzate. Nel 2013 le richieste sono state 27.935 (pari al 61,1% in più rispetto all'anno precedente). I primi cinque paesi d'origine dei richiedenti sono la Nigeria (3.580), il Pakistan (3.310), la Somalia (2.885), l'Eritrea (2.215) e l'Afghanistan (2.175). Il tasso di accoglimento risulta particolarmente elevato: delle 25.250 decisioni adottate in prima istanza, 16.185 (pari al 64,1%) sono state positive; tuttavia, a fronte di un largo ricorso alla protezione umanitaria, lo status di rifugiato è stato riconosciuto solamente a 3.105 casi. Tra le nazionalità maggiormente beneficiarie di protezione internazionale vi sono gli eritrei (940) per il rifugio e i somali (1.210), gli afghani (1.170) e i malesi (1.025) per la sussidiaria; i respingimenti riguardano, invece, soprattutto i nigeriani (1.850) e i pakistani (1.345).

A fronte di tale avanzato quadro normativo in materia di tratta, tutt'ora oggetto di studio da parte delle istituzioni europee, non è presente in Italia un *corpus* organico di leggi sulla protezione internazionale, che attuando il disposto dell'art. 10 della Costituzione¹⁰ ed arricchendo le norme minime previste dalle direttive europee, garantisca ai richiedenti l'accesso ad un sistema strutturato e funzionale. Pertanto, fino a tempi recenti, la normativa sull'asilo è stata contemplata – seppure in maniera parziale – nei provvedimenti relativi all'immigrazione in generale.

Un primo tentativo di regolamentazione della procedura di asilo è infatti contenuto nell'art.1 della legge 39 del 1990 (cosiddetta legge Martelli); tale procedura è stata poi profondamente modificata dalla legge 189 del 2002 (legge Bossi-Fini), la quale, nell'ambito di una revisione complessiva del Testo Unico sull'Immigrazione¹¹, ha introdotto rilevanti novità in riferimento al riconoscimento dello status (tra cui l'istituzione dei centri di permanenza temporanea, la costituzione del “Sistema Nazionale di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati” e del “Fondo Nazionale sulle Politiche dell'Asilo” e l'avvio di un modello decentrato di esame delle domande, inizialmente composto da sette Commissioni Territoriali)¹².

10 L'art. 10, comma 3, della Costituzione prevede che “lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio della libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge”.

11 Il Testo Unico, approvato con d.lgs.286/1998, introdusse una normativa completa in materia di condizione giuridica dello straniero extracomunitario che sostituì la precedente legge 39/1990; solo l'art. 1 relativo ai rifugiati non fu abrogato.

12 Tali modifiche sono divenute operative nel 2005, a seguito dell'entrata in vigore del DPR

Attualmente, il diritto di asilo è disciplinato principalmente dal d.lgs. 251/2007, adottato in attuazione della direttiva europea n. 2004/83/CE, e dal d. lgs. 25/2008, adottato in attuazione della direttiva europea n. 2005/85/CE (successivamente modificato dal d. lgs. 3 ottobre 2008 n. 159 e dalla legge 24 luglio 2009 n. 94). Il d.lgs. 251/2007 fissa nuove regole e requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale e introduce l'istituto della protezione sussidiaria; il d. lgs. 25/2008 stabilisce invece le procedure per l'esame delle domande di protezione internazionale e definisce i criteri per la revoca o la cessazione degli status riconosciuti. Nonostante preveda nel complesso una maggiore tutela del richiedente, introduce anche ipotesi di trattenimento nei centri di identificazione ed espulsione (CIE), nonché l'accoglienza temporanea nei centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA). Recentemente, infine, è stato approvato il d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 18, in attuazione della nuova direttiva qualifiche 2011/95/UE (il cui termine era scaduto il 21 dicembre 2013)¹³.

In base alla normativa vigente, la domanda di protezione internazionale può essere presentata, senza alcun termine perentorio, presso l'ufficio di polizia di frontiera al momento dell'ingresso o presso la questura territorialmente competente. Il richiedente è autorizzato a permanere nel territorio dello Stato fino alla decisione della Commissione per il riconoscimento della protezione internazionale e riceve un permesso temporaneo di soggiorno di tre mesi rinnovabile (ma non convertibile) fino al termine della procedura di riconoscimento¹⁴.

La domanda di asilo è sottoposta al vaglio della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale che, attraverso la questura, convoca - in seduta non pubblica - il richiedente il giorno fissato per l'audizione¹⁵. Le Commissioni territoriali, competenti in base al luogo di dimora, accoglienza o trattenimento del richiedente, sono composte da un membro della carriera prefettizia con funzione di presidente, un membro della Polizia di stato, un membro

16 settembre 2004, n. 303 - Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato.

13 Obiettivo primario del provvedimento, che modifica il decreto legislativo 251/2007, è elevare ulteriormente il livello delle norme di protezione, sia in relazione ai motivi sia al contenuto della protezione riconosciuta, attraverso un riavvicinamento dei due status riconducibili alla protezione internazionale, quello di rifugiato e quello di beneficiario di protezione sussidiaria, con particolare riguardo alla parificazione in materia di ricongiungimento familiare, accesso al pubblico impiego e durata del permesso di soggiorno (elevato da 3 a 5 anni per la protezione sussidiaria). Il decreto, in vigore dal 22/03/2014, introduce inoltre uno strumento di programmazione delle attività a favore dell'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale (Piano Nazionale), che dovrà essere adottato ogni due anni da un tavolo di coordinamento nazionale.

14 Se, come accade frequentemente nella prassi, la decisione sulla richiesta di protezione internazionale non viene adottata entro 6 mesi dalla presentazione della domanda, il permesso di soggiorno viene rinnovato per 6 mesi e consente alla persona di svolgere attività lavorativa fino alla conclusione della procedura.

15 Nel caso in cui il richiedente non si presenti all'audizione senza giustificato motivo, la Commissione decide comunque sulla domanda sulla base della sola documentazione disponibile.

dell'UNHCR e un rappresentante dell'ente locale. La Commissione nazionale per il diritto d'asilo è competente, invece, in materia di revoca e cessazione dello status di protezione internazionale, nonché di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali, formazione dei componenti, costituzione e aggiornamento della banca dati sulle richieste e di un centro di documentazione sulla situazione socio-politica dei vari paesi di origine.

A seguito dell'audizione, le Commissioni possono riconoscere lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, oppure rigettare la domanda o dichiararne la manifesta infondatezza¹⁶. Inoltre, in presenza di gravi motivi di carattere umanitario, possono respingere la domanda dello straniero ma trasmettere contestualmente gli atti al Questore - che ha comunque potere discrezionale - per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari di durata annuale¹⁷.

Dopo la presentazione dell'istanza, a seconda delle condizioni, il richiedente può essere accolto all'interno di un CARA o trattenuto in un CIE fino ad un massimo di 180 giorni (se è stato già colpito da un provvedimento di espulsione o respingimento o ha commesso un crimine di guerra o contro l'umanità previsto dall'art. 1 par. F della Convenzione di Ginevra); se non incorrono le ipotesi di ingresso in un CARA o in un CIE, il richiedente (ma anche colui che è già in possesso di protezione internazionale o umanitaria) che risulti privo dei mezzi di sussistenza può accedere alle misure di accoglienza gestite dallo SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati)¹⁸, sempre che vi siano posti disponibili. Tuttavia, nel corso degli anni, sono numerosi i richiedenti che non sono stati inseriti in alcun progetto di accoglienza e che non hanno ricevuto sostegno durante l'esame della domanda.

Se i posti (ufficialmente) disponibili nei vari CARA distribuiti sul territorio nazionale

¹⁶ Contro una decisione di diniego è possibile presentare ricorso al Tribunale entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento (15 in caso di trattenimento in un CIE). Il ricorso ha effetto sospensivo automatico.

¹⁷ Tale permesso di soggiorno è previsto nell'art. 5 comma 6 del T.U. Immigrazione "per gravi motivi di carattere umanitario" senza che sia enunciato in via esemplificativa quali debbano essere considerati tali; pertanto, è suscettibile di ampia interpretazione e viene infatti applicato a tutela di una fattispecie diverse, causando tra l'altro l'adozione di prassi del tutto difformi da territorio a territorio.

¹⁸ Il Sistema SPRAR, istituito dalla legge n. 189/2002 e finanziato dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA), è costituito da una rete strutturale di enti locali che, in sinergia con soggetti del terzo settore (enti gestori), forniscono interventi di accoglienza integrata a richiedenti e titolari di protezione internazionale, con particolare attenzione alle persone portatrici di specifiche vulnerabilità. I progetti territoriali dello SPRAR, di dimensioni medio-piccole, oltre a fornire vitto e alloggio, prevedono infatti anche attività di orientamento, assistenza legale, accompagnamento sociale (finalizzato alla conoscenza del territorio e all'effettivo accesso ai servizi socio-sanitari), nonché alfabetizzazione, formazione, riqualificazione professionale, inserimento abitativo e integrazione socio-economica, attraverso la costruzione di percorsi individualizzati. Cfr. <http://www.serviziocentrale.it/>

ammonterebbero a circa 3.800¹⁹, per quanto riguarda lo SPRAR²⁰, nel 2012 sono stati finanziati 151 progetti, di cui 40 destinati all'accoglienza di categorie vulnerabili (disabili, vittime di tortura e/o di violenza, minori non accompagnati, donne sole in stato di gravidanza, ecc.) per un totale di 3.979 posti di accoglienza. Inoltre, a seguito dell'emergenza Nord Africa, la rete è stata progressivamente ampliata a partire da dicembre 2012 fino a triplicarne la capienza, passando dai 3.000 posti strutturali finanziati dal FNPSA ai 9.356 resi disponibili grazie ai cinque differenti allargamenti richiesti dal Ministero dell'Interno (i dati complessivi non sono tuttavia ancora disponibili). I 3.979 posti finanziati nel 2012 hanno accolto 7.823 beneficiari, di cui il 30% richiedente, il 26% titolare di protezione sussidiaria, il 24% di protezione umanitaria e il restante 20% con status di rifugiato²¹. A fine 2013 i beneficiari dello SPRAR sono stati oltre 11.000 e a partire dal 2014 i posti di accoglienza della rete sono giunti a oltre 13.000 e gli accolti nel primo semestre 2014 sono stati 12.834.

Recentissimi sviluppi sembrano andare nella direzione di un tentativo di superamento, nel prossimo futuro, di quelle che da più parti vengono indicate come le maggiori carenze del sistema asilo italiano, ossia la strutturale mancanza di posti di accoglienza rispetto alle richieste, la frammentarietà degli interventi, l'assenza di un coordinamento centralizzato delle varie offerte di accoglienza che sappia armonizzarle evitando inutili sovrapposizioni e spreco di denaro pubblico, e soprattutto, mirando a offrire a tutti i beneficiari livelli minimi di assistenza. La cosiddetta emergenza Nord Africa, conclusasi formalmente nel febbraio 2013, la cui gestione è stata oggetto di numerose critiche, sembra aver messo in moto un processo di cambiamenti importanti²²: l'ampliamento da parte del Ministero dell'Interno della capienza dello SPRAR a cui si faceva riferimento sopra; l'avvio di un confronto sistematico sul tema delle politiche di accoglienza con il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali interessati a livello centrale e locale in un "Tavolo di coordinamento nazionale"; la previsione di finanziamento dello SPRAR fino a ben 19.000 posti nel nuovo bando per l'accesso al Fondo nazionale

19 Vedi elenco in <http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/sottotema006.html>. Accanto alle strutture menzionate convivono altre tipologie di centri di accoglienza nei quali i richiedenti possono transitare come ad esempio i CPSA (Centri di primo soccorso e Accoglienza) e i CDA (Centri di accoglienza).

20 SPRAR, *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati /Atlante SPRAR 2012/2013*, dic. 2013 in http://www.cittalia.it/images/file/atlanter_sprar_completo_2012_2013.pdf

21 Le nazioni più rappresentate sono l'Afghanistan (14,5%), la Somalia (9,1%), la Nigeria (8,4%), il Pakistan (7,9%) e l'Eritrea (7,8%), con una netta prevalenza della componente maschile (pari all'80,1% del totale).

22 Si veda *L'infinita emergenza*, a cura di M. Giovannetti, Cittalia, 2013, in <http://www.cittalia.it/index.php/welfare-e-societa/item/5592-l-infinita-emergenza>

per le politiche e i servizi dell'asilo per il triennio 2014-2016²³.

Nel complesso, variegato e stratificato "sistema" dedicato ai richiedenti protezione internazionale in Italia si rilevano purtroppo ancora numerose criticità con particolare riferimento sia alle condizioni di accoglienza²⁴, troppo spesso frutto di un approccio prevalentemente emergenziale privo di pianificazione strategica di lungo periodo, sia all'integrazione dei beneficiari sul territorio (molti dei quali vivono in situazione di indigenza e marginalità)²⁵. Per citarne alcune, l'assenza di adeguate informazioni sulle modalità di accesso all'iter di protezione internazionale e di prassi uniformi di identificazione dei potenziali richiedenti e di presa in carico si riflette inevitabilmente sul tipo di tutela ricevuta²⁶. I tempi di attesa per l'esame dell'istanza risultano troppo lunghi; inoltre in assenza di criteri di selezione dei membri delle Commissioni basati su effettive competenze e di attività periodica di formazione/aggiornamento a loro rivolta, tale processo sembra caratterizzarsi per un'eccessiva discrezionalità²⁷.

I sistemi di protezione sull'asilo e tratta sopra illustrati costituiscono due universi separati e non comunicanti, sebbene caratterizzati da metodologie operative talvolta molto simili²⁸. Nel primo caso, la rete di accoglienza è coordinata da un sistema centrale che gestisce ingressi e uscite e ne stabilisce i criteri in accordo con le richieste delle prefetture; nel secondo i progetti hanno valenza territoriale e la presa in carico è diretta. Un confronto tra le due procedure di accesso mostra che la richiesta di protezione internazionale comporta maggiori tutele alla persona e risulta, nel complesso, più "attraente". Difatti, se per il richiedente asilo la semplice presentazione della domanda garantisce la permanenza almeno fino all'audizione, per le vittime di tratta la soglia di accesso alla protezione è più alta poiché è

23 Decreto 17 settembre 2013 dal capo Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione, in attuazione del decreto del ministro dell'Interno del 30 luglio 2013.

24 Anche tra i servizi offerti dalle strutture CARA, programmate per brevi permanenze finalizzate all'identificazione che invece finiscono per protrarsi per mesi, e quelli previsti dallo SPRAR, sistema decentrato ed organizzato tendenzialmente per piccoli numeri, l'offerta risulta del tutto diseguale.

25 Cfr. CRS Caritas di Roma, et al., *Mediazioni Metropolitane. Studio e sperimentazione di un modello di dialogo e intervento a favore dei richiedenti e titolari di protezione internazionale in situazioni di marginalità*, 2012; Giovannetti M., Oliveri M.S., *Tessere l'inclusione: territori, operatori e rifugiati*, ANCI, 2012; CIR, *Le strade dell'integrazione. Ricerca sperimentale quali-quantitativa sul livello di integrazione dei titolari di protezione internazionale presenti in Italia da almeno tre anni*, 2012; Dalla Zuanna G. (a cura di), *La popolazione in forte disagio abitativo in Italia*, Cittalia, 2013.

26 Per un approfondimento si rimanda a ASGI et al., *Il diritto alla Protezione. La protezione internazionale in Italia. Quale futuro? Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, 2012.

27 Per risolvere tale aspetto l'UNHCR suggerisce l'istituzione di un'Autorità indipendente sull'asilo con specifiche competenze ed un chiaro vincolo gerarchico con le strutture decentrate.

28 Cfr. in proposito il documento *Richiedenti asilo e vittime di tratta tra differenziazione dei sistemi di protezione e necessità di coordinamento*, relativo ai risultati del seminario del 28-29 marzo 2012 promosso dal Gruppo Abele in collaborazione con ASGI, Caritas Italiana, CNCA, Emmaus, Migrantes, che ha visto la partecipazione di oltre 100 rappresentanti di associazioni, enti, forze di polizia, commissioni territoriali, ecc.

più difficile dimostrare lo sfruttamento e, nel caso di percorso sociale, il potere discrezionale delle questure è elevato. Inoltre, il circuito di protezione per asilo offre una maggiore libertà di movimento alle persone in accoglienza.

Sebbene non siano disponibili dati a riguardo, la presenza di vittime di tratta tra i richiedenti asilo è stata segnalata da tempo dagli operatori del settore, soprattutto per quanto riguarda le donne nigeriane; al contempo, si registrano diversi casi di vittime che non essendo nella condizione di formulare una denuncia, optano per il doppio binario, cioè presentano domanda di protezione internazionale ed entrano in un progetto art. 18²⁹ (anche se l'obbligo di collegamento tra amministrazioni competenti è stato istituito solo con il d.lgs. 24/2014). Inoltre, casi di riconoscimento di protezione internazionale per motivi di tratta si sono già verificati.

In assenza di dati e ricerche mirate, lo scenario delle vittime di tratta per grave sfruttamento lavorativo appare ancora più indeterminato. I noti fatti di Rosarno di qualche anno fa - e numerosi episodi analoghi - hanno evidenziato una vasta presenza di lavoratori sfruttati in possesso di permesso per richiesta asilo o titolari di protezione internazionale in tutto il territorio nazionale³⁰. D'altro canto, è stato rilevato che nei flussi arrivati dalla Libia durante il conflitto civile erano presenti anche numerose vittime di tratta, confluite poi nel circuito della richiesta di protezione internazionale insieme ai cittadini del Bangladesh, Mali, Nigeria, Pakistan che vivevano e lavoravano in Libia da anni, ai quali le Commissioni territoriali hanno rifiutato la protezione perché cittadini di paesi considerati "sicuri".

29 On the Road, et al., *Report Nazionale Italia. Safer Path - System Action for the Empowerment of Refugees and Protection against Trafficking in Human Beings* (cod.HOME/2009/ERFX/CA/1044), 2012a, pp. 57-64.

30 Secondo alcuni osservatori, mentre la maggior parte degli irregolari non arriva in Calabria come prima meta, ma vi giunge dopo diversi tentativi falliti di trovare lavoro in città del Nord e del Centro Italia, i richiedenti asilo vi giungono invece grazie ancora a reti etniche alleate con la 'ndrangheta che accompagnano i richiedenti dall'uscita dei centri di prima accoglienza ai campi di Rosarno, spesso sequestrando loro i documenti, mentre altri richiedenti asilo giungono sul luogo dopo essere stati raggiunti da finte agenzie per il supporto ai documenti per immigrati. Cfr. <http://www.lavoroculturale.org/a-due-anni-dalle-arance-macchiate-di-sangue-di-rosarno/>

03 BREVE NOTA METODOLOGICA SULLA RICERCA

Come già accennato, in un quadro generale di sostanziale assenza sia di letteratura empirica sul tema della connessione sia di dati disaggregati, è risultato prioritario avviare l'analisi utilizzando le conoscenze e le esperienze maturate dai partner del progetto per identificare le sperimentazioni avviate sui territori, le collaborazioni significative e le prassi rilevanti. Gli obiettivi specifici della ricerca sul campo sono stati:

1. emersione e del fenomeno della *tratta a scopo di sfruttamento sessuale*, lavorativo e altre forme di sfruttamento nell'ambito della protezione internazionale in generale e nel sistema di protezione per richiedenti asilo rifugiati - SPRAR in particolare.
2. rilevazione della percezione/consapevolezza che del fenomeno hanno gli stakeholder coinvolti: operatori dei centri SPRAR e operatori del sistema tratta, operatori di strada, operatori della commissione nazionale e territoriali per il diritto di asilo, rappresentanti o funzionari degli enti locali, nonché degli operatori del diritto (avvocati, magistrati).
3. rilevazione degli strumenti utilizzati per l'emersione del fenomeno da parte dei soggetti coinvolti.
4. Rilevazione delle risposte delle istituzioni e ricostruzione del processo esistente: la rete degli attori e il ruolo svolto.

Gli strumenti utilizzati sono quelli tipici della ricerca qualitativa: interviste semistrutturate, questionari a domande aperte e chiuse, interviste focalizzate. In particolare, per rilevare la percezione del fenomeno tra i soggetti che entrano in contatto con le vittime di tratta tra i rifugiati e richiedenti asilo, nonché le caratteristiche del fenomeno stesso e il percorso di assistenza proposto alle vittime, sono state condotte interviste semistrutturate rivolte a soggetti preventivamente selezionati (di concerto con SPRAR, Gruppo Abele e On the road) sulla base della loro concreta conoscenza. I territori oggetto della ricerca qualitativa (Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Puglia e Abruzzo) sono stati selezionati sulla base delle conoscenze acquisite a seguito di una prima rilevazione volta a far emergere esperienze di rilievo, ovvero la presenza di coordinamenti regionali asilo, realtà di collaborazione tra centri SPRAR e associazioni del territorio che si occupano di tratta, presenza di CARA in cui, da notizie stampa, si rileva l'esistenza del fenomeno³¹.

³¹ Gravi episodi di sfruttamento sessuale e microcriminalità sono stati recentemente registrati all'interno di molti CARA, attraverso le testimonianze di migranti e operatori. Secondo quanto denunciato dall'associazione Arci, nel CARA di Castelnuovo di Porto, vicino a Roma, sono frequenti, sia all'interno sia all'esterno della struttura, l'esercizio della prostituzione e lo spaccio di droga (cfr. Il Fatto Quotidiano

Nello specifico, sono stati coinvolti:

- 18 operatori dello SPRAR (codificati OS) e 21 operatori di accoglienza del sistema tratta (codificati OT), attraverso la somministrazione con modalità di autocompilazione di due distinti questionari a domande prevalentemente aperte;
- 20 progetti di unità di strada antitratta (codificati US), attraverso la somministrazione di una scheda semi-strutturata volta a rilevare la percezione della prostituzione di strada da parte dell'equipe nel suo insieme;
- 69 coordinatori di strutture SPRAR (codificati RS), attraverso l'aggiunta di alcune domande aperte alle relazioni annuali sui progetti;
- 11 esperti in qualità di testimoni privilegiati (codificati TP), membri di commissioni territoriali per l'asilo, operatori legali, rappresentanti di associazioni o enti locali) attraverso la realizzazione di un'intervista focalizzata di approfondimento.

in data 23/09/2103) mentre presso il CARA di Mineo (Catania) è stata aperta un'inchiesta dalla Procura di Caltagirone su un vasto giro di sfruttamento sessuale e "aborti dovuti a prostituzione forzata delle donne nigeriane sono emersi dalle denunce dei medici dell'ospedale di Caltagirone" (http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2013/10/16/news/clandestini_il_grande_business_da_lampedusa_a_roma-68743833/).

04 PERCORSI MULTIFORMI DI CONNESSIONE TRA TRATTA E ASILO: LA VISIONE DEGLI OPERATORI

Prima di ricostruire i tratti caratteristici del fenomeno così come emergono dall'analisi del materiale empirico raccolto, appare utile dar conto, almeno a livello analitico, delle sue differenti manifestazioni. In quali accezioni viene intesa la connessione tra tratta e asilo dagli "addetti ai lavori"? La percezione del fenomeno sembra dipendere in gran parte dalla prospettiva adottata e dalla specifica esperienza professionale dell'osservatore. In prima battuta, se da un lato gli operatori del sistema asilo rilevano la presenza crescente di vittime di tratta tra coloro che accedono al circuito di protezione internazionale, dall'altro gli operatori dei servizi dedicati alle vittime di tratta riscontrano diversi casi di richiedenti asilo (o potenziali richiedenti) tra le persone coinvolte nel meccanismo di *trafficking*. Ma proprio è l'eterogeneità delle situazioni da loro descritte a richiedere un approfondimento *ad hoc*.

Innanzitutto, la visione delle unità di strada del sistema antitrattra, centrata sullo sfruttamento sessuale nei luoghi della strada, presenta l'indubbio vantaggio di restituire un'idea complessiva del fenomeno della connessione rispetto a tutti coloro che non sono stati ancora (ufficialmente) intercettati ovvero che sono al di fuori dei sistemi di protezione. Si tratta di una "fotografia" parziale che sebbene "sfuocata" dalla percezione soggettiva degli stessi operatori, i quali ovviamente non sono in grado di *verificare* l'identità delle persone contattate né tantomeno il loro status giuridico³², coglie l'attualità della presenza di richiedenti asilo tra vittime di sfruttamento nella sua manifestazione più evidente (perlomeno rispetto al più nascosto mondo dell'*indoor*), fornendo al contempo un quadro comparativo di sfondo all'interno del quale collocare i vari casi.

La presente ricerca ha interessato venti progetti di unità di strada che operano nei territori del Piemonte, Veneto, Toscana, Emilia Romagna, Abruzzo e Puglia, caratterizzati da dimensioni organizzative e bacini di intervento ben differenti. La somministrazione di una scheda di rilevazione semi-strutturata ha consentito di ricavare informazioni quantitative che, sebbene riferite ad un numero piuttosto esiguo di casi, risultano di grande interesse ai fini della presente analisi. Nel periodo compreso tra dicembre 2013 e febbraio 2014, le unità di strada interpellate hanno incontrato una media di 146,5 persone (la stragrande maggioranza di genere femminile) su un totale (medio) di contatti pari a 338,4. I principali paesi di

³² Gli operatori di strada generalmente non registrano nelle schede di contatto il dato sullo status giuridico delle persone incontrate. Chiedere il possesso di un documento non contribuisce di certo alla creazione di una relazione di fiducia e comunque non rientra negli scopi dell'intervento. Ciò non esclude, tuttavia, che siano talvolta le stesse ragazze a mostrare i titoli da loro ottenuti.

provenienza delle persone prostitute sono Nigeria e Romania, seguiti a più larga distanza da Albania, Bulgaria e da alcuni paesi dell'America Latina (in particolare Colombia e Brasile). In base ai dati riportati, la stima percentuale media delle vittime di tratta, da assumere con estrema cautela, è pari a 64,8%³³. E' bene infatti ricordare che la stima dell'incidenza della tratta sul fenomeno prostitutivo globale è una questione controversa strettamente legata all'assunzione di parametri interpretativi (anche valoriali) tutt'altro che condivisi tra gli operatori del settore. A supporto di tale percezione soggettiva, condivisa tra i membri dell'equipe, si è altresì chiesto di specificare, quale indicatore "alla lontana" di sfruttamento coatto, le modalità di controllo rilevate durante l'intervento in strada. Tra le forme menzionate vi sono le telefonate ricevute dalle ragazze nella fase di contatto (14 citazioni), la presenza di figure (soprattutto maschili) che "osservano" a distanza (12 citazioni) o che affiancano minacciosamente con l'auto il mezzo degli operatori (6 citazioni), il controllo diretto da parte di altre ragazze (6 citazioni) o della stessa *madam* (2 citazioni) e infine l'insorgere di segnali di agitazione, preoccupazione, paura, chiusura da parte delle stesse donne (5 citazioni). In un caso piuttosto inquietante è stata osservata addirittura la presenza di tatuaggi sul corpo delle donne.

"I segnali di sfruttamento rilevati durante le uscite, specialmente notturne, dell'Unità di Strada sono parecchi: le donne durante i colloqui in strada lanciano continui sguardi in una precisa direzione e talvolta si percepisce una loro forte agitazione e preoccupazione motivate dal fatto che stiano parlando con la nostra equipe; durante i contatti si affiancano o passano più volte auto con uomini a bordo (presumibilmente gli sfruttatori e non possibili clienti) vicino al mezzo utilizzato per il servizio a "controllare" quello che sta avvenendo; si sono osservate figure maschili che controllano le ragazze in strada, a piedi, dal lato opposto della carreggiata; talvolta si notano tatuaggi, sul collo delle donne, che riportano l'iniziale del nome del loro compagno/sfruttatore, a mo' di marchio; quasi sempre le donne ricevono telefonate nella loro lingua madre, solitamente da parte di uomini, che chiedono loro informazioni su ciò che sta accadendo mentre avviene il contatto dell'unità di strada." (US2P)

"Telefonate che la persona riceve durante il contatto con l'equipe unità di strada (mentre è al lavoro) e durante gli accompagnamenti sanitari. Presenza in strada, passaggio frequente a bordo di un'auto mentre la persona si sta prostituendo. Impossibilità di interfacciarsi con la persona da sola (in questi casi la persona è sempre "scortata" da una collega di lavoro con ruolo di controllo, che gestisce la conversazione e anche i contatti per eventuali accompagnamenti sanitari). In un caso l'Equipe è stata seguita da un'auto, probabilmente dell'organizzazione, in seguito ad un accompagnamento sanitario." (US9V)

Il dato sulla percezione - seppure approssimativa - della condizione giuridica delle persone che esercitano la prostituzione *on the road* da parte delle unità di strada fornisce un ulteriore elemento di comprensione del fenomeno. Se da un lato in 10 schede gli operatori affermano che la maggior parte delle persone prostitute non è a loro parere in possesso di permesso di soggiorno, dall'altro per 12 progetti i comunitari costituiscono la maggior parte delle presenze o circa la metà. Inoltre, richiedenti e possessori di permesso umanitario rappresentano una minoranza per (rispettivamente) 6 e 8 equipe mentre sono stati rilevati casi sporadici di rifugiati e titolari di protezione sussidiaria in 4 e 3 schede. Coloro che possiedono un permesso di lavoro costituirebbero invece un'ulteriore minoranza per 9 progetti. In tale scenario generale, la presenza di casi di vittime di tratta che hanno uno status che afferisce all'ambito della protezione internazionale è stata segnalata in più della metà dei casi (12 progetti su 20); l'incidenza media di questi casi sul totale delle vittime di tratta (di ogni nazionalità) risulta pari al 29,4%. E' importante sottolineare che in realtà tali casi riguardano quasi esclusivamente persone di nazionalità nigeriana mentre solo in una scheda è stato menzionato il contatto con alcuni cittadini sudanesi vittime di grave sfruttamento lavorativo nelle campagne. Per le unità di strada intervistate il fenomeno della connessione tra tratta e asilo si riferisce quindi solo a donne di nazionalità nigeriana trafficate a scopo di sfruttamento sessuale. La richiesta di protezione, indotta dall'organizzazione criminale, è del tutto strumentale all'ottenimento di un titolo di soggiorno anche provvisorio in modo da evitare l'espulsione o l'invio in un CIE. Il funzionamento di tale meccanismo, che è comunque coercitivo nei confronti della vittima³⁴, sarà oggetto di approfondimento più avanti; per il momento basti rilevare che se per alcuni operatori le donne sono ben consapevoli della procedura di asilo e dell'utilizzo distorto che ne viene fatto, per altri, a causa della condizione di vulnerabilità vissuta, non hanno alcuna cognizione della loro posizione giuridica e dei diritti/doveri connessi.

“Quasi tutte le ragazze sono già istruite sulla prassi: 1) chiedere asilo politico (che essendo nigeriane viene rifiutato); 2) fare ricorso (passano ancora 1-2 anni); 3) fare appello al rifiuto del ricorso (passano altri 1-2 anni); 4) infine in caso non diano un anno di pds umanitario chiedere il riesame (meno di un anno). In questo modo, usando i tempi della burocrazia italiana, hanno da due a cinque anni di tempo per trovare altre vie per regolarizzarsi e non essere espulse.” (US1P)

Di nazionalità nigeriana, spesso non consapevoli dell'iter per ottenere i documenti, si affidano agli sfruttatori che le portano a richiedere asilo politico. Spesso

³⁴ Cfr. "Richiedenti asilo e vittime di tratta tra differenziazione dei sistemi di protezione e necessità di coordinamento", Op. cit.

finiscono anche nelle mani di avvocati che approfittano della loro condizione di vulnerabilità e non conoscenza della legislazione italiana. (US5P)

Gli operatori della tratta che lavorano nelle strutture di accoglienza cosiddette art. 13 e 18 o in altri servizi di bassa soglia (come gli sportelli di ascolto) descrivono invece una casistica più ampia di modalità di connessione tra *trafficking* e asilo. In primo luogo, oltre a persone che in accoglienza esibiscono un permesso di soggiorno per motivi afferenti alla protezione internazionale (il caso tipico, già menzionato sopra, è quello delle donne nigeriane con permesso di richiesta asilo o di uomini che dopo avere ottenuto lo status vengono intercettati nelle maglie del grave sfruttamento lavorativo), essi segnalano la presenza di persone già uscite “negativamente” dal percorso di asilo, ossia che avevano praticato in passato percorsi di richiesta di protezione conclusosi con dinieghi o addirittura con respingimenti del ricorso.

“ Molte delle donne accolte nei nostri programmi, soprattutto di nazionalità nigeriana, arrivano nei programmi art. 18 con richieste fatte in passato di asilo politico, spesso denegate perché non corrette o non esaustive e tali richieste sono state fatte al primo ingresso in Italia dietro suggerimento della madame o del circuito di sfruttamento.” (OT14T)

“ Tanti uomini accolti in questi anni, provenienti soprattutto dal Niger, ma anche dal Ghana, dal Burkina, ecc., di età compresa tra i 22-30 anni, al loro ingresso nella nostra struttura, avevano già fatto richiesta di asilo. Quasi tutti dopo aver avuto l'esito negativo dalla commissione internazionale, si sono ritrovati ad essere clandestini e a dover pagare il debito del loro viaggio, organizzato il più delle volte da connazionali malavitosi a cifre esorbitanti, con dietro false promesse di lavoro nel nostro paese da parte di quest'ultimi. Le motivazioni di fuga sono quasi sempre legate alla disperazione presente nei paesi di provenienza, oppure di appartenenza ad alcuni gruppi sociali o religiosi.” (OT6P)

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

“ Si tratta sia di uomini sia di donne che inizialmente hanno fatto richiesta di asilo (emergenza Nord Africa ma anche altro) e successivamente, da attività investigative (legate al contrasto della truffa sui percorsi di regolarizzazione) sono rientrati in percorsi di protezione.” (OT13V)

“ Abbiamo ospitato un cittadino togolese maschio di 34 anni, L. Secondo i suoi racconti sarebbe scappato dal Togo per motivi politici e arrivato in Italia durante

i disordini in Libia nel giugno 2011. Ha ottenuto il pds per motivi umanitari. Dopo essere stato ospite nei vari progetti "Emergenza Nord Africa", è stato truffato dal cugino il quale gli avrebbe promesso un permesso di soggiorno attraverso la sanatoria del 2012. Essendo il truffatore una persona conosciuta alle FF.OO con gravi problemi di alcolismo e ostile ai servizi, è stato ritenuto opportuno offrire una sistemazione protetta."(OT11V)

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

"Due ragazzi egiziani che sono ora ospiti della struttura, sono entrati come vittime di tratta di esseri umani, ma lasciano al loro paese una situazione di persecuzione a sfondo religioso in quanto cristiani copti."(OT16T)

"Donna albanese di 40 anni: arriva ai nostri servizi dopo dieci anni dal suo arrivo in Italia; vittima di violenza da parte del marito, i suoi figli sono stati dati in adozione, grande fragilità. Teme il rientro in patria per le ripercussioni della famiglia del marito. Proponiamo richiesta di protezione umanitaria, ma poi la donna interrompe il percorso."(OT14T)

Assumendo infine la prospettiva degli operatori del sistema SPRAR, la tipologia di situazioni di connessione tra tratta e asilo si arricchisce di ulteriori sfumature. Rispetto ai richiedenti o titolari di protezione internazionale accolti nello SPRAR, l'esperienza di tratta è spesso emersa durante il periodo di permanenza (soprattutto in occasione dei colloqui con gli operatori legali o gli psicologi finalizzati alla preparazione della biografia da presentare alla commissione territoriale) oppure era nota al momento della presa in carico in quanto segnalata da altro ente (altre strutture di supporto, CARA, talvolta le stesse questure...). Quest'ultimo caso riguarda coloro i quali hanno manifestato già in fase di prima accoglienza palesi incongruenze nella ricostruzione della propria storia migratoria o modalità di ingresso in Italia tipiche della tratta. In circostanze del tutto particolari, il vissuto di tratta è emerso nel corso della stessa audizione con le commissioni territoriali. Vale la pena tuttavia osservare che non sempre la potenziale vittima accetta di

aprirsi, nonostante i tentativi di rassicurazione, la creazione di una relazione di fiducia e l'attivazione di percorsi specifici di protezione da parte degli operatori dello SPRAR, come mostrato dalla citazione che segue:

“ In almeno altre tre situazioni di accoglienza di ragazze nigeriane abbiamo avuto il forte sospetto che fossero in qualche modo coinvolte nella tratta; per tutta la durata del progetto abbiamo cercato la modalità migliore per ottenere qualche informazione, cercando di comunicare in modo sia diretto che indiretto, la possibilità di esplicitare questa situazione in un contesto accogliente e di protezione e al fine di trovare insieme la soluzione più idonea al problema (permanenza nello SPRAR ma con una specifica attenzione sulla situazione, oppure inserimento in un progetto specifico per vittime di tratta). Da questo punto di vista è stato un fallimento perché le ragazze non hanno esplicitato nulla (...) In un solo caso c'è stato un accenno, nella relazione del CARA inviante, ad un possibile coinvolgimento in una situazione di sfruttamento sessuale anche in Libia.” (PS55)

Sebbene siano stati riportati anche casi sporadici di donne che sono “crollate” ai primi tentativi di “aggancio” o che addirittura si sono autodichiarate vittime al momento dell'ingresso, l'elemento di crisi che genera la richiesta di aiuto, per usare le parole di un intervistato, interviene solo dopo un certo periodo di tempo, di fronte al drastico ridimensionamento delle aspettative, alla constatazione dell'inganno subito o a condizioni di esercizio della prostituzione ormai divenute insostenibili.

“ Ti racconto una cosa specifica: emergenza Nord Africa, una ragazza che adesso è da noi con l'art. 18 arriva da Lampedusa con la sua madam, che era la tenutaria della connection house in cui lei si prostituiva in Libia... Durante la guerra scappano e la madam cura tutta l'organizzazione della traversata e viaggio. Arrivata a Lampedusa la madam le dice: “Visto che ti ho portato in Europa tu devi continuare a lavorare per me e mi devi dare 25 mila euro”. La ragazza che è molto sveglia a quelli di Save the Children denuncia subito questa situazione, le dividono, la ragazza viene inviata subito qua al nord mentre la madam “monitorata” al CARA di Foggia... Poi dopo è stata arrestata nei mesi successivi e la ragazza ha avuto la protezione sussidiaria. Questo mi sembra un caso classico di commistione tra richiedenti asilo, profughi e tratta.” (TP3)

“ Inizialmente è difficile che ci siano elementi di crisi, perché, rispetto a questo target [nigeriano] oltre a elemento di violenza e di condizioni molto gravose nel lavoro di strada, c'è una percezione di conferma che la rete che ha fornito il viaggio in Europa ha realizzato quello che aveva promesso. Nei primi mesi è molto difficile che ci sia un momento di crisi. Più avanti invece, dopo che ci si rende conto che il permesso di soggiorno non verrà confermato, il lavoro di strada diventa sempre più gravoso perché non si capitalizzano tanti soldi, il costo della vita elevato.. e quindi non si realizza realmente il progetto migratorio, allora inizia la ricerca di altre modalità con cui regolarizzarsi.... Momenti di crisi che portano ai servizi possono poi avvenire a seguito di altri contesti relazionali, ad esempio quelli di coppie in cui ci sia violenza, ma a quel

punto non c'è neanche più la situazione di sfruttamento, ma di abuso. La vera sfida sarebbe invece quella di intercettare, quando ci sono, i momenti di crisi iniziale, perché è lì che si trova l'attualità del pericolo, dello sfruttamento... e la possibilità di rientrare nell'art. 18." (TP4)

A completare il quadro, sono stati altresì menzionati casi di richiedenti asilo provenienti dal circuito tratta a cui non è stata concessa la protezione sociale e casi di "domanda reiterata" ossia di presentazione di nuova istanza di protezione internazionale - da parte di persone che avevano ricevuto un diniego - proprio sulla base di motivi di persecuzione legati all'esperienza di tratta. La tipologia di situazioni in cui possono trovarsi richiedenti/titolari di protezione internazionale vittime di tratta, così come percepite e rappresentate dagli operatori intervistati, risulta dunque abbastanza articolata. Ed è alla luce di tale complessità che di seguito si tenterà di mettere a fuoco le caratteristiche generali del fenomeno.

05 CARATTERISTICHE E TRATTI EVOLUTIVI DEL FENOMENO

Prima di illustrare le principali caratteristiche del fenomeno della connessione è opportuno stabilire una prospettiva di analisi attraverso la quale leggere e interpretare i diversi scenari emergenti. Un testimone privilegiato intervistato suggerisce di adottare come criterio di riferimento il “percorso di vittimizzazione”, in modo da distinguere da un lato coloro che sono stati oggetto di vittimizzazione già nel paese di provenienza e ricorrono alla domanda di protezione per evitare l'espulsione, dall'altro coloro che cadono nei circuiti del grave sfruttamento dopo aver ottenuto un titolo di soggiorno afferente alla protezione internazionale perché fuori dai percorsi di integrazione previsti e privi di una rete alternativa di sostegno.

*“Io credo sia importante specificare se stiamo parlando di richiedenti asilo vittime di tratta o di vittime di tratta con percorsi di richiedenti asilo perché a seconda del punto di vista da cui si osservano i fenomeni è possibile fare una distinzione. Non sono questioni di lana caprina... Bisogna mettere al centro il percorso di vittimizzazione e distinguere se tale percorso è già iniziato nel paese di origine e quindi abbiamo persone vittime di tratta che utilizzano i canali del sistema dei richiedenti asilo per evitare il respingimento oppure se sono persone richiedenti asilo che, dopo aver fatto questo tipo di percorso, per non avere avviato dei processi di integrazione o per essere delle categorie vulnerabili non sostenute dagli SPRAR o per non avere una rete di supporto sul territorio (propria e istituzionale), una volta ottenuta una forma di protezione possono diventare vittime di grave sfruttamento (...) Questi ultimi hanno come percorso di vittimizzazione solo lo *smuggling* (...)” (TP5)*

Per poter accogliere tale distinzione è necessario in primo luogo restringere il campo della seconda categoria ed escludere del tutto coloro che, partendo da un progetto migratorio più o meno definito, hanno utilizzato i canali dello *smuggling* (subendo magari anche vessazioni e violenze), si sono interfacciati con il sistema asilo e, non avendo una rete di supporto, hanno poi trovato collocazione nei mercati del grave sfruttamento³⁵. L'elemento del traffico/trasporto con finalità di sfruttamento deve dunque rimanere centrale. Come ribadito anche da un operatore legale intervistato, affinché per i casi di richiedenti/rifugiati vittime di sfruttamento “postumo” (sessuale, lavorativo o nelle altre economie illegali) si configuri giuridicamente un'ipotesi di tratta deve sussistere a monte un piano

³⁵ Questi casi possono semmai rientrare nelle situazioni previste dal d.lgs. 109 del 16.7.2012 (attuativo della direttiva 2009/52/CE). Oltre a prevedere un'aggravante di pena al reato di cui all'art. 22 del T.U. Immigrazione, che punisce i datori di lavoro che impiegano stranieri in condizione irregolare nel caso in cui i lavoratori occupati siano in numero superiore a tre ovvero siano minori ovvero siano sottoposti a condizioni di particolare sfruttamento di cui all'art. 603-bis del c.p. (reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro), il decreto stabilisce in quest'ultima ipotesi la possibilità di rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari allo straniero “che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro”.

criminoso di sfruttamento e una riduzione della capacità di autodeterminazione della persona.

“Non stiamo parlando di lavoro in nero o di meccanismi che si generano in Italia come spesso capita in agricoltura quando uno straniero privo di permesso di soggiorno cade nello sfruttamento... Piuttosto, esistono una serie di casi in cui questo tipo di sfruttamento e di limitazione della libertà personale nasce come disegno criminoso già nel paese di origine... per esempio i casi piuttosto frequenti in cui la persona viene invitata con un visto per lavoro stagionale, laddove dietro esiste già un piano sistemico per lo sfruttamento sul territorio italiano, condotto da una parte da soggetti appartenenti alla stessa nazionalità, dall'altro da soggetti italiani. In questo caso la questione dello sfruttamento lavorativo che si va a configurare come forma di tratta, quindi con un'importante riduzione della capacità di autodeterminazione, si intreccia con la questione della richiesta di asilo.” (TP3)

In secondo luogo, assumendo che per le persone trafficate lo sfruttamento può a rigore verificarsi in momenti diversi del percorso, si delineano le seguenti categorie:

- Vittime sfruttate prima dell'espatrio, oggetto di tratta interna già nel paese di origine;
- Vittime sfruttate durante il viaggio, in uno o più paesi di transito (ad esempio in Libia);
- Vittime sfruttate dopo l'ingresso in Italia;
- Vittime sfruttate dopo l'ingresso in Italia a seguito dell'ottenimento della protezione internazionale.

In effetti, come riportato nelle linee guida dell'UNHCR³⁶, una domanda di protezione internazionale presentata da una vittima di tratta può derivare da circostanze diverse: la persona potrebbe essere stata trafficata a scopo di sfruttamento e aver chiesto protezione allo Stato in cui si trova in quel momento; potrebbe essere fuggita all'estero a seguito di un'esperienza di tratta interna; potrebbe non essere stata coinvolta nel *trafficking* ma temere concretamente di esserlo e quindi lasciare il proprio paese in cerca di protezione. O ancora, potrebbe rischiare di subire un danno grave (discriminazioni, ritorsioni, isolamento, ecc.) o di essere ri-trafficata nel caso in cui rientrasse nel paese di origine. In tutti questi casi, il riconoscimento della protezione internazionale alle vittime di tratta è subordinato al requisito della sussistenza del “fondato timore di persecuzione”, legato ad almeno una delle fattispecie previste dalla Convenzione di Ginevra, tra le quali, in particolare, l'appartenenza ad un determinato “gruppo sociale”. Ma tale appartenenza delinea situazioni complesse, da valutare caso per caso. Osserva ancora l'operatore legale

³⁶ UNHCR, *Linee guida di protezione internazionale. L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta*, 2006, <http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/ITA-Tratta.pdf>.

intervistato:

“A mio avviso, una persona vittima di tratta rientra nel gruppo sociale (...) perché, come ci ha insegnato la Corte di Giustizia di recente, esistono una serie di coordinate storiche (...): il fatto di essere nata in un certo luogo dove esiste un fenomeno radicato, appartenere ad una fascia d'età soggetta a questo tipo di attività criminale, appartenere ad un certo genere... Una serie di caratteristiche che fanno sì che in un certo momento storico e in certo luogo quella persona appartenga ad un gruppo sociale e rischi, come nel caso delle ragazze nigeriane, una forma di persecuzione quale la tratta (o se già subita una rivittimizzazione) da parte di soggetti che di fatto non vengono contrastati dall'ordinamento giuridico. Questi sono gli elementi che fanno sì che una vittima di tratta possa richiedere e ottenere protezione internazionale. L'analisi va fatta cautamente caso per caso. Non sono per un approccio qualunquistico da questo punto di vista ma neanche per l'esclusione, come di fatto è avvenuto finora in Italia.. per l'incapacità di capire che in un numero cospicuo di casi l'essere vittima di tratta significa rientrare nella Convenzione di Ginevra.” (TP2)

Ribaditi tali aspetti concettuali, si tratta ora di rilevare la percezione complessiva della connessione tra tratta e asilo. In termini generali, tra gli operatori della tratta e dello SPRAR emerge una visione piuttosto indefinita del fenomeno. Se le unità di strada dei servizi antitratta, come già visto, stimano una presenza media di vittime di tratta richiedenti asilo pari a circa il 30%, per gli operatori SPRAR su un totale di 18 questionari in 8 casi è indicata una diffusione “media” in relazione al proprio territorio di riferimento e in 6 “bassa”. A supporto di tale percezione sono però stati riportati anche alcuni palesi casi di *smuggling* ed esempi di connessione di dubbia interpretazione, in cui l'aspetto di vittimizzazione non appare con chiarezza. Per quanto riguarda i testimoni privilegiati intervistati che, seppure da punti di osservazione diversi hanno maturato una conoscenza più approfondita in merito, l'idea prevalente è quella di un fenomeno che negli ultimi anni si è mantenuto sostanzialmente stabile, almeno nelle sue caratteristiche strutturali, ma di cui non si ha ancora piena consapevolezza.

“La connessione tra tratta e richiesta di asilo è un aspetto molto poco indagato, nella prassi degli operatori ancora meno. Certamente oggi il fenomeno è abbastanza importante, in particolare per determinate nazionalità e le nigeriane in primis, proprio attraverso la richiesta di asilo spesso si introducono vittime di tratta che hanno già gli accordi per fare le domande, svincolarsi e entrare poi nei circuiti di sfruttamento già decisi a monte.” (TP9)

“Il fenomeno di per sé è sempre uguale. Cambiano gli estetismi, gli aspetti particolari, ma di per sé la tratta ha delle basi solide che cambiano con il modificarsi dell'assetto economico di una società (...) Poi ci sono periodi che interessano di più certi settori o certe nazionalità... ma sono particolari... Il fenomeno rimane tendenzialmente identico nei suoi elementi importanti.” (TP2)

“ Il nostro punto di osservazione è quello delle Commissioni territoriali e quindi delle domande di asilo presentate in Italia, quindi è difficile avere una visione più globale sul fenomeno, è difficile anche avere una percezione chiara (...) I nostri punti di osservazione sono i centri di accoglienza con il progetto Presidium, i centri di accoglienza di Sicilia, Puglia e Calabria, e poi soprattutto le commissioni territoriali. Abbiamo questo punto di osservazione privilegiato dal 2005, da quando è stata istituita la nuova procedura e da quando è prevista la partecipazione dell'UNHCR nelle Commissioni, ed è difficile anche immaginare un'evoluzione, in realtà dal mio punto di vista, ma sarebbe utile un confronto con i colleghi...” (TP10)

A fronte di ciò, gli operatori ed esperti coinvolti nell'indagine concordano pressoché all'unanimità nell'identificare il target nigeriano come gruppo maggiormente interessato dal fenomeno della connessione tra tratta e asilo. Pertanto, prima di passare in rassegna il coinvolgimento di altre nazionalità, è necessario mettere a fuoco i tratti distintivi di questa forma predominante di *trafficking*.

Sotto il profilo quantitativo, la tratta a scopo di sfruttamento sessuale dalla Nigeria verso l'Europa coinvolge migliaia di donne provenienti soprattutto dall'area di Edo State³⁷. Una parte rilevante di esse fa richiesta di protezione internazionale in base a meccanismi di cui si ha ormai ampia conoscenza. La domanda di asilo è infatti prevalentemente indotta dalle stesse organizzazioni criminali (talvolta con la consulenza di avvocati esperti) al fine di evitare l'espulsione o l'invio a un CIE sfruttando i tempi lunghi della burocrazia italiana, i quali possono protrarsi fino a 2/3 anni, considerando anche l'opportunità di un ricorso al diniego. Anche se nella maggior parte dei casi l'istanza viene respinta, il titolo di soggiorno per richiesta di asilo consente comunque alla *madam* di sfruttare la donna almeno per il periodo necessario a “ripagare” l'esorbitante debito.

“ La maggior parte del target che noi intercettiamo è costituito da donne nigeriane che non definirei neanche richiedenti asilo, perché magari sono arrivate in aereo con le rotte della tratta, sono state comunque già introdotte nello sfruttamento sessuale e una volta in Italia è la stessa organizzazione criminale che fa fare loro la richiesta di asilo. Quindi, per tale utilizzo strumentale, queste donne non le definiscono delle richiedenti asilo perché non hanno la consapevolezza di aver fatto una richiesta di protezione internazionale. Seguono semplicemente quello che l'organizzazione da cui dipendono gli ha promesso nel pacchetto complessivo ed effettivamente riescono a ottenere uno stampato di richiesta... con la quale vanno avanti un anno e mezzo, due anni e riescono a finire di pagare il debito in strada... anche se poi alla fine si risolve con un diniego.” (TP4)

37 I meccanismi di funzionamento del modello di sfruttamento sono da tempo oggetto di analisi in letteratura. Cfr. ad esempio Carchedi F. (a cura di), *La tratta delle minorenni nigeriane in Italia*, Unicri, 2010 e, tra i contributi meno recenti, Bernadotti A., et al. (a cura di), *Schiavitù emergenti. La tratta e lo sfruttamento delle donne nigeriane sul litorale domitio*, Ediesse, Roma, 2005.

“Attualmente l'accesso all'asilo è facilitato, nel senso che quelli che arrivano fanno tutti richiesta di asilo d'ufficio come forma di regolarizzazione... Si è diffusa l'informazione e anche i canali dello sfruttamento si sono attrezzati già da tempo. La situazione tipo è questa: donne nigeriane molto giovani e belle che due giorni prima di venire in Italia guarda caso hanno compiuto 18 anni, accompagnate da qualcuno che assiste, addirittura da un avvocato, a volte dalla madam... e hanno la loro storia costruita ad hoc che ha dentro i criteri come da copione, gli elementi anche per un ricorso.” (TP5)

L'utilizzo strumentale della protezione non significa comunque che, di fronte alla *non credibilità* dei fatti narrati, l'unica risposta possibile da parte del sistema sia il respingimento. Difatti, come si mostrerà meglio oltre, in alcune commissioni territoriali del Nord, in cui già da tempo è stata avviata una forte riflessione sul tema, l'orientamento prevalente è quello di considerare *in sé* le storie-copione, i racconti inverosimili o la presenza di palesi incongruenze come importanti indicatori di tratta e di cercare di mettere in atto durante l'audizione varie strategie di “aggancio e disvelamento” per convincere la richiedente a riferire quanto realmente accaduto.

“Immagina di ascoltare la stessa storia per anni... Ad un certo punto, i membri stessi hanno iniziato a dirsi che era impossibile questa situazione, che forse c'era qualcosa sotto di molto grave sotto e hanno iniziato a confrontarsi con la questura (...) L'evoluzione è scaturita, oltre che dalle linee di guida dell'ACNUR, anche dagli altri membri che hanno detto: “Basta! E' ovvio che queste storie non sono credibili, ma non si può stare fermi di fronte a questo fenomeno” (...) Quando di fronte ad un caso abbiamo dei dubbi, proponiamo subito alla richiedente asilo la possibilità di dialogare con persone competenti, di sospendere la decisione... Molto spesso accade che crollino di fronte a questa richiesta...” (TP6)

“Una cosa che mi ha sempre stupito è il fatto che casi di questo tipo emergano in modo molto residuale all'interno delle audizioni in commissioni. Diverse volte emergono dei dubbi, dei sospetti che possano esserci degli elementi di tratta (...) però questa viene negata in modo piuttosto decisa e radicale dalla persona e quindi da questo punto di vista per noi è particolarmente difficile proseguire e approfondire (...) A volte l'interessata stessa dice di prostituirsi però di non essere costretta da nessuno e quindi è molto difficile indagare, fare delle domande, anche con delle pause... In alcuni casi abbiamo anche riconvocato la persona per creare un clima più confidenziale.” (TP7)

Sotto il profilo più strettamente qualitativo, il percorso tipico, ricorrente in gran parte delle storie menzionate, riguarda attualmente giovani donne (anche minorenni) in condizioni di particolare vulnerabilità, che vengono reclutate prospettando il raggiungimento di migliori condizioni di vita attraverso lo svolgimento in Europa di un'attività prostitutiva *facile* e *remunerativa* o di un altro tipo di lavoro (parrucchiera, colf, ecc.). L'aspetto della vulnerabilità è stato evidenziato da

diversi operatori dell'accoglienza, che hanno riscontrato non soltanto contesti di provenienza di povertà estrema ma anche fragilità affettive all'interno di famiglie maltrattanti, problemi psicologici dovuti ad eventi traumatici e perfino seri disagi di tipo cognitivo. Anche laddove la dimensione dell'inganno è molto ridotta, le condizioni di violenza, sopraffazione, pericolosità del "lavoro" offerto vengono ben occultate (così come l'entità del debito finale e l'intensità dello sfruttamento). La famiglia di origine è spesso coinvolta nel "patto di reclutamento" (suggerito da riti woodoo) e può poi diventare, sotto la minaccia di ritorsioni e vendette da parte dei trafficanti, un ulteriore elemento di pressione.

“ Lo sfruttamento nigeriano ha una commistione tra il mito dell'andare via - per cui (si fugge da) una povertà economica, sociale, nel ruolo della donna - e una famiglia molto pressante e partecipante al progetto migratorio anche di sfruttamento. Poi ci sono le mamen che hanno una funzione molto importante di traino, di aggancio, perché sono persone conosciute, ma ostentano anche una riuscita del percorso migratorio per la persona scelta e la famiglia... Un modello. Sono donne che arrivano tutte ingioiellate, che si affittano la macchina, che spediscono cose a casa, "persone vincenti". (TP1)

“ Queste organizzazioni criminali hanno l'accortezza di andarle a prendere nei loro villaggi rurali... Una ragazza che ha sempre vissuto in una capanna in mezzo al nulla, cosa ne può sapere? Se gli dicono ti porto a fare la cameriera in un ristorante italiano lei ci crede, anzi, tutta la comunità si impegna a raccogliere i soldi... Oggi però il fenomeno si è talmente evoluto che c'è un ritorno di informazione (...) Qualcuna delle ragazze che arriva ora ha una certa consapevolezza, magari pensa di riuscire a gestire la cosa e che dopo alcuni mesi riesce a tirarsi fuori, ma questo non implica che non ci sia lo sfruttamento, anche se la ragazza immagina una modalità diversa, immagina che quando arriva in Italia poi scappa, ma si ritrova dentro sistemi dai quali è difficile scappare.” (TP8)

“ Quasi sempre un fatto dirompente nella vita delle persone (traumi, problemi familiari, economici...) che diventano più fragili o irretite da facili miraggi vengono avvicinate con proposte più o meno precise di lavoro in Europa, che però diventa quasi da subito la via dello sfruttamento” (OS11PI).

Sfruttando contatti consolidati con funzionari corrotti all'interno delle istituzioni, il gruppo criminale fornisce alla vittima i documenti di viaggio e organizza la partenza. Quando il viaggio viene effettuato in aereo, le donne (generalmente quelle più belle e "fortunate") raggiungono direttamente (o talvolta transitando per altri paesi europei) la meta di destinazione e vengono subito avviate alla prostituzione. Invece, il tragitto verso l'Europa via terra, che comporta l'attraversamento del deserto con mezzi di fortuna e varie tappe intermedie nei paesi di transito, espone le donne ad ogni genere di abuso e violenza. Una volta arrivate in Libia, poi, molte

di loro raccontano di essere state incarcerate e stuprate dai militari libici oppure costrette a prostituirsi nelle cosiddette “connection houses” in attesa di tentare la traversata del Mediterraneo per raggiungere l'Italia. Lo sfruttamento sessuale delle donne nigeriane trafficate inizia quindi ben prima di giungere in Europa.

“Tratte a piedi, fermate in Libia e poi arrivo con i barconi... Viaggi che rispetto al passato rendono le persone molto più provate, affaticate, quando arrivano, fisicamente e psicologicamente... e più vulnerabili rispetto all'assoggettamento al debito o a finire nella tratta dopo (...) In molti casi l'avvio alla prostituzione avviene in Libia. La Libia è luogo di iniziazione e di tortura.” (TP1)

“Le persone provenienti dalla Libia spesso prima di imbarcarsi per l'Italia (tramite trafficanti a pagamento) sono 'merce' di scambio tra la polizia libica (che si fa pagare per far uscire le persone dal carcere o per carcerarne solo una parte in accordo con i trafficanti) ed i trafficanti che organizzano i passaggi di frontiera con i paesi confinanti, nonché gli attraversamenti del deserto in condizioni disumane.” (OS5M)

“Più è gradevole la ragazza più è probabile che prenda l'aereo, minore è il tempo del viaggio minore è la possibilità che nel percorso venga sfruttata (...) E' un bene più prezioso, è opportuno che vada in aereo, perché potrebbe perdersi nel viaggio terrestre, questo è stato documentato.” (TP9)

Come testimoniato da diversi intervistati, durante la cosiddetta “emergenza Nord Africa” sono state introdotte in Italia, all'interno dei flussi di profughi in fuga dai conflitti e dalle violenze, un gran numero di vittime di tratta, molte delle quali di nazionalità nigeriana. Appositamente istruite a fare richiesta di asilo allo sbarco, le ragazze sono state trasferite, spesso in compagnia dei loro trafficanti, nei vari centri di accoglienza allestiti in quel periodo, da cui sono poi scappate per essere avviate alla prostituzione. Senza voler entrare nel merito delle polemiche sulla gestione di questa fase di emergenza, numerose segnalazioni hanno denunciato l'esercizio di attività prostitutiva all'interno e all'esterno delle strutture senza che venisse attuata alcuna misura di contrasto³⁸.

“Abbiamo avuto a colloquio una ventina di ragazze che hanno fatto la Libia proprio per ricostruire la loro storia e alla fine è venuto fuori che erano tutte poverissime, di famiglie disgregate, non scolarizzate, tipo ragazze di strada allo sbaraglio, che a un certo punto con un fidanzato hanno tentato la fortuna dell'emigrazione e sono partite, senza neanche sapere dove andavano... ragazze che sono arrivate a Tripoli pensando che fosse Napoli... E si sono ritrovate ad essere prostitute nelle case per sopravvivenza... poi è scoppiata la guerra e sono scappate...” (TP3)

38 Giovanni M. (cura di), *L'infinita emergenza*, Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche e Studi, Roma 2013. Pannarale L. (a cura di), *Passaggi di frontiera. Osservatorio sulla detenzione amministrativa degli immigrati e l'accoglienza dei richiedenti asilo in Puglia*, Quaderni de l'altro diritto, Pacini Editore, Pisa, 2014.

“La richiesta di asilo politico veniva incentivata dallo sfruttatore perché la ragazza veniva accolta in quei luoghi del tutto privi di controllo, per cui non solo usufruiva di un titolo di soggiorno e non poteva essere arrestata e espulsa, ma disponeva pure di un luogo in cui consumare lo sfruttamento. Ma questa non è mica colpa soltanto dello sfruttatore, ma anche dello Stato che crea questi obbrobri totalmente privi di controllo, di consulenza, di accoglienza come nel caso dell'emergenza Nord Africa.” (TP4)

“Ci hanno raccontato che in alcuni CARA mentre sono pochi i casi di donne che si prostituivano prima, è emerso che alcune donne sono state indotte a entrare nei circuiti della prostituzione da uno sfruttatore all'interno del CARA. A cosa servono questi posti? Sono ricettacoli... posti non presidiati che non fanno un servizio alle persone. E altri posti tremendi sono i CIE, dove le vittime di tratta non sanno di avere dei diritti.” (TP1)

Rispetto al modello di sfruttamento nigeriano e alla sua connessione con i circuiti della protezione internazionale, un testimone privilegiato propone una chiave di lettura in controtendenza rispetto alle spiegazioni prevalenti. A fronte di una maggiore consapevolezza dell'esistenza del fenomeno da parte degli operatori della tratta e dell'asilo, i quali effettivamente riscontrano un numero crescente di casi tra le persone prese in carico, l'intervistato afferma che tali casi costituiscono sostanzialmente gli “strascichi” dell'emergenza Nord Africa perché l'uso strumentale della protezione sarebbe in realtà decisamente in calo. A suo parere, la “vera” tratta, gestita da organizzazioni criminali transnazionali ben strutturate, utilizza il trasferimento “via aereo” per un numero selezionato di donne che entrano principalmente attraverso visti turistici, ricongiungimenti familiari o gli stessi flussi. In una fredda logica commerciale, infatti, è del tutto controproducente per il trafficante investire denaro in questo business (il costo per i documenti, visti, tangenti varie può arrivare fino a 10.000 euro) per poi rischiare che la “merce” si perda o deperisca durante l'estenuante attraversamento del deserto. La tratta “via terra” sarebbe quindi marginale nell'attuale modello nigeriano e coinvolgerebbe soggetti dalle strategie “artigianali” non legati alla grande criminalità organizzata.

“Secondo me, adesso il fenomeno non è tanto alto perché il picco c'è stato durante l'emergenza Nord Africa (...) Quando sono scappate nei grandi numeri sono arrivate barcate di ragazze (...) Comprare una ragazza, spendere dei soldi e poi metterla su una tratta di deserto in cui può succedere di tutto, compresa la morte, come business è fallimentare in partenza. Io ho questa idea: questa storia della tratta è diventata sempre di più un business importante dal punto di vista economico e in questi anni si sono strutturati molto bene come reti criminali a livello transnazionale... La criminalità dalle dimensioni mega gestisce molto bene il proprio traffico, non si butta in questa storia dei

viaggi della disperazione, dei barconi, la tratta è una cosa di lusso... Le ragazze continuano ad arrivare tranquillamente nei nostri aeroporti con i visti, con i ricongiungimenti familiari.... Comprate, pagate, messe su un aereo e dopo due giorni sono direttamente in Europa... sane, pulite, con i documenti, pronte per la strada... Tutto quello che passa dopo è una roba residuale, da poverini, da “fai da te”, da avventurieri...” (TP3)

Oltre al gruppo nigeriano, la connessione tra tratta e asilo coinvolge anche altre nazionalità (nonché altri gruppi sociali come uomini, transgender o minori). Accanto a casi definiti perlopiù “sporadici” o “minoritari” di persone provenienti da altri paesi africani (Senegal, Camerun, Somalia, Eritrea, Costa d'Avorio, Togo, Egitto, ecc.), asiatici e, in minor misura, europei (Albania, Ucraina, Serbia), è stato evidenziato un legame specifico tra tratta organizzata/ richiesta di asilo e alcuni contesti di origine. E' importante sottolineare che si tratta di paesi caratterizzati non solo da condizioni di grave arretratezza economica, ma anche da rigide tradizioni culturali o religiose e strutture sociali ai limiti del paraschiavismo. Ciò significa che, parafrasando le parole di un intervistato, il principio della forte asimmetria di potere, su cui si basa la tratta internazionale, si può potenzialmente sviluppare in qualsiasi parte del mondo, laddove chi pone in essere una grave limitazione alla libertà individuale non sia poi perseguibile, per una serie di ragioni politiche, storiche, economiche, dalle forze dell'ordine o dalle autorità locali. Ed è in tal senso che la tratta diventa giuridicamente rilevante anche come fenomeno per la richiesta di asilo.

Uno dei paesi più menzionati è il Bangladesh. Sfruttando vincoli sociali che qualcuno non esita a definire di servitù di “tipo feudale”, reti organizzate di *trafficking* reclutano cittadini bengalesi (quasi tutti di sesso maschile) per poi inserirli in percorsi di sfruttamento nei mercati informali dell'agricoltura e dei servizi. La condizione di asservimento vissuta nel paese di origine si riproduce nel rapporto con i trafficanti, tanto che queste persone raramente percepiscono la gravità delle vessazioni subite e fanno richiesta di misure di protezione sociale. All'interno di questo sistema, che sembrerebbe caratterizzare anche il target pakistano, risulta particolarmente drammatica la situazione di un numero imprecisato di minori trafficati attraverso il canale dei falsi ricongiungimenti familiari, che, da quanto va recentemente emergendo, vengono sfruttati anche nei mercati di prostituzione maschile.

“Un altro target che presenta gli indicatori delle vittime di tratta, ossia che dopo il percorso di richiedenti asilo trova collocazione in ambiti di sfruttamento già individuabili prima della partenza, è quello del Bangladesh... Alcuni fanno un percorso di richiesta asilo ma non entrano nei circuiti di sostegno di secondo livello dello SPRAR... Hanno il debito iniziale e quello con chi gli fa contratti di lavoro fittizi (...) Questo è un target ancora più invisibile delle nigeriane, che

passa per il sistema dei richiedenti asilo, entra pochissimo nei sistemi tratta ma ha il reclutamento, transfert e sfruttamento tipici delle persone trafficate. Eppure pochi sono in grado di intercettare e lavorare con questo target (...) E la questione dei minori è che vengono collocati non solo nelle economie informali ma sono anche funzionali alla prostituzione maschile che si sviluppa all'interno delle comunità del Bangladesh. E ciò riguarda anche i minori della comunità pakistana, mentre sulla comunità indiana non ho informazioni.” (TP4)

“Altri numerosi casi si sono verificati all'interno del progetto “Emergenza Nord Africa” ed in particolare con alcuni casi di tratta per sfruttamento lavorativo con riferimento a richiedenti protezione internazionale provenienti dal Bangladesh. Una continua crescita di attività di natura imprenditoriale gestite da cittadini bengalesi (in particolare mini-market e alimentari) ha portato una forte necessità di manodopera a basso costo; alcuni richiedenti protezione internazionale arrivati in Italia nel 2011 sono stati coinvolti in tali attività e hanno anche abbandonato i percorsi di accoglienza ed integrazione nei quali erano ospitati proprio per poter “entrare” nel circuito di questa tipologia di tratta.” (OS10ER)

In realtà, dal materiale empirico raccolto sono emersi casi di richiedenti o titolari di protezione vittime di grave sfruttamento lavorativo anche di altre nazionalità ma la loro esiguità numerica non fa presupporre l'esistenza di una relazione strutturata tra tipologia di sfruttamento e paese di origine. Il fenomeno del “lavoro forzato” rimane comunque largamente sommerso e poco conosciuto e anche qualora le vittime vengano intercettate, l'ottenimento di un permesso art. 18 (anche con mero percorso giudiziario) è molto difficile. Nonostante le evoluzioni legislative a livello europeo e nazionale, la consapevolezza crescente tra gli operatori del settore e le riflessioni avviate sul tema, sussistono difficoltà legate all'applicazione della normativa, alla costruzione di un adeguato sistema di accoglienza e, soprattutto, all'emersione delle diverse forme di coinvolgimento, non sempre chiaramente delineato, come di seguito illustrato:

“ [Talvolta] si tratta di casi di sfruttamento non di massa ma che riguarda poche persone, in cui non sempre è configurabile un'ipotesi di vera e propria tratta, perché questa è configurabile quando la capacità di autodeterminazione della persona giunge ad un livello considerevole, una sorta di stato di soggezione... Non sempre il confine tra truffa, sfruttamento e tratta è così sottile, per cui è possibile dire quando si è di fronte all'uno o all'altro. Questo è tecnicamente molto complesso ma importante perché una richiesta di asilo può fondarsi soltanto su un'ipotesi di tratta e vera e propria... Il bene giuridico che viene violato è la capacità di autodeterminazione, non la capacità economica, come nel caso della truffa” (TP2).

La corretta identificazione delle situazioni di grave sfruttamento lavorativo e l'invisibilità delle vittime costituiscono un problema generalizzato. Lasciando solo

per un momento da parte la questione della richiesta di asilo e concentrando l'attenzione sugli ingressi per flussi annuali e soprattutto per lavoro stagionale, il meccanismo di base, organizzato "per cellule" è stato così riassunto: un intermediario, figura chiave del sistema spesso appartenente alla stessa comunità locale, mette in collegamento la rete di reclutamento con il bacino di datori di lavoro che potrebbero beneficiare del migrante; l'intermediario si accorda con il datore di lavoro e viene avviata la domanda; ottenuto il nulla osta, il lavoratore entra nel paese e per pagare il debito contratto viene avviato allo sfruttamento. Ancora di più che nello sfruttamento sessuale, il migrante, che parte da una situazione di estrema vulnerabilità, aderisce al piano migratorio proposto ma non ha reale consapevolezza delle condizioni di sfruttamento, ricatto e privazione di diritti a cui verrà sottoposto.

“Questo vale nella maggior parte dei casi, in alcuni residuali casi è stata riscontrata la diretta conoscenza tra il beneficiario datore di lavoro e la rete di reclutamento, però questo in situazioni molto meno scandagliate, di livello più elevato. Ricordo una situazione in cui una grossa impresa italiana si avvaleva di manodopera asiatica che veniva trasferita in un altro paese asiatico dove c'era una società controllata da questa impresa italiana che li assumeva i lavoratori asiatici e poi li portava in Italia, in quel caso c'è una rete che è chiara, con la compartecipazione anche del datore di lavoro, però casi del genere accertati sono pochissimi, pure qui richiamando i ricercatori, sono le cosiddette associazioni a “doppia sponda” cioè stanno di qua e di là ma sono la stessa cosa”
(TP9).

Un'ulteriore ambito menzionato di connessione tra tratta e asilo, di cui ancora si ignora in gran parte il funzionamento nonostante l'attenzione crescente, è quello dello sfruttamento dell'accattonaggio organizzato. Secondo un intervistato, che riporta il caso del Veneto, questo tipo di fenomeno, inteso come attività di mendicanza svolta in contesti precisi (chiese, supermercati, parcheggi), riguarda molte persone che hanno un titolo di soggiorno per protezione sussidiaria o umanitaria e si avvale di una rete di soggetti che non soltanto gestisce l'occupazione delle “postazioni di lavoro” ma si appropria anche dei proventi guadagnati.

“Il fallimento delle politiche di integrazione del sistema asilo noi lo vediamo chiaramente con il fenomeno dello sfruttamento dell'accattonaggio organizzato, che in base ad una ricerca che stiamo facendo in Veneto, per il 60% coinvolge il gruppo rom dei paesi dell'Est Europa e per il 40% coinvolge invece donne e uomini dell'Africa Subsahariana, in particolare Nigeria, che hanno fatto richiesta di asilo... Molti l'hanno ottenuta, vista la forte risposta repressiva da parte delle forze dell'ordine, in particolare della polizia municipale.” (TP4)

A conclusione del quadro generale sul fenomeno analizzato si riporta una sintetica descrizione dei principali cambiamenti percepiti dagli operatori intervistati. Anche

per effetto delle risposte normative e delle azioni repressive messe in atto dalle forze dell'ordine nell'ultimo decennio, la tratta ha modificato significativamente i suoi tratti essenziali. Come in parte già illustrato, l'evoluzione ha comportato innanzitutto un ampliamento delle forme di sfruttamento e delle tipologie di vittime coinvolte, in termini di contesto di provenienza, genere, età e profilo socio-culturale. In particolare, sebbene la prostituzione rimanga la modalità di sfruttamento più visibile e analizzata, sono stati registrati, complice anche la crisi economica generale e la presenza in Italia di vasti settori di economia informale e sommersa, numerosi casi di grave sfruttamento lavorativo a danno di soggetti di diversa nazionalità. Inoltre, citando i risultati di una ricerca di recente realizzazione³⁹, un'intervistata rileva non solo la crescita di "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).

Quanto alle rotte, queste cambiano di volta in volta a seconda delle azioni di contrasto che vengono poste in essere. E' importante ribadire che, anche se l'azione mediatica è concentrata sugli sbarchi di immigrati nelle coste del Sud Italia (e sui tragici episodi di naufragi che spesso si verificano) una parte consistente di ingressi di vittime di tratta avviene attraverso permessi per lavoro stagionale, lavoro nello spettacolo, ricongiungimenti familiari e altre forme di apparente legalità che sfociano nella successivo sfruttamento nel momento in cui gli accordi pregressi di regolarizzazione non vengono rispettati.

“Se parliamo di identificazione nel momento di attraversamento alla frontiera, vi sono permessi di soggiorno tipicamente identificatori di tratta, per esempio il visto per art. 27 o permesso di soggiorno per cosiddetti artisti, ballerine dei night... Di fronte a quel tipo di visto o permesso di soggiorno si sa molto bene in teoria che c'è intenzione di sfruttamento sessuale. Abbiamo portato avanti molti processi con le ragazze dell'Est, li abbiamo vinti... Eppure incredibilmente quando alla polizia si fa richiesta di art. 27, non si fanno mai richieste o domande in più sulla situazione...” (TP2)

In ogni caso, con riferimento alle modalità di sfruttamento, il principale cambiamento riferito dagli intervistati riguarda la complessiva diminuzione dei livelli di violenza esercitati sulle persone prostitute e l'insorgere di forme di “prostituzione negoziata”⁴⁰, in cui si concedono maggiori spazi di libertà e una

39 Cfr. Castelli V. (a cura di), *op. cit. supra*.

40 Le caratteristiche di questa forma di sfruttamento sono state documentate in letteratura soprattutto in riferimento alla tratta di donne romene. Cfr. CPE, *Speranze, in vendita. Ricerca qualitativa relativa alla tratta a scopo di sfruttamento sessuale in Romania e Italia, nel periodo 2007-2010*, Progetto AnimaNova, Bucarest, 2012.

(parziale) partecipazione ai proventi. In queste forme mascherate di schiavitù, l'elemento chiave di coercizione è rappresentato dallo stato di soggezione psicologica verso lo sfruttatore (con il quale spesso sussiste un legame di tipo affettivo), piuttosto che dall'esercizio di forme brutali di controllo. Anche nel modello nigeriano, tradizionalmente incardinato sulla gestione "femminile" dello sfruttamento, è stata osservata la presenza di figure maschili dal ruolo non sempre definito (fidanzati, protettori, picchiatori, distributori di sbiancanti o di preservativi...). Tutto ciò abbassa la percezione del proprio stato di sfruttamento e diminuisce le possibilità di "sganciamento", anche perché il fatto di disporre di parte del denaro guadagnato decreta in parte il "successo" del progetto migratorio.

“Le forme estreme di sfruttamento continuano a sussistere soltanto per poche nazionalità, perché salvo casi sporadici l'intensità dello sfruttamento si è notevolmente attenuata (...) È pur vero che con il progredire sia dell'aspetto normativo che delle interpretazioni giurisprudenziali, il fatto che siano lasciati degli ambiti di libertà transitori non impedisca di individuare la sussistenza del reato di riduzione in schiavitù. Sappiamo che è l'autodeterminazione il punto cardine.”(TP9)

La medesima tendenza a utilizzare strategie di assoggettamento più *soft* ed elaborate è evidenziata nel grave sfruttamento lavorativo:

“Tendenzialmente più si va avanti più le modalità sono sopraffini... Nel senso che più che dire “ti sto sequestrando il passaporto” adesso si usa magari chiederti il passaporto per fare il rinnovo del permesso di soggiorno e farti avere il cedolino di ricevuta delle poste che non conta nulla così tu sei convinto di avere un titolo... Insomma degli stratagemmi per evitare come sempre delle azioni emblematiche e chiare. Rimanere in una zona d'ombra in cui il comportamento non assume caratteristiche illecite da sfruttatore... Ma niente che possa trarre veramente in inganno le forze dell'ordine, un avvocato, un giudice, che obiettivamente ha sviluppato una competenza e ha interesse a smascherare il fenomeno.”(TP2)

Tracciati a grandi linee i contorni del fenomeno, non resta ora che approfondire la questione chiave dell'emersione.

06 L'EMERSIONE DEL FENOMENO: SAPERI E CONDIZIONI NECESSARIE

Il processo di identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale può avvenire, a rigore, in qualsiasi momento del percorso (fase di primo soccorso allo sbarco, accoglienza o detenzione, controlli di routine, ogni occasione di contatto con i servizi socio-sanitari, ecc.) e riguarda pertanto tutti i soggetti che a diverso titolo entrano in contatto con le potenziali vittime (forze dell'ordine, operatori sociali, membri delle commissioni territoriali, avvocati, personale socio-sanitario, ecc.).

Relativamente alle persone accolte presso i centri dello SPRAR, per la stragrande maggioranza di queste, secondo la testimonianza degli operatori dei progetti, l'identificazione della loro condizione di vittime di tratta è avvenuta durante il periodo di accoglienza nel sistema, soprattutto nel corso dei colloqui con gli operatori stessi e, come anticipato nei paragrafi precedenti, durante la ricostruzione della memoria personale da presentare alla Commissione. In altri casi, la condizione di vittima di tratta è emersa in sede di colloquio con operatori specializzati, quali assistenti legali o psicologi. L'individuazione di alcuni segnali fin dal momento dell'ingresso ha comportato la necessità di porre particolare attenzione al caso, tentando di stabilire un rapporto empatico e di fiducia con la persona stessa, al fine di facilitare il racconto delle esperienze vissute. Sporadici sono invece i casi in cui la condizione di vittima di tratta è stata riconosciuta al richiedente asilo prima del suo arrivo in un progetto SPRAR⁴¹.

Oltre ai casi accertati di tratta, sono stati poi segnalati diversi casi sospetti, ovvero quei casi che hanno generato il dubbio negli operatori di accoglienza dello SPRAR circa la possibilità che alcuni beneficiari del progetto avessero avuto un vissuto mai emerso di tratta. Quando questa situazione si è verificata, la condizione di potenziale vittima tra i richiedenti asilo è stata il più delle volte discussa in modo collegiale da parte dell'équipe del progetto. Ad esempio, in un caso, i sospetti degli operatori sono stati esplicitati all'équipe in modo che tutti fossero informati e potessero prestare attenzione ai segnali ritenuti più preoccupanti, in modo da intervenire tempestivamente nel caso di un peggioramento della condizione

⁴¹ Per fare alcuni esempi: un caso è stato identificato prima dell'ingresso nel progetto SPRAR da una operatrice dello sportello asilo che durante il colloquio di accoglienza ha raccolto la storia personale della persona e ha poi contattato la referente di un progetto territoriale di accoglienza per effettuare un colloquio congiunto; in un altro caso, la condizione di vittima di tratta è stata rilevata prima dell'ingresso nel progetto SPRAR dalla Questura: un intervento di polizia presso una struttura abitativa ha fatto emergere condizioni di sfruttamento ed è stato allora che le persone senza regolare permesso di soggiorno, su consiglio della Questura stessa, hanno formalizzato la richiesta di asilo e sono successivamente entrate nello SPRAR su segnalazione della Prefettura del territorio.

di benessere del beneficiario. In un altro caso, l'équipe ha deciso di avviare un approccio dedicato volto alla costruzione di un rapporto di fiducia che permettesse l'avvicinamento progressivo della beneficiaria e al contempo il graduale distacco dalle figure che potevano rappresentare un ostacolo al percorso di integrazione o che semplicemente potevano avere una funzione ambigua per la beneficiaria stessa. Ci sono poi esperienze in cui l'équipe di progetto svolge periodicamente incontri con gli ospiti per monitorare bisogni ed eventuali malesseri e nei casi sospetti l'équipe si avvale dell'ausilio di mediatori culturali per accrescere il senso di fiducia del beneficiario nel progetto e nei percorsi d'inserimento proposti.

In alcune esperienze, oltre alla discussione collegiale, vi è anche il ricorso a collaborazioni professionali esterne al progetto. In uno di questi casi infatti, è stata richiesta una consulenza esterna contattando operatori di progetti art. 18 e sollecitando il supporto di un'avvocata esperta di tratta. In un'altra esperienza è stata utilizzata nei colloqui ordinari una mediatrice formata e direttamente impiegata in un servizio sulla tratta, in modo da offrire alla beneficiaria lo spazio necessario per aprirsi e raccontare la propria storia. Da segnalare poi la modalità di lavoro del Servizio Stranieri del Comune di Torino che si manifesta proprio nel lavoro di équipe, dove il confronto avviene all'interno delle riunioni di area. Quando emergono casi sospetti, il Servizio procede con il coinvolgimento delle educatrici dell'area Tratta: i primi colloqui avvengono alla presenza di due educatrici e una mediatrice culturale in cui una delle educatrici svolge il ruolo "dell'osservatore esterno"; nel momento in cui sono stati raccolti elementi sufficienti, nella riunione di area viene discusso il caso e vengono decisi i primi interventi. Solitamente viene predisposto anche un progetto di assistenza legale e di segnalazione alla Commissione Territoriale.

Quindi, con riferimento alle modalità in cui gli operatori dello SPRAR affrontano i casi delle potenziali vittime di tratta ai fini della loro identificazione, in prevalenza, il processo che porta all'emersione del fenomeno coinvolge tutta l'équipe di progetto e solo in casi residuali è lasciato alla sensibilità dei singoli operatori. In alcune esperienze, inoltre, la stessa équipe si avvale della collaborazione di personale professionale esterno.

Passando ora a considerare le opinioni dei testimoni privilegiati, una delle condizioni che più di altre è indicata come valore aggiunto in grado di facilitare l'emersione della condizione di vittima di tratta tra i richiedenti o titolari di protezione internazionale e viceversa, è il tempo a disposizione degli operatori di accoglienza e degli altri soggetti che entrano in contatto con le potenziali vittime. È il tempo infatti che permette alle due parti che vengono in contatto di stabilire un reciproco rapporto di fiducia, in questo modo le potenziali vittime hanno una

opportunità in più per sentirsi protette e confidare la propria storia e il proprio percorso di tratta; ed è il tempo che permette all'operatore di cogliere quei segnali di riconoscimento che solo la frequentazione diretta e prolungata può permettere. Difatti, la mancanza di tempo viene spesso indicata come una delle criticità del sistema; sono diverse le voci che si alzano a denunciare l'inadeguatezza dei tempi e degli spazi necessari a far sì che la potenziale vittima di tratta si senta protetta, acquisti fiducia e, al riparo da minacce e dalla vergogna di subire un giudizio negativo, inizi a raccontare la propria esperienza.

Vi è poi un ulteriore elemento da considerare all'interno del processo di emersione del fenomeno: trasmettere alla potenziale vittima il valore dell'opportunità che gli viene offerta. Attraverso la fiducia che si instaura è possibile infatti sollecitare il beneficiario a raccontare la propria storia proponendogli in cambio di seguire quello che può essere il migliore percorso di tutela e assistenza. Tuttavia, poiché i vissuti che sono propri delle vittime di tratta sono spesso causa di forti traumi, uno dei modi per aggirare il dolore che il trauma porta con sé è negarlo, non riconoscerlo e preferire dei percorsi di protezione alternativi; è questo uno dei motivi per cui molte migranti vittime di tratta nella forma dello sfruttamento sessuale che hanno intrapreso il percorso di richiesta della protezione internazionale preferiscono non manifestare la loro condizione, come ci viene rappresentato da una delle coordinatrici di un progetto territoriale.

“Le condizioni sono solo la pazienza e la tolleranza di chi le segue e il tempo (la fiducia che si crea), perché è l'unico elemento che può fare la differenza. Un altro elemento può essere, qualcuno la chiama “minaccia” io preferisco fargli capire che noi siamo una possibilità quindi se lei ne vuole approfittare ci deve raccontare la verità, perché all'interno di quella verità noi gli possiamo proporre qual è il percorso migliore. Però questo è un elemento molto difficile perché, soprattutto nei miei casi, hanno l'escamotage di poter proseguire con la richiesta di asilo, preferiscono non ritornare in tutto quel sistema” (TP8).

Si è detto del principio della convenienza; un elemento in più che permette l'emersione del fenomeno e che consiste appunto nel garantire qualcosa alla potenziale vittima (permesso di soggiorno, tutela, assistenza) affinché questa riconosca il suo stato di vittima. Non può esservi attività di identificazione se manca adeguata assistenza e protezione. Per queste ragioni, in Italia l'art. 18. D.lgs. n. 286/1998 ha rappresentato uno strumento fondamentale nell'ottica dell'approccio centrato sul rispetto dei diritti umani, come sostiene un magistrato.

“È il principio della convenienza, bisogna offrire qualcosa, è su questo che bisogna lavorare; l'art. 18 ha il grande pregio, tuttora vivo: “io non ti chiedo nulla ma ti do”, e questo era il segreto dell'art. 18. Ma è sempre la stessa cosa perché al lavoratore sfruttato non interessa il programma dell'art. 18 interesserebbe

forse una opportunità di lavoro, una opportunità di integrazione che magari è diversa da quella offerta per altri, è su questo che bisogna lavorare nell'ottica non di modifiche dell'art. 18, ma di integrazione, di aggiustamento in relazione ai singoli diversi ambiti (...) I casi di riconoscimento aumentano al momento in cui funzionano le reti di intercettazione delle potenziali vittime, più potenziali vittime si riescono ad intercettare più emergono dal sommerso, ovviamente è importante per esse che ci sia qualcosa da offrire: il permesso di soggiorno. È crollato il numero delle romene identificate dal 2009 in poi, da quando sono diventate comunitarie. Per loro deve valere il principio della convenienza, e per i lavoratori deve valere il principio della convenienza” (TP9).

Per rispettare il principio della convenienza sarebbe utile dunque aggiornare l'art. 18 ai caratteri delle nuove forme di sfruttamento a fini di tratta, in primis lo sfruttamento lavorativo ma anche i nuovi casi, sempre crescenti e ancora sommersi, di sfruttamento del lavoro domestico. Ancora il magistrato.

“Apriamo un altro fronte: l'efficacia del programma art. 18 rispetto alle vittime di sfruttamento lavorativo, che non vogliono quello: vogliono un posto di lavoro, vogliono dei soldi da rimandare alla famiglia di origine, non gli interessa di entrare nei programmi dell'art. 18, nella maggior parte dei casi. Lì c'è anche un discorso generale, politico: torniamo sul fatto di ripensare le politiche relative ai programmi di protezione sociale, calibrate sull'odierno, non possiamo vivere di rendita su qualcosa pensato vent'anni fa. Vent'anni fa l'art. 18 non venne di certo pensato per i lavoratori sfruttati, venne pensato per le vittime di sfruttamento sessuale, e non è stato più ripensato e oggi bisognerebbe affrontare questo discorso, lo stesso per le badanti, vent'anni fa si iniziava, ma il boom è venuto dopo. Quindi i programmi non sono calibrati sulle modifiche del fenomeno” (TP9).

Come sopra accennato, tra i soggetti istituzionali che entrano in contatto con i potenziali richiedenti asilo vittime di tratta, vi sono anche le Commissioni Territoriali per il diritto di asilo. Può accadere che durante l'audizione i membri abbiano percezione della presenza di un vissuto di tratta nelle maglie dei racconti dei richiedenti asilo. Tuttavia, lo schema di intervista utilizzato durante le audizioni presso le Commissioni territoriali⁴², che normalmente riguarda i dati socio-anagrafici del richiedente e del nucleo familiare, le cause di persecuzione, i motivi di fuga dal paese, informazioni sul viaggio e le ragioni per cui la persona non può tornare nel proprio paese d'origine, non prevede indicatori di tratta e l'eventuale individuazione di vissuti di grave sfruttamento è perlopiù dovuta a conoscenze o esperienze personali dei membri.

Da quanto emerso, alcune Commissioni territoriali, anche se in modo autonomo e non armonizzato, cercano di attivare meccanismi di collaborazione con le

⁴² Per un approfondimento sulla conduzione dei colloqui in sede di audizione cfr. Senzaconfine (a cura di), *Le voci sospese*, 2013, www.vocisospese.org.

associazioni del territorio, ad esempio sospendendo la procedura di valutazione e segnalando i casi sospetti a operatori della tratta o dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) in modo tale che possano essere sottoposti a colloqui più approfonditi.

“Ad esempio in Sicilia, dove è presente anche Presidium, il progetto finanziato dal ministero dell'interno e implementato da UNHCR, OIM e Save the Children, lì c'è stata la collaborazione con OIM per segnalare persone all'organizzazione specializzata per l'intervista, per l'individuazione delle vittime di tratta. Nelle Commissioni dove c'è stato un contatto con OIM c'è stata questa buona prassi di una sospensione della procedura di asilo, segnalazione ad OIM per un colloquio così che OIM possa valutare se effettivamente la persona è potenziale vittima di tratta, perché anche dopo uno, due, tre colloqui è difficile individuare con certezza, e inviare una certificazione alla Commissione territoriale per la valutazione successiva. È un aspetto, ma anche lì non siamo ancora a quello che dovrebbe essere, ovvero un vero meccanismo di coordinamento tra asilo e tratta” (TP10).

In questo ambito, un'esperienza da segnalare è quella della Commissione Territoriale di Torino, riconosciuta dalla Commissione Nazionale come buona prassi. In questo territorio infatti, sulla base della prassi che si è andata consolidando, nel mese di giugno 2014 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa tra Città di Torino e Prefettura del capoluogo piemontese⁴³. Da alcuni anni la Commissione Territoriale si avvale infatti della competenza del personale impegnato nel progetto contro la tratta del Comune di Torino per individuare le dinamiche connesse ai casi di vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo. Tale prassi è stata infine formalizzata attraverso la sottoscrizione del Protocollo il quale prevede appunto che la Commissione Territoriale segnali al Servizio Stranieri e Nomadi, previo consenso scritto dei diretti interessati e nel pieno rispetto delle norme in materia di protezione internazionale, o al Servizio Minori - Ufficio Minori Stranieri in presenza di minorenni, situazioni di apparente sfruttamento e tratta di esseri umani concernenti richiedenti protezione internazionale che possano emergere nel corso delle attività valutative della stessa Commissione, affinché i Servizi stessi possano valutare, nei locali della Commissione, ad opera del personale del Servizio competente in materia, la presenza di quegli elementi propri dei suddetti fenomeni di tratta e sfruttamento. Altresì, il Servizio Stranieri e Nomadi ed il Servizio Minori - Ufficio Minori Stranieri si rendono disponibili ad esaminare quelle situazioni, nel pieno rispetto del principio di genere e di orientamento sessuale (con particolare attenzione alle donne vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale che dovrebbero essere ascoltate e seguite da personale di genere femminile), per le

⁴³ Nello specifico, tra la divisione comunale Politiche sociali e rapporti con le aziende sanitarie e la Commissione territoriale di Torino per il riconoscimento della protezione internazionale.

quali è stato richiesto l'intervento al fine di assistere la Commissione Territoriale nell'acquisizione di elementi valutativi necessari all'esercizio delle funzioni istruttorie e di tutela di cui la Commissione stessa è incaricata e al fine di garantire protezione all'eventuale vittima di tratta e sfruttamento⁴⁴.

“Quando di fronte ad un caso abbiamo dei dubbi, proponiamo subito alla richiedente asilo la possibilità di dialogare con persone competenti, di sospendere la decisione (...) Funziona così. Noi le ascoltiamo, emergono degli elementi e se subito vogliono parlare con il personale anti-tratta, questi vengono immediatamente nei locali della commissione e vengono messe in comunità. Cerchiamo di non far passare neanche un istante, le facciamo uscire da un'altra porta... Un lavoro di rete molto forte. Sarebbe bene allargare la rete anche ad altri enti, anche se il comune di Torino ha molti legami con altre realtà... Poi ci sono altri casi in cui non hanno (passami il termine terribile) “ceduto” subito, perché hanno un muro dentro... Allora noi facciamo il verbale di audizione, gli spieghiamo gli elementi contraddittori e alla fine con l'interprete (in pidgin english perché sono soprattutto nigeriane, ma se ci capita la senegalese e abbiamo il dubbio facciamo lo stesso) gli spieghiamo che in Italia esiste la possibilità di essere protette in caso di sfruttamento, ecc... Molte volte la mettiamo su questo piano: “Vuoi ritornare in commissione, noi sospendiamo la decisione e, se ci dai il consenso, dialoghiamo anche con un'operatrice femminile di un progetto di protezione così ti spiega in cosa consiste...” Noi ovviamente non mettiamo a verbale questo, o meglio chiediamo un consenso separato che alleghiamo al fascicolo perché ovviamente sono controllate... E ci è capitato che noi l'abbiamo riconvocate e sono tornate (...) chiedendo subito di entrare in comunità protetta, e poi riconvocate abbiano iniziato a raccontare la vera storia allegando la relazione, il referral dell'anti-tratta ma già in comunità protetta. Queste donne (dieci o otto, non ricordo) sono ancora tutte nelle comunità, non sono fuggite, quindi non è stato strumentale” (TP6).

Del resto, sono le stesse raccomandazioni dell'UNHCR⁴⁵ a prevedere, nei casi in cui vengano individuate potenziali vittime di tratta nel sistema asilo, la sospensione della procedura e il trasferimento della vittima in un centro dedicato dove possa usufruire di una “pausa di riflessione” e di assistenza specializzata.

“L'UNHCR raccomanda, nel caso venissero individuati potenziali vittime di tratta nel sistema asilo, che ci sia proprio una sospensione della procedura di asilo, il riferimento e il trasferimento della vittima in un centro e che abbia accesso ad una “pausa di riflessione” e che durante questi tre mesi di pausa di riflessione possa una potenziale vittima beneficiare di colloqui specializzati e di tutela specializzata in modo che possa solo successivamente riavviare la procedura di asilo se è il caso di riavviare la procedura di asilo oppure che le vittime di tratta

⁴⁴ La Commissione Territoriale di Torino ha stipulato un protocollo d'intesa anche con l'associazione Frantz Fanon che fornisce servizi di psicoterapia e supporto psicosociale per gli immigrati, i rifugiati e le vittime di tortura.

⁴⁵ UNHCR, Linee guida di protezione internazionale. L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta.

rimangono solo nel sistema tratta, queste sono le raccomandazioni dell'UNHCR Bruxelles che promuoviamo anche in Italia... c'è stata anche una delegazione del Consiglio d'Europa, abbiamo dato anche a loro dei suggerimenti per le loro raccomandazioni allo Stato italiano proprio perché vengano istituiti meccanismi di coordinamento tra i due sistemi, perché sia previsto questo periodo di riflessione, di "ricovero" per le vittime di tratta e perché questo sia il momento in cui possa essere individuato il sistema di tutela più adeguato oppure che una persona possa beneficiare dei due sistemi di tutela, cioè la tutela verso il rischio di un rinvio verso il paese di origine dove una persona potrebbe essere nuovamente reclutata o essere vittima di persecuzione in quanto vittima di tratta quindi rifugiato, ma allo stesso tempo la tutela in Italia e l'assistenza specializzata in Italia, quindi trovare sia meccanismi di coordinamento sia la possibilità per una vittima di tratta rifugiata di poter beneficiare, in modo complementare, di entrambi i meccanismi di tutela e di assistenza" (TP10).

In Italia, la necessità di collegamento tra il sistema tratta e il sistema asilo è stata riconosciuta solo recentemente, con la promulgazione del D.lgs.24 del 4.03.2014, che recepisce la direttiva 2011/36/UE. Il decreto 24 prevede infatti all'art. 10 misure di coordinamento (ed eventuale rinvio) tra amministrazioni che si occupano di tratta e di asilo, l'obbligo di fornire agli stranieri che si avvalgono dell'art. 18 informazioni sulla protezione internazionale e la trasmissione degli atti al questore da parte delle Commissioni territoriali se durante l'esame emergono fondati indizi di tratta. Nonostante tali progressi normativi, le raccomandazioni dell'UNHCR e le "buone prassi" sopra illustrate, è tuttavia ancora frequente da parte delle Commissioni territoriali il rinvio dei presunti casi di tratta al sistema di protezione anti-tratta per avviare una richiesta di permesso di soggiorno in base all'art. 18, anziché valutare attentamente la sussistenza dei requisiti per il riconoscimento della protezione in base ai "fondati motivi" legati alla tratta stessa (eventualmente indirizzando al contempo la persona verso strutture di assistenza art. 13 e 18). In merito le dichiarazioni di un avvocato.

"Si tratta, e questo si è detto più volte ormai e comincia a diventare pacifico, di un errore da parte delle commissioni perché avere la possibilità di un percorso alternativo alla protezione internazionale, quello della protezione sociale, non è assolutamente da considerarsi come un elemento escludente ma semmai è la possibilità in più che viene data dallo Stato italiano di poter abbinare i due percorsi e scegliere tra i due gli elementi migliori per far sì che la protezione che viene poi riconosciuta sia la migliore. Fermo restando che da un punto di vista prettamente giuridico la protezione internazionale è sicuramente di un livello superiore rispetto alla protezione umanitaria e sociale dell'art. 18" (TP2).

Il fatto che i due percorsi siano ancora percepiti come separati è in primo luogo da attribuire, secondo alcuni, all'assenza di un programma formativo nazionale specificatamente dedicato al tema dei richiedenti asilo vittime di tratta, per

tutti i componenti delle Commissioni territoriali. In merito alla loro applicazione nelle Commissioni territoriali è stata raccolta la testimonianza di un membro di Commissione.

“Le linee guida (UNHCR) cerchiamo di applicarle, ma spesso i due percorsi (tratta e asilo) vengono percepiti in maniera un po' separata, come se le due cose non potessero in alcun modo intersecarsi, lo sforzo che facciamo è trasmettere che i due percorsi non sono da vedere in modo separato ma possono sovrapporsi, non è facile che questo messaggio venga sempre accolto capito compreso, viene ancora percepito come se si trattasse di due cose diverse” (TP7).

Malgrado vi siano ancora delle perplessità circa la sovrapponibilità dei due percorsi, uno degli indicatori dell'accoglimento delle indicazioni contenute nelle linee guida dell'UNHCR all'interno delle Commissioni territoriali è dato proprio dal numero crescente di riconoscimenti dello status di rifugiato e delle altre forme di protezione, come la sussidiaria e l'umanitaria, ai richiedenti asilo in quanto vittime di tratta, come dichiarato da un componente dell'UNHCR.

“E' anche a seguito della promozione delle linee guida per il riconoscimento dello status di rifugiato alle persone vittime di tratta che ci sono stati sempre di più, sempre in proporzione minima in confronto al potenziale numero totale, però sempre di più ci sono i riconoscimenti dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra e anche di altre forme di protezione, perché poi dipende dalla discussione in Commissione ecc. quindi ci sono anche protezione sussidiaria e protezione umanitaria, che non sono sempre le protezioni appropriate, a volte può essere riconosciuta una protezione umanitaria solo perché c'è un'impressione, una percezione, che non è assolutamente una soluzione per la vittima che ha un permesso di soggiorno, continua ad essere sfruttata ma non ha accesso ad una tutela specifica... è un garantire una protezione contro il rinvio presso il paese di origine che non è lo status di rifugiato perché non c'è certezza, è una sorta di protezione compromesso giusto per evitare il rischio del ritorno” (TP10).

06.01 Gli indicatori

Il percorso che porta all'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale deve essere necessariamente supportato dalla definizione di alcuni indicatori generali. Tali indicatori dovrebbero, oltre che essere condivisi dai diversi attori che a vario titolo, in varie forme e in diverse circostanze interagiscono con i potenziali beneficiari dello status di rifugiato vittima di tratta, tenere conto delle diverse tipologie di sfruttamento (sessuale, lavorativo, accattonaggio...), dei luoghi in cui viene praticato e delle caratteristiche socio-demografiche delle vittime. Inoltre, poiché le forme di assoggettamento cambiano a seconda delle nazionalità dei gruppi coinvolti e dei periodi storici, anche gli

indizi che fanno scattare l'identificazione possono subire variazioni di rilievo. Per tali ragioni, ai fini dell'emersione del fenomeno, la maggioranza degli intervistati sostiene l'utilità dell'utilizzo di un format condiviso e prestabilito di indicatori e passi procedurali purché dotati di flessibilità e adattabilità alle mutevoli manifestazioni del fenomeno (si pensi soprattutto al grave sfruttamento lavorativo). In merito, l'opinione di una coordinatrice di un progetto territoriale.

“Per me è importantissimo, sia degli indicatori che delle procedure. L'emersione del fenomeno non è una cosa facile, anche il più bravo operatore di tratta che ci lavora da 20 anni, non è con un colloquio che può capire. Il fattore tempo è fondamentale, prima di tre mesi di relazione è molto probabile che ci siano molte bugie sotto. La flessibilità è comunque importante non è che se c'è un format si può fare a meno della flessibilità, la flessibilità soprattutto per questi fenomeni è importante. Anche perché il fenomeno cambia negli anni: le forme di sfruttamento, da dove vengono, anche le modalità mi viene da dire, perché con le ragazze nigeriane una volta era difficile parlarci, erano molte aggressive, devo dire la verità, le due ragazze nigeriane che abbiamo noi sono tranquille...”
(TP8).

Analoga posizione è quella di una psicologa di una associazione contro la tratta: format condiviso ma mantenendo la flessibilità nella valutazione delle diverse storie.

“Credo che un format condiviso unitamente ai principali indicatori siano sicuramente strumenti fondamentali per offrire all'operatore una cornice di riferimento all'interno della quale potersi muovere; certo che gli indicatori ed i format non possono essere concepiti come strumenti inflessibili e oggettivamente applicabili in tutti i casi. Parliamo sempre di persone quindi di storie di vita e di unicità e singolarità di ogni soggetto” (TP11).

In base alle testimonianze raccolte, sono numerosi gli indizi che possono consentire il riconoscimento, al di là dell'ovvia provenienza da determinati paesi (ad esempio, la Nigeria). L'indicatore che viene menzionato con maggiore frequenza riguarda la presenza di un forte controllo sulla presunta vittima da parte di connazionali che si spacciano per familiari, fidanzati, amici (tipico è il caso della *maman* per le donne nigeriane sfruttate sessualmente) ma che esercitano forme visibili di ricatto e intimidazione, limitando chiaramente la sua libertà di movimento.

In secondo luogo, lo stesso ricorso a storie inverosimili o preconfezionate rappresenta in sé un importante indicatore di tratta soprattutto se la vittima durante il racconto tende a cadere spesso in contraddizione o non sa argomentare palesi incongruenze. Tra i vari elementi “sospetti” più ricorrenti, spesso raccontati per non esporre i familiari a possibili ritorsioni, sono stati menzionati l'indicazione di un altro paese di provenienza, la negazione dell'esistenza di una rete familiare nel paese di origine, il riferimento al matrimonio forzato come motivo di fuga.

La “bugia”, anziché motivare una risposta immediata di diniego, dovrebbe dunque costituire, sia in sede di accoglienza sia in sede di audizione, una sorta di incentivo a “smontare il racconto” in un’ottica non ostile o respingente verso la persona. In merito l’opinione di una coordinatrice di un’associazione contro la tratta.

“Anche la bugia è un indicatore. Nel documento tratta/asilo avevamo messo un intervento della Caizzi che è una etnopsicologa di Ferite Invisibili che dà come indicatore del trauma in atto il fatto di avere vuoti di memoria. Avere anche questi strumenti di lettura psicologica è molto importante per le forze di polizia. Le bugie iniziali di una donna sono per la vergogna... anche verso chi la sta accogliendo. Dire che sono stata una prostituta e l’ho scelto non è facile (anche se noi sappiamo che è una scelta per modo di dire perché si può essere consapevoli ma non libere di scegliere)... finché non ti conosco e non ho fiducia... Poi bisogna capire anche nel tipo di bugie quali sono indicatori di tratta, come negare di avere una famiglia quando quasi sicuramente c’è e ha anche un ruolo nell’organizzazione...” (TP1).

Dunque, la bugia e la contraddizione come indicatore di un vissuto di tratta da nascondere a cui si aggiungono le percezioni sollecitate dalla comunicazione non verbale: la postura, gli occhi bassi, le reticenze o, al contrario, il racconto veloce, tutto d’un fiato, della storia, le pause, le emozioni che salgono. Ci sono poi racconti in cui la violenza subita viene attribuita ad altre figure in una sorta di trasferimento del trauma, e ancora i racconti che sostengono la gratuità dell’ospitalità ricevuta, come viene segnalato da un componente di Commissione territoriale per il diritto d’asilo.

“Poi un’altra cosa che mi è capitata, che ti raccontano la violenza sessuale sempre riferita alla figura dello “zio”, ma si capisce che non è credibile la storia... Ne ho parlato anche con gli etnopsichiatri... Rielaborano la violenza fisica subita trasportandola nella storia che gli hanno detto di raccontare... ma si capisce che la violenza è stata vissuta...” (...) “E il fatto che quando chiedi: “Come fai ad essere così ben vestita, cosa fai durante tutto il giorno?” rispondono sempre con questa storia delle chiese e dei sacerdoti che aiutano tantissimo...” (TP6).

Altro indizio chiave riguarda le rotte migratorie e le modalità di viaggio laddove coincidono con quelle prevalentemente utilizzate dai trafficanti nel medesimo periodo di riferimento. Se la persona è una ragazza e arriva in aereo che arriva dalla Nigeria, con molta probabilità ha alle spalle un vissuto di tratta. Il viaggio in aereo sta infatti ad indicare un progetto preciso scelto dagli sfruttatori della ragazza che non vogliono correre il rischio che questa durante il viaggio possa subire violenze che ne farebbero perdere il suo valore sul “mercato”.

Vi sono inoltre una serie di indicatori psico-comportamentali che si manifestano frequentemente in situazioni di accoglienza: diffidenza nei confronti degli operatori e dei connazionali, tendenza all’isolamento, riluttanza a sottoporsi a determinati

controlli medici; tendenza ad eseguire degli ordini e conseguente scarsa autonomia decisionale, scarsa stima in se stessi, depressione; uscite sospette e non giustificate; reticenza nel raccontare la propria storia migratoria; apatia; poco interesse nei percorsi di integrazione proposti.

Infine, un ulteriore indicatore riguarda invece la frequenza della identificazione: tanto più una persona viene identificata quanto più esiste la possibilità che sia una vittima di tratta in quanto abbandona il percorso di accoglienza e torna in strada dove viene di nuovo intercettata dalle associazioni che operano sui territori.

06.02 Strumenti e competenze necessarie all'emersione del fenomeno

Sulla base di quanto emerso dall'analisi dei questionari sottoposti agli operatori dello SPRAR e del sistema tratta e delle interviste effettuate ai testimoni privilegiati, nel presente paragrafo si intende fornire un quadro dei fabbisogni formativi e del set di strumenti e competenze ritenuti utili a favorire l'identificazione e l'emersione del fenomeno. Inoltre, ci si soffermerà sulle figure considerate "chiave", ossia sugli attori che, in virtù di specifiche competenze, partecipano alla gestione del fenomeno e che pertanto sono chiamati, in misura sempre maggiore, a sviluppare sinergie di intervento in un'ottica di rete e di condivisione dei saperi.

06.03 Fabbisogni formativi

Secondo le testimonianze raccolte, appare abbastanza diffusa la percezione che il generale livello di consapevolezza sulla commistione dei fenomeni di tratta e asilo fra gli operatori di entrambi i sistemi sembra essere mediamente accresciuto rispetto al passato: ciò è ascrivibile, da un lato, alla maggiore attenzione che, a livello istituzionale e mediatico, è stata dedicata negli ultimi tempi a tali tematiche, e che ha portato al tentativo di adottare una legislazione più specifica al riguardo; dall'altro lato, al sempre più frequente verificarsi di casi di sovrapposizione tra i due fenomeni, soprattutto nell'ambito della rete SPRAR. Nondimeno, il bagaglio di conoscenze relative alla tratta degli operatori del sistema asilo sembra dipendere molto dalle possibilità che hanno avuto di sperimentarsi su tali casi, di gestire progetti in collaborazione con soggetti esperti e servizi territoriali specifici per le vittime di tratta, ossia dalle concrete occasioni di acquisire conoscenze e competenze trasversali.

Degli operatori della rete SPRAR intervistati, poco meno della metà dichiara di aver ricevuto una formazione adeguata sulla tratta; pur tuttavia, la quasi totalità dei rispondenti ritiene necessario approfondire le proprie conoscenze sul fenomeno e sulle tematiche ad esso correlate. In particolare, i temi sui quali si ritiene opportuno

colmare il proprio fabbisogno formativo sono i seguenti:

- Strumenti e metodologie utili a favorire una più agevole identificazione dei casi di sfruttamento e tratta: set di indicatori e metodologie di conduzione efficace di colloqui, finalizzate all'emersione dei casi;
- Conoscenza approfondita dei fenomeni di tratta, sfruttamento e traffico di esseri umani: tratti caratterizzanti, tipologie di vittime più ricorrenti, modalità di organizzazione delle reti di sfruttamento, ecc.;
- Formazione in ambito legislativo: normativa internazionale, europea e nazionale in materia;
- Formazione in ambito psicologico per l'accoglienza, l'emersione della condizione di vittima di tratta e la definizione dei percorsi individuali di presa in carico, che prevedano tutela e sostegno specifici;
- Formazione in ambito sanitario: informazione sui rischi, sulle vulnerabilità e sui bisogni peculiari che possono riguardare le vittime di tratta in ambito sanitario, nonché sugli opportuni interventi da attivare;
- Approfondimento e scambio di saperi ed esperienze, relative a prassi e interventi volti a favorire l'integrazione sociale, con altri soggetti operanti nel campo della tratta.

Data la dinamicità con cui i fenomeni della tratta e dello sfruttamento si strutturano e si evolvono nel tempo in termini di organizzazione, tipologie di flussi, di rotte e di paesi coinvolti, mostrando una rilevante capacità adattiva rispetto alle condizioni del mercato e alla legislazione vigente nei paesi di arrivo, gli operatori dello SPRAR considerano importante poter usufruire di un aggiornamento continuo sulle caratteristiche assunte da tali fenomeni e sulle relative dinamiche che si sviluppano. Ritengono inoltre utile acquisire una migliore conoscenza dei contesti socioculturali da cui provengono le potenziali vittime, ad esempio riguardo agli aspetti attinenti la sfera magico-religiosa (in riferimento all'uso coercitivo e strumentale dei riti vudù nella tratta delle vittime nigeriane).

L'acquisizione di strumenti e competenze per il riconoscimento dei casi di tratta risulta essere il fabbisogno più comune: in effetti, appare fondamentale disporre di chiavi di lettura adeguate delle situazioni che si propongono, specie se si considera che nello stesso circuito di accoglienza, oltre alla vittima, possono celarsi anche gli sfruttatori e gli eventuali intermediari.

Non va poi sottovalutata la necessità, avvertita da gran parte dei rispondenti, di un supporto in ambito psico-relazionale, non solo rivolto alle vittime, bensì anche agli stessi operatori. Ciò va correlato, in primo luogo, al bisogno di questi ultimi di individuare un'efficace modalità comunicativa in grado di favorire l'instaurarsi di un rapporto di fiducia con le vittime, necessario a stimolare il racconto del

loro vissuto. In tal senso, i rispondenti auspicano l'acquisizione di strumenti e competenze relative alle proprie capacità di ascolto e di dialogo empatico.

In secondo luogo, l'emersione stessa della condizione di vittima di tratta e/o delle vulnerabilità e peculiarità che la caratterizzano comporta spesso delle criticità di varia natura, che richiedono competenze e interventi appropriati. Il fardello di abusi, sopraffazioni, sofferenze, disagi e vulnerabilità che la vittima di tratta reca con sé può risultare di difficile gestione e sostenibilità per l'operatore sprovvisto delle risorse e degli strumenti necessari ad affrontare tali problematiche. Tale difficoltà s'aggrava laddove le vulnerabilità della vittima non si limitano alla sola sfera psicologica, ma investono anche quella sessuale a causa degli abusi subiti. Diversi rispondenti hanno riferito un disagio nel dover ascoltare i racconti dettagliati di esperienze particolarmente violente e traumatiche che investono la sfera affettivo-sessuale, e di trovarsi poi impreparati a sostenere un carico così delicato e gravoso nel momento in cui è opportuno attivare degli interventi specifici di cura e presa in carico.

“Le vittime di tratta e sfruttamento sessuale portano in sé delle sofferenze (alcune hanno subito abusi fin da piccole) legate alla sfera sessuale che devono essere innanzitutto affrontate e dove necessario con un aiuto anche di tipo psicologico sia per gli operatori che per le vittime. Affrontare lo sfruttamento sessuale pone l'operatore stesso in difficoltà poiché ci si confronta inevitabilmente con la sfera sessuale e affettiva di ciascuno che sotto molti aspetti è ancora tabù. Molte donne raccontano di esperienze brutali sia riferite a violenze ricevute, ma anche riferite al tipo e alle modalità di rapporti sessuali che hanno subito”. (RS47)

A differenza di altre problematicità di fronte alle quali l'operatore è generalmente preparato per attivare l'opportuno distacco e valutare obiettivamente la situazione, quelle relative alla sfera affettivo-sessuale chiamano in causa in prima persona la soggettività dell'operatore e la sua capacità di comprensione e gestione della situazione, filtrata attraverso il piano del giudizio, del pregiudizio, delle personali inibizioni e anche dell'impreparazione o indisponibilità a mettersi nei panni dell'altro. È dunque comprensibile che tali questioni necessitino di un approccio appropriato da parte di personale qualificato quale è lo psicologo o l'etnopsichiatra, in grado altresì di avviare il necessario lavoro di cura e riabilitazione. Il supporto all'operatore può essere utile più in generale anche a gestire eventuali difficoltà legate alle dinamiche comportamentali di vittime ancora invischiate nel fenomeno dello sfruttamento sessuale (si cita, ad esempio, il caso di donne che nelle ore serali fuoriescono dalla struttura in abiti succinti e che adottano comportamenti che possono creare imbarazzo e preoccupazione), o che faticano ad integrarsi all'interno della struttura a causa di un disagio psico-emozionale legato al trauma

subito.

Il supporto di personale qualificato e la formazione in ambito psicologico appaiono dunque elementi chiave da acquisire, il che risulta comprensibile considerando le diverse specificità con cui si sono sviluppati i due sistemi, quello dell'asilo e quello della tratta, sulla base delle caratteristiche e delle esigenze dei diversi target di beneficiari: da un lato, il sistema asilo è nato per accogliere migranti fuggiti dal proprio paese a causa di persecuzioni e di rischi per la propria incolumità e, sebbene abbiano compiuto un percorso di arrivo non certo facile e privo di sofferenze, i progetti perseguiti sono principalmente volti a concretizzare l'inserimento nel paese di accoglienza, tramite la pronta acquisizione dell'autonomia lavorativa; dall'altro lato, il sistema tratta mira a offrire in primo luogo protezione e riabilitazione a persone in condizioni di assoggettamento e di estrema vulnerabilità che intendono uscire dai meccanismi di tratta e di grave sfruttamento. Tale sistema è dunque maggiormente orientato agli aspetti di cura e di sostegno psicologico rispetto al sistema asilo, giacché si ritiene indispensabile che, prima ancora di perseguire un percorso di inserimento socio-lavorativo, la vittima goda della tutela adeguata e lavori sulle proprie vulnerabilità e i propri traumi con il sostegno di psicologi.

Dalle interviste ai testimoni privilegiati emerge come sia essenziale, per gli operatori dello SPRAR che gestiscono progetti di (potenziali) vittime di tratta, comprendere le esigenze peculiari, espresse ma anche inespresse, di questo specifico target di beneficiari, e calibrare conseguentemente i relativi progetti, garantendo alla vittima tutto il tempo necessario sia a rassicurarsi sull'opportunità di affidarsi e ripercorrere il proprio vissuto, sia a seguire un percorso adeguatamente tutelante e riabilitativo. Questo è certamente l'aspetto che maggiormente diverge dai comuni progetti per richiedenti asilo e rifugiati, e sul quale è necessario prevedere attività formative e momenti di confronto e collaborazione con soggetti più esperti.

L'emergere con sempre maggior frequenza della commistione fra i due fenomeni sta comportando la necessità di sviluppare connessioni e collaborazioni tra il sistema tratta e il sistema asilo, integrando gli aspetti carenti nell'uno e nell'altro. Non a caso, la grande maggioranza dei rispondenti auspica un percorso formativo che preveda il coinvolgimento degli operatori di entrambi i sistemi, promuovendo il confronto e l'interscambio di prassi ed esperienze, oltre all'acquisizione di conoscenze trasversali e approfondite. In quest'ottica, appare indispensabile una formazione legale che riguardi entrambi i fenomeni, così da approfondirne la correlazione.

Il confronto è senz'altro utile anche a creare o rafforzare delle sinergie sul territorio, favorendo lo sviluppo di reti che vedano coinvolti tutti i soggetti interessati a livello locale. L'impreparazione di una parte rilevante degli operatori SPRAR

riguardo alla gestione dei casi emergenti di tratta è data non solo dalla scarsa conoscenza del fenomeno e degli strumenti adeguati per gestirlo, ma anche dalla generale carenza o debolezza delle reti di attori territoriali che se ne occupano: molto spesso, laddove non siano stati già attivati dei progetti specifici che coinvolgano la rete asilo, l'operatore non sa a chi rivolgersi, a chi segnalare i casi e quali interventi attivare. L'attività formativa a livello locale dovrebbe quindi mirare anche a favorire una migliore consapevolezza di quali siano le figure coinvolte nei processi di riconoscimento e presa in carico delle vittime e di come esse possano collaborare in maniera efficace, promuovendo lo sviluppo di sinergie operative.

Specularmente a quanto dichiarato dagli operatori SPRAR, gli operatori dei progetti dedicati alla tratta esprimono, tra i fabbisogni formativi primari, la necessità di un approfondimento sulle tipologie di protezione internazionale e sulla legislazione riguardante la concessione, il rinnovo e la conversione dei relativi permessi, oltretutto sulla connessione tra i due fenomeni. Ciò è ritenuto utile a fornire maggiori strumenti, migliorare la strategia di intervento e promuovere la sinergia con gli attori locali, sia mediante lo scambio di conoscenze e buone prassi tra operatori dei due sistemi, sia tramite la costituzione di tavoli di lavoro, auspicabilmente allargati anche ad altri soggetti, istituzionali e non.

Essi convengono sulla necessità di poter usufruire di un aggiornamento costante sui fenomeni, nonché sulle condizioni socioculturali, politiche ed economiche dei contesti di provenienza. Nel set di conoscenze e competenze che deve possedere un operatore tratta per favorire l'emersione dei casi, ritroviamo anche le capacità relazionali e di ascolto empatico, la sensibilità, la conoscenza dei più comuni indicatori e dei servizi del territorio.

Dalle interviste condotte ai testimoni privilegiati emerge la conferma di quanto il complesso di strumenti e competenze di cui devono disporre gli operatori, quali un'approfondita conoscenza trasversale dei fenomeni, la capacità di riconoscere gli indicatori, un'adeguata formazione in campo legislativo, la capacità di stabilire una relazione basata sulla fiducia, sull'ascolto e sul dialogo empatico e la capacità di collaborazione con gli altri attori locali, sia fondamentale per l'emersione e l'adeguata presa in carico dei casi.

Dotare gli operatori di maggiori strumenti e competenze dovrebbe permettere di strutturare un sistema di rete in grado di fornire risposte adeguate alle condizioni, al vissuto e ai bisogni espressi o inespressi di ciascun beneficiario, tramite la predisposizione di progetti "flessibili", come sottolineano alcuni: ossia progetti in cui gli operatori che si trovino a valutare le condizioni dell'utente e la tipologia di presa in carico da attivare abbiano la competenza e la sensibilità di individuare subito quale percorso sia più opportuno fra la richiesta d'asilo e la richiesta di

protezione ex art. 18 o 13 (a seconda del grado di tutela necessario, valutando anche il persistere o meno dei legami con lo sfruttatore e il livello di rischio per la vittima), con la consapevolezza però che i due percorsi non si escludono, ma anzi possono susseguirsi a beneficio dell'utente.

“L'ideale è essere in una rete, per cui se io sono allo sportello posso scegliere il posto migliore per la persona che si presenta, ad esempio se è molto spaventata o a rischio la mando in una struttura dove ci sono una serie di regole ma c'è un muro di protezione e una vigilanza e poi magari dopo un po' la sposto... L'ideale sarebbe agire all'interno di un sistema e in base alla persona che si ha davanti, con uno sguardo molto ampio sulle risorse e una formazione adeguata anche giuridica, per discernere subito che tipo di percorso si deve attivare... se ad esempio si valuta che è meglio chiedere i 5 anni della richiesta di asilo e poi fare anche l'art. 18...” (TP1).

06.04 Figure chiave

Abbiamo già illustrato come il grado di conoscenza del fenomeno della tratta, spesso insufficiente, determini di frequente un'impreparazione degli operatori dello SPRAR nel riconoscere e gestire i potenziali casi che emergono, il che può generare una serie di rischi, che possono essere riassunti in una generale incapacità di garantire la tutela adeguata: dalla difficoltà di stabilire un rapporto basato sull'ascolto, la fiducia e la pazienza, alla mancata adozione di misure protettive mirate ad allontanare la vittima dagli sfruttatori e intermediatori, dalla difficoltà di comprendere i bisogni specifici delle vittime e di individuare il percorso più opportuno, a quella di gestire eventualmente assieme le diverse specificità dei progetti di richiedenti asilo, rifugiati e vittime di tratta.

In carenza di conoscenze e competenze specifiche, l'emersione e la corretta gestione del fenomeno dipende esclusivamente dalla sensibilità del singolo operatore, il quale può comprensibilmente avvertire la necessità di collaborare con figure professionali competenti, che possano garantire un supporto dal punto di vista psicologico, sociosanitario e legale; necessità che a volte, però, gli operatori sembrano faticare a portare a livello di piena consapevolezza o a tramutare in azione concreta. In questo caso, può sorgere in loro un senso di frustrazione e di impotenza nel non riuscire a trovare conferme sui forti sospetti che il beneficiario sia invischiato in una situazione di sfruttamento o tratta, nel non riuscire a stabilire un canale di comunicazione empatico ed efficace con la presunta vittima, nel non essere in grado di mettere in atto soluzioni al problema.

Laddove invece il livello di consapevolezza e conoscenza del fenomeno è maggiore e l'esperienza ha portato ad attivare reti anche minime di sinergia con altri attori, il processo che porta all'emersione del fenomeno è sempre più frequentemente

frutto della collaborazione tra figure diverse: in particolar modo, coordinatori del progetto e operatori, assistenti sociali, mediatori, psicologi, avvocati, operatori del sistema tratta. Non sempre sono coinvolti tutti i soggetti citati; ad ogni modo si mira a costruire un lavoro di équipe multidisciplinare o comunque di collaborazione con alcune figure chiave. Taluni progetti predispongono riunioni di staff e sedute periodiche di supervisione con la psicologa⁴⁶, che costituiscono anche l'occasione preziosa per condividere criticità e impressioni sui singoli beneficiari e approfondire alcuni aspetti particolari.

Oltre alla psicologa (o etnopsichiatra), altre figure chiave sono i consulenti legali, che hanno un ruolo rilevante nell'illustrare alla vittima i diversi percorsi di protezione e di riconoscimento di status che la stessa può intraprendere. Rispetto ai richiedenti asilo, inoltre, le vittime di tratta necessitano di un'assistenza più specifica anche dal punto di vista legale, nel processo penale o nell'azione civile ai fini del risarcimento del danno.

Se alcuni intervistati invitano ad assumere con problematicità la figura del mediatore, ricordando che in virtù della sua appartenenza culturale può potenzialmente essere portatore anche di errate convinzioni e pregiudizi, per altri il suo contributo è fondamentale sia per stabilire una comunicazione efficace con la presunta vittima, che spesso non parla altra lingua che uno specifico dialetto del suo contesto d'origine, sia per gettare le basi per un rapporto di fiducia con la stessa. E' quindi importante stabilire con il mediatore un rapporto collaborativo, giacché a lui è richiesto l'arduo compito di fungere da interprete in grado, da una parte, di decodificare all'operatore gli ostacoli a livello psicologico e i condizionamenti culturali che influenzano il comportamento della vittima e la sua scelta di cosa e come raccontare della propria storia (e che spesso generano in lei emozioni quali grande diffidenza, vergogna, rifiuto), e, dall'altra parte, rassicurare la vittima trasmettendole con chiarezza il senso di quanto si vuole comunicare e del cammino che si intende percorrere. L'intervento del mediatore può essere decisivo per l'emersione delle storie e, pertanto, estremamente delicato: egli deve saper interpretare in modo corretto, cercando di cogliere gli stati d'animo, le sfumature, il senso delle pause, il non detto, e riportare tutto ciò agli operatori in maniera appropriata ed efficace. Un lavoro, dunque, ben più profondo della mera traduzione linguistica e molto attiguo alla sfera psicologica.

“Noi cerchiamo di prendere le persone che hanno già la formazione da mediatrici, quindi con un diploma regionale. Loro conoscono anche la storia del paese. Ad esempio una ragazza senegalese non si ricordava quando era arrivata

⁴⁶ Nel testo ci riferiamo frequentemente alle figure di psicologo e mediatore al femminile, giacché quasi sempre in questo ambito tali professioni sono svolte da donne, spesso per richiesta specifica degli operatori di progetto.

in Italia, per noi era importante capire per sapere da quanti mesi era qui. Lei diceva di ricordarsi solo che era la festa del montone e noi con la mediatrice siamo riusciti a capire quale periodo dell'anno era. Anche quando si tratta di raccontare la loro storia, le mediatrici ci spiegano che le ragazze non parlano perché per loro è una vergogna, fare le prostitute nel loro paese è una vergogna, allora le mediatrici gli spiegano che anche nella nostra cultura è così, ma che lo devono fare per stare meglio...se glielo dice una persona che è della stessa sua cultura è più facile. Ma purtroppo non per tutte le mediatrici si riesce ad avere la mediatrice formata bene, ad esempio con le nigeriane è difficile trovare una persona che ha il diploma di mediatore. Il lavoro da fare è anche con loro (le mediatrici), fargli capire l'importanza non è solo della traduzione ma è anche di collaborazione, io tante volte glielo dico: stiamo lavorando insieme per la ragazza, quindi se la ragazza non capisce qualcosa tu mi devi aiutare a farglielo capire e mi devi aiutare a capire cosa passa per la testa alla ragazza." (TP8).

Come sottolinea una testimone privilegiata, può essere d'aiuto affidarsi a una mediatrice con un diploma professionale riconosciuto, anche se non sempre e non per tutte le nazionalità è facile trovare figure simili dotate di specifica certificazione (ad esempio, nel caso delle nigeriane). Ad ogni modo, nella ricerca della mediatrice di cui avvalersi nell'ambito dei progetti, appaiono sempre più spesso criteri primari la sua formazione ed esperienza diretta nei servizi rivolti alle vittime tratta: si ritiene infatti che, in virtù delle conoscenze e competenze maturate, riesca più agevolmente a trovare le metodologie di comunicazione adeguate, a riconoscere eventuali bugie e a far sì che le potenziali vittime si aprano e si affidino con maggior facilità. Inoltre, quanto più è approfondita la conoscenza della cultura e della situazione geopolitica del contesto d'origine da parte sua, tanto più aiuto può fornire alla ricostruzione del vissuto.

E' considerato fondamentale anche il coinvolgimento di professionisti in ambito sociosanitario, dagli operatori dei consultori pubblici ai ginecologi, e, più in generale, il personale dei presidi sanitari che spesso prestano cure di primo soccorso a persone che normalmente non si avvicinano ai servizi (si pensi al caso dei lavoratori gravemente sfruttati in caso di infortunio).

Molto frequente tra gli operatori dello SPRAR è la segnalazione dei casi ai servizi territoriali che si occupano di vittime di abusi e di tratta; molto meno ricorrente è la segnalazione ad altri organi quali la Questura (per avviare ricerche sui luoghi e sulle persone segnalate dalle vittime), la Prefettura, le Commissioni territoriali. Un solo rispondente ha riferito del coinvolgimento di un sindacato di categoria per un caso di sfruttamento lavorativo nel settore agricolo (il sindacato è intervenuto con incontri formativi in materia di diritto del lavoro dipendente in agricoltura e delle nuove forme di schiavitù correlate).

Fra gli operatori dei progetti dedicati alla tratta, oltre alla mediatrice, alla psicologa

e al consulente legale, assumono maggiore rilevanza altre figure. In primo luogo, quella dell'operatore di strada, che può gettare le basi per una relazione di fiducia favorendo l'emersione del caso. Parimenti si ritiene fondamentale che adeguate conoscenze e competenze siano proprie di tutte le figure che per prime si interfacciano con le potenziali vittime, siano essi operatori dei CIE, dei CARA, dello SPRAR o di altri sportelli/centri d'ascolto e Forze dell'Ordine. I rispondenti ribadiscono la necessità di un approccio multiagenzia tramite la costituzione di reti locali di collaborazione che coinvolgano tutti i soggetti succitati, cui si aggiungano le Commissioni territoriali e gli altri attori territoriali coinvolti nella gestione del fenomeno.

Rispetto ai colleghi dello SPRAR, gli operatori del sistema tratta sembrano dare molto maggior peso al ruolo delle Forze dell'Ordine nell'emersione dei casi e alla necessità di coinvolgerle nella rete multiagenzia. In particolare, suggeriscono che anch'esse vengano coadiuvate nell'esame dei casi da mediatrici culturali, che, si sottolinea nuovamente, dovrebbero in ogni caso avere una formazione specifica sulla tratta e conoscenze approfondite e aggiornate sui paesi di provenienza delle presunte vittime. Va infatti evitato il rischio che a intervenire come mediatore linguistico sia lo sfruttatore o l'intermediario che accompagna la vittima mascherando le proprie intenzioni, il quale influenzerà strumentalmente la scelta e i successivi sviluppi del percorso di richiesta d'asilo osteggiando l'emersione del reato. Identica osservazione riguarda i CIE e i CARA, dove le vittime si trovano in una situazione fortemente nociva di promiscuità con sfruttatori e intermediari, e il mediatore può essere d'aiuto nell'identificazione del caso di tratta a condizione che ci si accerti che non egli rientri fra questi ultimi.

Le interviste ai testimoni privilegiati sottolineano anch'essi l'importanza di una formazione adeguata e costantemente aggiornata e di un lavoro di rete per tutti i soggetti territoriali che, a vario modo, possono intercettare vittime di tratta, inclusi gli enti del terzo settore, come la Caritas, la Croce Rossa e il CIR, gli operatori dei centri di identificazione e accoglienza, gli sportelli sociali, i consultori, i presidi sanitari, gli sportelli giuridici, le Forze dell'Ordine (compresa la Polizia di frontiera), le Commissioni territoriali incaricate della valutazione delle domande d'asilo in prima istanza, gli Ispettorati del lavoro e i sindacati: tutti costoro possono individuare potenziali indizi, indirizzare correttamente la vittima verso i soggetti che possono prenderla in carico o suggerirle il percorso che è opportuno intraprendere.

Per quanto riguarda le Commissioni territoriali, una prima svolta positiva è avvenuta nel 2005, quando è stato istituito un sistema decentrato ed è stata prevista la partecipazione dell'UNHCR in qualità di ulteriore membro a livello territoriale: la

preparazione generalmente più ferrea dei referenti dell'ACNUR rispetto ai colleghi sui temi della tratta e dello sfruttamento, assieme alla diffusione delle linee guida dell'UNHCR relative all'applicazione dell'art. 1A(2) della Convenzione del 1951 alle vittime di tratta (che la Commissione nazionale ha provveduto a inviare alle singole Commissioni territoriali) ha favorito una maggiore sensibilità nel riconoscere tali casi.

La Commissione nazionale per il diritto di asilo organizza inoltre delle attività formative tematiche, ad esempio sulle tecniche più efficaci di intervista nel campo della tratta, coinvolgendo esperti dell'OIM. Tuttavia, come riconosce la coordinatrice dei componenti dell'UNHCR (sede per l'Italia) presso le Commissioni territoriali, tali attività formative non offrono un approfondimento sufficientemente dettagliato sul fenomeno e sul set di indicatori utili all'identificazione delle vittime di tratta:

“La formazione che facciamo noi sulle tecniche dell'intervista per le nuove commissioni territoriali... sì, [fornisce] indicatori per capire le vulnerabilità, però, non essendo mai delle formazioni sufficientemente approfondite, non vanno abbastanza nel dettaglio sugli indicatori tratta” (TP10).

Un ulteriore intervento della Commissione nazionale è stato quello di promuovere e diffondere il numero verde anti-tratta presso ciascun membro delle Commissioni territoriali, il quale è invitato a fornirlo ai soggetti auditi qualora ci sia la percezione di un potenziale caso di tratta che fatica ad emergere. Si registrano poi altri eventi formativi organizzati su iniziativa spontanea a livello territoriale, coinvolgendo associazioni del privato locale (anche in qualità di formatori) e altri soggetti: a Genova e a Bari, ad esempio, sono state interessate le Autorità portuali, che spesso, prive di una conoscenza specifica sui fenomeni di asilo, traffico e tratta, tendono a svolgere il proprio operato senza effettuare le opportune valutazioni sui casi.

La maggior parte degli intervistati sottolinea quanto sia strategico l'approfondimento e l'aggiornamento in maniera continuativa delle conoscenze di tutti i membri delle Commissioni sul fenomeno, rafforzando le attività formative esistenti sia a livello nazionale che territoriale, e quanto sia opportuno concretizzare in maniera sistematica la diffusione di buone prassi di identificazione e lavoro di rete sulla base delle esperienze sperimentali che sono state avviate nei singoli territori (ad esempio, il protocollo promosso dalla Commissione di Torino). Una preparazione adeguata e uniforme per i diversi membri permetterebbe di limitare il rischio, che quasi sempre si concretizza, che l'emersione del caso sia affidata alla sensibilità del singolo valutatore anziché a criteri più oggettivi e condivisi. Sarebbe a tal fine molto utile, come accade in modo variabilmente strutturato in alcune Commissioni per iniziativa spontanea dei singoli, standardizzare e armonizzare meccanismi di coordinamento interni che prevedano un periodico e sistematico scambio di

expertise, pareri e informazioni tra i vari membri di ciascuna Commissione: costoro, infatti, provengono da enti ed esperienze diverse e dispongono di preparazioni differenti, ma, anche a causa dell'alto numero di casi da esaminare, faticano spesso a trovare momenti di confronto e aggiornamento interno.

“Dipende molto dalla voglia dei singoli membri. Noi discutiamo molto tra noi, una sorta di formazione interna. Io ho imparato tantissimo dai colleghi più “anziani”, che magari sono stati dirigenti della polizia scientifica... o che negli enti locali hanno lavorato tantissimo come educatori per minori non accompagnati o nel tribunale dei minorenni... Uno scambio di expertise...” (TP6).

Anche nel caso delle Commissioni, i mediatori culturali potrebbero svolgere un ruolo prezioso quanto più sono approfondite la loro conoscenza ed esperienza del fenomeno e dei contesti di provenienza. La legge prevede che la responsabilità di garantire la formazione degli interpreti sia della Commissione nazionale, che si preoccupa di sottoscrivere convenzioni con le agenzie che forniscono tale servizio. Ad ogni modo, anche in tale campo l'UNHCR promuove e organizza annualmente delle attività formative rivolte agli interpreti delle Commissioni territoriali; pur tuttavia, dalle interviste si rileva che tale formazione non è sufficiente a colmare il fabbisogno esistente, poiché si focalizza sul fornire informazioni introduttive riguardo alla protezione internazionale e principi generali sul ruolo dell'interprete nel contesto dell'intervista (gli obblighi, i diritti, il codice di condotta professionale), ma non sulle tecniche di intervista nel campo specifico della tratta.

“Il meccanismo di coordinamento dovrebbe prevedere non solo la formazione degli interpreti che lavorano nelle commissioni ma anche la presenza di un interprete specializzato che si occupa di questo, che non è solo un interprete, a questo punto è un mediatore, un esperto che abbia competenze linguistiche che possa condurre un colloquio separato e dedicato a rassicurare, capire, proporre, formulare soluzioni alternative” (TP10).

Per concludere, ci appare rilevante richiamare l'attenzione su un dato non trascurabile, ossia quello relativo alla scarsa attenzione prestata ad altre forme di sfruttamento, in primis quello lavorativo, rispetto alle quali, benché si tratti di fenomeni ampiamente diffusi, si percepisce ancor meno l'esistenza di un adeguato livello generale di conoscenza e consapevolezza, e su cui sarebbe opportuno stimolare l'acquisizione di saperi e competenze, oltre che lo sviluppo di reti di collaborazione, in maniera altrettanto significativa.

06.05 Reti territoriali

Appare comprensibile che, per quanto l'attività formativa debba fornire a tutte le figure coinvolte, in maniera trasversale, una base indispensabile di informazioni aggiornate e competenze, i singoli attori non possono né devono provvedere

da soli a fornire risposte esaurienti, in termini di intervento, ai casi emergenti, esulando dal proprio ambito di competenza; ancora una volta, dunque, va ribadito quanto sia centrale un approccio integrato e multiagenzia. L'esperienza di Torino, dove il protocollo d'intesa tra la Commissione e i servizi di sostegno alle vittime di tratta permette, previo consenso dell'interessata, di sottrarre in tempi immediati la vittima ai propri sfruttatori, attivando da subito l'intervento di personale qualificato, può essere considerata un primo esempio positivo di lavoro di rete. Per alcuni un ulteriore elemento utile al processo di emersione del fenomeno è rappresentato dalla stipula di protocolli tra i soggetti che entrano in contatto con le potenziali vittime, soprattutto se gli stessi vengono resi obbligatori e se le indicazioni della loro applicazione sono trasmesse per via gerarchica:

“Credo che ci siano due aspetti centrali che facilitano l'emersione della condizione di tratta tra i richiedenti/titolari di protezione internazionale: la conoscenza che il singolo operatore ha rispetto al fenomeno della tratta e la competenza nel saper creare una relazione di fiducia che faccia da base per la creazione di specifici programmi individualizzati (basati dunque sull'emersione della propria storia pregressa) volti alla riconquista della propria vita. Inoltre sono centrali: Protocolli con forze dell'ordine / magistratura / servizi sociali; lavoro di rete; sinergia; formazione obbligatoria congiunta di tutti gli operatori di base coinvolti nel processo di identificazione” (TP11).

“I protocolli formalizzati sono uno strumento indispensabile se resi obbligatori. Finora invece esiste una sorta di facoltà... le forze dell'ordine e la magistratura sono stati coinvolte in piccoli progetti specifici che riguardavano singole persone con risultati, a mio avviso, irrilevanti... Di protocolli ne sono stati fatti tanti (io per esempio ne ho fatto uno...) ma la capacità di incisione sulla realtà è praticamente zero.... Bisognerebbe renderlo obbligatorio perché per chi è incardinato in un lavoro di tipo gerarchico di solito, senza una previsione di obbligo, non scatta mai un meccanismo di affermazione perché, in assenza di indicazioni chiare, si teme di fare qualcosa che non è dovuto, che non si è autorizzati a fare” (TP2).

Sempre con riferimento all'emersione del fenomeno, c'è chi sostiene che per perseguire un efficace percorso di identificazione di richiedenti asilo vittime di tratta sia necessario sviluppare azioni proattive multiagenzia. Quindi, se per l'emersione del fenomeno da una parte è necessario promuovere interventi diretti del sociale verso tutte le forme di marginalità e vulnerabilità, essendo superata dalle condizioni reali la sola connessione tra tratta e prostituzione, dall'altra è richiesta una collaborazione tra i diversi soggetti che con maggior frequenza interagiscono con quelle realtà ritenute maggiormente a rischio per mettere in campo azioni di prevenzione ed informazione.

“Rispetto all'emersione di queste soggettività, o si aspetta l'evento traumatico

(perché queste persone hanno la caratteristica di essere fortemente a rischio rispetto a traumi, situazioni che gli impediscono di continuare in maniera chiara ciò in cui vengono inseriti) o noi siamo in grado di sviluppare quelle azioni proattive multiagenzia che consentono all'azione sociale, in correlazione con le attività dei soggetti del mondo del lavoro (direzioni territoriali del lavoro, SPISAL, INAIL, ecc.) di predisporre delle azioni molto chiare in determinati contesti quali l'agricoltura, i laboratori manifatturieri... Attività non solo di affiancamento alle azioni ispettive, ma di prevenzione e informazione presso i lavoratori stranieri che non sanno nulla dei loro diritti e delle loro condizioni. Secondo me, bisogna suddividere gli interventi in due ambiti molto specifici: il primo è dove l'azione sociale può intervenire direttamente senza altre soggettività.. Come è stato fatto per la prostituzione di strada, bisogna che si muovano unità di contatto per l'accattonaggio, per le economie informali di strada (dai venditori di fiori, ai lavavetri)... L'azione sociale deve intervenire con tutte le popolazioni a rischio e non pensare che la tratta sia solo correlata alla prostituzione migrante perché questo ormai è un posizionamento completamente superato. Bisogna che chi lavora in questo settore sia in grado di riconvertirsi e pensare a una educatività di strada che metta al centro lo sfruttamento e che sia in grado di individuare, a seconda delle trasformazioni, i segmenti e gli ambiti nei quali operare" (TP4).

Quindi, come si evince ad esempio dall'esperienza del comune di Venezia, dapprima non si è proceduto attraverso la formalizzazione di un protocollo ma si è costruita una rete nel territorio che poi è divenuta prassi, partendo dal presupposto che per una efficace applicazione dei protocolli operativi sia indispensabile adottare un approccio *bottom-up*, dal basso verso l'alto:

“In questo caso noi abbiamo optato per la via dell'esperienza, dal basso. Abbiamo iniziato a lavorare di concerto con gli ispettori del lavoro soprattutto presso i laboratori manifatturieri cinesi e a seguito della buona collaborazione sono nate poi le adesioni di partenariato e i protocolli all'interno dei progetti dell'art. 13 e 18. I protocolli contemplano da un lato l'azione congiunta dall'altro attività di formazione e sensibilizzazione e anche di apertura alla sperimentazione di nuove strategie di intervento volte a consolidare le buone prassi di lavoro congiunte. All'interno del nostro progetto art. 13, che è regionale, siamo partiti nel 2007 con il partenariato di unica direzione territoriale di Venezia a ora abbiamo partenariati di tutte le direzioni territoriali e della direzione regionale del lavoro. Una cosa nata proprio dal basso" (TP4).

La necessità di creare delle reti multiagenzia nasce anche dalla presenza sui territori di numerosi attori che a vario titolo e in varie fasi entrano in contatto prima con i richiedenti o potenziali richiedenti asilo vittime di tratta. Dalle forze dell'ordine alla magistratura alla polizia municipale, dalle questure alle prefetture, dal mondo dell'impresa ai sindacati, dai presidi sanitari agli operatori sociali, per citarne alcuni. Questi attori, attraverso appunto le reti multiagenzia collaborano sui territori condividendo progetti comuni, ma si tratta spesso di interventi isolati,

lasciati alla sensibilità e alla buona volontà dei singoli o degli attori dei singoli territori, mancando un disegno complessivo nazionale e in assenza di un quadro normativo di riferimento. In assenza di una direzione centrale si corre addirittura il rischio di vanificare gli sforzi compiuti e i buoni risultati ottenuti nelle buone prassi territoriali, in questa prospettiva si muovono le dichiarazioni di un magistrato intervistato:

“Quindi in assenza di una programmazione, della determinazione di determinati fini, in assenza della capacità di far sedere attorno al tavolo tutti gli altri soggetti istituzionali centrali che sono chiamati sulla tratta e quindi il ministero del lavoro, degli esteri, il ministero della giustizia, in assenza di tutto ciò come si può pensare di introdurre delle norme e degli strumenti operativi attraverso cui istituzionalizzare delle strategie di intervento, delle strategie di rete, delle politiche specifiche? Se così è, rimarremo solo a degli spontaneismi di soggetti sensibili che oggi sono in un territorio, domani vanno via e muore anche la buona prassi. Quindi, quali progressi sono stati fatti negli ultimi tempi? Io non voglio essere pessimista, però secondo me sono stati fatti dei regressi negli ultimi tempi non dei progressi. Noto anche che l'attenzione a lungo scema, per andare avanti c'è bisogno di un percorso in positivo, bisogna muoversi, se si arriva ad un certo punto e si sta fermi, poi si torna indietro automaticamente. Gli stessi sforzi territoriali di sensibilizzazione, di formazione, di promozione e di creazione di reti, perdono di credibilità perché se poi non c'è una risposta in termini di obbligatorietà, di effettività, di programmazione in sede centrale, automaticamente quello sforzo si scredita e perde di energia, cioè se si sono spese in alcuni territori tante energie per formare le forze dell'ordine su questo tema ma poi le stesse forze dell'ordine non ricevono un input dalla sede centrale ad essere operativi in quella direzione, e comunque di sentire di essere obbligatorio l'essere operativi in quella direzione, automaticamente si scredita tutto il lavoro di promozione e di formazione che rischia di essere inteso come una forma di pensiero radical chic o di progressismo fine a se stesso. In realtà non è così ma se poi non arrivano risposte di un certo tipo, quindi politico, allora questo è il rischio che si corre” (TP9).

07 CONCLUSIONI

Dalla ricerca sul campo, attraverso le interviste agli operatori sociali e ai testimoni privilegiati, risulta confermata la presenza di vittime di tratta tra i richiedenti asilo e sempre più forti le correlazioni tra i due fenomeni. In coloro che a vario titolo si occupano di richiedenti/titolari di protezione internazionale o di servizi rivolti a persone con vissuti di grave sfruttamento e/o tratta c'è una chiara consapevolezza di grande connessione e intreccio tra le due condizioni e del fatto che i potenziali e/o richiedenti protezione internazionale vengono spesso a trovarsi in condizioni di disagio individuale così alto per cui il rischio di essere coinvolti in riduzioni di schiavitù, di tratta o grave sfruttamento è sempre più concreto. Così come, soprattutto a seguito dei massicci flussi di migranti sbarcati sulle coste italiane, gli intervistati rilevano la presenza di numerose vittime di tratta, confluite poi nel circuito della richiesta di protezione internazionale o ancora vittime di tratta che non essendo in grado di formulare una denuncia, optano per il doppio binario, cioè presentano domanda di protezione internazionale e contemporaneamente o successivamente, entrano in un progetto art. 18.

Nonostante i due sistemi abbiano cercato di rispondere positivamente alle diverse situazioni di criticità⁴⁷, dall'esperienza sul campo emergono problematiche rispetto all'integrazione tra i due settori d'intervento: infatti molti operatori che lavorano sulla tratta hanno una conoscenza parziale della normativa e dei servizi attivati inerente i richiedenti asilo e viceversa, ma soprattutto la questione centrale rimane quella dell'identificazione che coinvolge, oltre agli operatori e i servizi stessi, le Commissioni territoriali per richiedenti asilo, gli operatori sui luoghi di sbarco, le forze dell'ordine ecc e la predisposizione di servizi adeguati. Occorre rafforzare la valutazione dei casi ed intensificare la collaborazione tra i vari attori chiave nel processo di identificazione, coinvolgendo sia le ONG specializzate che altre agenzie del settore (tra cui l'UNHCR) nella individuazione e valutazione dei bisogni, infatti, come abbiamo visto riportato nei paragrafi precedenti, la ricerca da una parte ci richiama ad individuare modalità operative più consone a favorire l'emersione delle vittime della tratta e dall'altra ad adoperarsi fattivamente per garantirne l'accompagnamento in percorsi di integrazione.

A proposito dei servizi è interessante notare come gli operatori dei due sistemi (tratta e asilo) formulino richieste differenti che riflettono la specificità della propria formazione e delle attività che all'interno di ciascuna struttura sono previste e consolidate nella pratica quotidiana. Infatti, gli operatori dello SPRAR

⁴⁷ Paola Degani, *Richiedenti asilo e vittime di tratta nel quadro dei flussi migratori misti tra differenziazione dei sistemi di protezione e necessità di coordinamento dei meccanismi di referral*, in Pace Diritti Umani, 2, 2001, pp.79-116.

dichiarano l'esigenza di proporre servizi aggiuntivi per richiedenti asilo vittime di tratta che riguardino prevalentemente: a) un supporto psicologico mirato e specifico dato il particolare carattere di vulnerabilità dei beneficiari e, nello specifico, per coloro che sono vittime di sfruttamento sessuale; b) la necessità di ampliare le competenze multidisciplinari dell'équipe di progetto, prevedendo ad esempio il coinvolgimento, oltre che di psicologi, anche di esperti sanitari quali ginecologi, professionisti di consultori pubblici ecc.; c) dei sistemi di formazione a cui le vittime possono rivolgersi a seguito dell'uscita dal progetto, da considerare come un valido supporto nel loro inserimento e permanenza sul territorio per non correre il rischio di ricadere nella rete degli sfruttatori; d) una maggiore tutela per le vittime di tratta, prevedendo ad esempio la permanenza in appartamenti protetti e nascosti in modo da non essere rintracciate da eventuali sfruttatori. Al contrario, gli operatori dei centri di accoglienza rivolti alle vittime di tratta, in prevalenza ritengono che siano utili dei servizi aggiuntivi relativi a consulenze legali specifiche riguardanti i diritti per richiedenti asilo e per coloro che vogliono entrare in un programma di protezione ex art. 18 e percorsi formativi e scolastici professionalizzanti per l'accesso al mercato del lavoro.

Inoltre, ciò che emerge con forza è la necessità di promuovere e sviluppare un maggiore coordinamento e collaborazione tra tutte le parti interessate nel campo del traffico di esseri umani e la protezione internazionale, al fine di:

- adottare strumenti formali di collaborazione che comprendano indicatori generali condivisi che tengano conto delle diverse tipologie di sfruttamento, dei luoghi in cui esso è perpetrato e dei percorsi biografici delle persone coinvolte come ad esempio il protocollo di Torino sottoscritto a giugno 2014;
- distinguere il percorso giuridico legato alla titolarità del soggiorno dal percorso sociale per garantire una presa in carico idonea, adeguata ed efficace per rispondere ai bisogni delle vittime di tratta;
- implementare le reti territoriali a supporto delle Commissioni territoriali;
- lavorare ad una strategia nazionale a partire dalle buone esperienze maturate a livello locale
- organizzare formazioni congiunte tra coloro che operano sul campo nei diversi ambiti (asilo e tratta) e nei diversi luoghi (comunità, sportelli di accoglienza, commissioni territoriali).

Infine, relativamente alla necessità di attivare un diverso canale di accoglienza per i richiedenti asilo vittime di tratta, mentre per la maggior parte degli operatori tratta l'attuale sistema di accoglienza previsto per i progetti ex art. 18 è idoneo ad accogliere anche richiedenti asilo vittime di tratta, la maggior parte degli operatori SPRAR sono del parere che, soprattutto per garantire la sicurezza durante la

permanenza sul territorio e fornire un supporto psicologico alle vittime, potrebbe essere utile attivare un diverso canale di accoglienza.

Su questo punto, se andiamo a considerare ora le opinioni dei testimoni privilegiati, alcuni ritengono che il sistema di accoglienza SPRAR non sempre può essere idoneo per la tutela delle vittime di tratta e ciò a prescindere dal titolo di soggiorno richiesto, mentre altri ritengono che sia utile attivare non necessariamente un canale di accoglienza diverso da quello che c'è ora ma più specializzato per la tipologia di beneficiario richiedente asilo vittima di tratta:

“La vittima di tratta necessita di una protezione diversa da quella che il nostro sistema offre ai richiedenti asilo sia per la specificità del trauma di cui è portatrice sia sotto il profilo legale soprattutto per la possibilità di avere assistenza nel processo penale o nella azione civile ai fine del risarcimento del danno” (TP11).

“Attivare un diverso canale di accoglienza, ma non diverso, un po' più specializzato per le richiedenti asilo vittime di tratta. Ad esempio, le difficoltà che io ho non le avrei se la struttura SPRAR fosse specializzata per le potenziali vittime di tratta, non dico che devono essere tutte prostitute però essendo un target più simile si fa meno difficoltà a lavorarci, le difficoltà che io ho adesso non le avrei se ci fosse un target più simile: se fossero ad esempio tutte potenziali vittime di tratta anche le richiedenti asilo” (TP8).

C'è poi chi indica come auspicabile o un grande sistema unico nazionale dotato di una Agenzia nazionale con il compito di adottare politiche anti-tratta oppure un sistema comunicante in grado di riconoscere le interferenze e le interconnessioni tra i due modelli:

“Io vedo o un grande sistema unico nazionale che però dovrebbe avere quella Agenzia nazionale che si occupa di politiche anti tratta e allora se così è perché svincolarla dalla conoscenza dei richiedenti asilo oppure un sistema comunicante, uno stabile sistema di analisi, soprattutto chi si occupa di tratta dovrebbe conoscere le richieste di asilo, il contrario ha poco senso, però sicuramente uno stabile canale comunicante per consentire di capire le interferenze e le interconnessioni” (TP9).

Ancora, l'elemento dirimente è far sì che gli operatori dei diversi contesti siano in grado di riconoscere le potenziali vittime, siano in grado di attivare immediatamente dei meccanismi di primo aiuto, di assistenza e di interazione con le istituzioni; occorre quindi valutare le vulnerabilità delle vittime e in base alle loro esigenze individuare, anche utilizzando il metro della convenienza, il percorso di protezione più opportuno:

“Io non vedo grosse difficoltà e grosse differenze nell'approcciare un contesto rispetto ad un altro perché sempre di vittime di tratta o di grave sfruttamento

si tratta per cui i meccanismi sono gli stessi, gli strumenti che bisognerebbe porre in essere sono gli stessi, ciò di cui hanno bisogno, le esigenze che devono coprire sono sempre le stesse, più che altro è un discorso che gli operatori dei diversi contesti siano in grado di riconoscere le potenziali vittime, siano in grado di attivare immediatamente dei meccanismi di primo aiuto, di assistenza e di interazione con le istituzioni, i singoli percorsi, non solo quindi i meccanismi di individuazione delle vittime ma anche saper ragionare in termini di convenienza, spesso si può porre l'interrogativo "ma è più conveniente per una vittima seguire il percorso del richiedente asilo oppure entrare in un percorso di protezione del programma art. 13 o 18?" E questa è una domanda che coinvolge parecchi aspetti rispetto a cui bisognerebbe anche trovare un compromesso, perché magari l'autorità giudiziaria, gli organi di polizia possono avere una visione e spesso gli operatori del sociale ne possono avere un'altra. Secondo me non bisogna dimenticare l'estrema situazione di vulnerabilità delle vittime di tratta a maggior ragione se provenienti da determinati contesti territoriali, e di nazionalità, e quindi impedire preliminarmente che queste vittime siano sfruttate o continuino ad essere sfruttate una volta che l'immediato pronto soccorso del percorso che gli si offre termina. Non dovendo dimenticare che sono vulnerabili e vittime di reati gravissimi, io tenderei a tenere nella debita considerazione il fatto che prima di tutto sono vittime che devono essere protette, devono essere assistite e protette e devono essere definitivamente separate dal contesto di sfruttamento che direttamente e indirettamente le vincola e da questo punto di vista probabilmente il programma dell'art. 18 offre maggiori garanzie rispetto al percorso della richiesta di asilo, c'è una attenzione maggiore perché i soggetti coinvolti sono anche altri, si sviluppano ulteriori percorsi, investigativi e processuali, ci sono delle misure di contrasto più energiche" (TP9).

Infine, secondo altri, i due percorsi tratta e asilo possono essere seguiti insieme, auspicando un *modello congiunto* che segue una sua specializzazione professionale e un suo finanziamento autonomo, che abbia perlopiù programmi e ospiti indipendenti e differenti ma che in alcune occasioni trovano un momento di sintesi e di collaborazione, come previsto anche dal decreto di recepimento della direttiva 36 del 2011:

“ Tutti i casi in cui è stata fatta la richiesta di asilo, noi l'abbiamo supportata però la persona è stata accolta in una struttura specialistica per vittime di tratta ex art. 18. Questo perché il finanziamento ex art.18 riguarda non il percorso giuridico ma il tipo di protezione sociale (dal rifugio, alla protezione fisica, al sostegno psicologico specialistico). Quindi si può sicuramente utilizzare (ed è già stato fatto) un canale specializzato nella tutela delle vittime di tratta e sfruttamento per accogliere, assistere, supportare e inserire socialmente una persona che giuridicamente ha fatto una scelta legata alla richiesta di protezione internazionale. E' stato fatto con ottimi risultati da soggetti che hanno sperimentato l'abbinamento dei due percorsi... tanto che l'ultimo decreto legislativo che ha recepito la direttiva 36 sulla tratta auspica che i due sistemi lavorino insieme per dare il massimo di protezione alla persona. Questo

auspicio è già stato posto in essere ovviamente sporadicamente da alcuni enti nel passato". (...) "Iniziare con l'asilo, ottenere una protezione internazionale e poi accedere all'art. 18 o viceversa iniziare con l'art. 18 e a un certo punto rinunciare per prendere la protezione internazionale.... L'importante è che i due meccanismi si parlino, sia nel momento iniziale a Lampedusa, sia in ogni fase del percorso" (TP2).



CAPITOLO 3

STORIE E CASI DI VITTIME DI

TRATTA RICHIEDENTI PROTEZIONE

INTERNAZIONALE

» LA STORIA DI S.P.

Storia pregressa in patria prima della partenza

(modalità di decisione della partenza, contatti e progetto migratorio).

S.P. donna, nazionalità Nigeriana. Quarta di otto figli, padre militare e pastore di una chiesa, la madre lavorava al mercato. S.P. ha frequentato la scuola per 12 anni, ha terminato le scuole superiori, ha aiutato sempre la madre al mercato. Nel Luglio 2005 S.P. si trovava in città e in un negozio di parrucchiera ha conosciuto un uomo; dopo qualche mese l'uomo le ha chiesto se era interessata ad andare in Europa ad aiutare la moglie come baby - sitter. S.P. ha risposto subito di sì e l'uomo le ha spiegato che abitava in Grecia e che si sarebbe occupato lui di preparare tutti i documenti per la partenza. Quattro mesi dopo l'uomo aveva tutti i documenti pronti, il passaporto riportava un nome falso, ma le impronte digitali erano di S.P. A questo punto, senza dire niente ai suoi genitori S.P., pensando con eccitazione al viaggio ed alla prospettiva di un lavoro in Europa, è partita con l'uomo. S.P. voleva fare una sorpresa ai suoi genitori e avrebbe voluto chiamarli una volta arrivata in Grecia.

Percorso migratorio

S.P. è partita con l'uomo dalla Nigeria con l'aereo, hanno fatto scalo in Egitto e quindi sono partiti per la Grecia. Arrivati in Grecia, l'uomo senza dirle niente è ripartito per la Nigeria ed è stato via due settimane, e l'ha lasciata in una casa con altre ragazze. In quei giorni S.P. vedeva un andirivieni continuo di uomini, e ad un certo punto le è stato chiaro che le ragazze si prostituivano. Non c'è stato neanche un momento in cui abbia pensato di dover fare la stessa fine, S.P. era convinta di dover fare la baby - sitter. Al suo ritorno, l'uomo ha sottoposto S.P. ad un rito voodoo, le ha preso peli, unghie, capelli e le ha fatto mangiare e bere della noce colanut e poi le ha comunicato che doveva lavorare come prostituta e che doveva pagare un debito di 85.000 euro. A questa notizia S.P. è rimasta sorpresa, l'accordo prevedeva che facesse la baby - sitter non la prostituta; così S.P. si è trovata intrappolata, non poteva tornare indietro, i documenti, anche se falsi li aveva l'uomo. In più l'uomo ha minacciato di morte la ragazza se non collaborava. In questo modo sono iniziati i 7 anni di schiavitù della ragazza, non poteva dire niente, ha tentato per 3 volte di scappare ma ha fallito, ha tentato anche il suicidio più volte, due volte ha cercato di impiccarsi e poi ha ingurgitato tante pastiglie che c'erano in casa (erano quelle che lui usava per fare abortire le ragazze). S.P. è stata salvata sempre da una donna che viveva anche lei nella casa. La casa in cui viveva con altre 6 ragazze in Grecia era composta da una sala d'attesa per i clienti e da 3 camere, in ogni camera c'erano 2 letti, i rapporti sessuali avvenivano anche in contemporanea. L'attività iniziava alle 10 del mattino e si concludeva all'1 di notte. Erano tutte ragazze nigeriane, S.P. è stata l'ultima ad arrivare lì, nella sala di attesa dormiva di notte un pakistano molto cattivo, che le controllava, di giorno invece era lui che stabiliva il prezzo della prestazione, il minimo era 20 euro, i clienti pagavano a lui. Qualsiasi prestazione venisse richiesta dal cliente le ragazze eravamo obbligate

a soddisfarla compresi i rapporti non protetti che venivano pagati il doppio. Era vietato uscire da sole, una volta alla settimana il guardiano sorvegliava una delle ragazze per accompagnarlo a fare la spesa. Durante questi 7 anni è stata violentata ripetutamente dall'uomo e ha effettuato 17 aborti, non è mai andata in ospedale o da un medico, era l'uomo che si procurava i farmaci (erano erbe della Nigeria) e li somministrava alla ragazza. Più volte S.P. ha pensato che sarebbe morta, in alcuni momenti era anche contenta di morire, vivere in quelle condizioni non aveva senso. Nel 2007 S.P. è stata portata in un'altra città greca, la polizia è venuta nella casa dove lavoravano a fare un controllo, ed S.P. a detta dei poliziotti aveva un documento falso. Conseguentemente la ragazza è stata portata in prigione dove è stata per circa 3 mesi con l'accusa, ed in seguito la condanna, di esercizio della prostituzione e false generalità. Quando è stata scarcerata S.P. è stata poi portata al CIE; S.P. sperava che la rimpatriassero, così sarebbe finita la sua schiavitù. Quando era al CIE, il Boss che aveva paura che S.P. lo denunciassero, le telefonava continuamente e la minacciava di morte attraverso il voodoo. L'uomo le ha detto che doveva uscire di lì e per farlo doveva chiedere l'asilo politico, le ha fatto usare delle generalità false diverse ancora da quelle riportate dal passaporto. Purtroppo S.P. non è mai andata davanti alla Commissione, ogni 6 mesi le davano un cedolino per il rinnovo. Nel 2012, un cliente pakistano dopo aver saputo le condizioni in cui viveva S.P. e dell'obbligo che aveva di prostituirsi le ha detto che lui era disposto ad aiutarla, dopo 3 settimane l'uomo pakistano è tornato e con il suo cellulare le ha fatto una foto che sarebbe servita per avere i documenti necessari per scappare. Prendendo accordi per la fuga S.P. gli ha detto che non aveva soldi per pagare il viaggio, lui le ha detto di non preoccuparsi, da quel momento tutte le volte che andava a letto con lei non pagava più. Nel momento in cui tutti i documenti erano pronti l'uomo pakistano ha detto alla ragazza di inventarsi una scusa per uscire dalla casa, siccome lui era anche un po' amico del boss, l'idea è stata di mandare S.P. a comprare qualcosa da bere e una volta fuori dalla casa la ragazza non doveva più tornare, ma doveva invece aspettare in un posto concordato, dopo circa 2 ore di attesa. L'uomo pakistano ha portato la ragazza a casa di un suo amico in un'altra città greca, dove sono stati ospitati per 4 giorni, e da dove poi sono partiti con una nave per l'Italia.

Arrivo in Italia e modalità di permanenza

(i soggetti che ha incontrato e di cui la persona è stata vittima e i soggetti istituzionali e del privato sociale che hanno permesso il suo riconoscimento quale vittima di tratta).

Il viaggio per arrivare in Italia è durato 1 giorno e mezzo, S.P. non sa in che porto sono sbarcati, ricorda però che hanno preso un treno diretto in Piemonte. Per fare questo viaggio l'uomo ha duplicato il documento della moglie e ha sostituito la foto con quella di S.P., poi ha vestito la ragazza con gli abiti della moglie (abiti lunghi e velo, aveva scoperto solo il viso) prima di salire sulla nave c'è stato un controllo della polizia che hanno superato, l'uomo ha spiegato che erano marito e moglie in viaggio verso l'Italia. Durante il viaggio S.P. ha parlato molto con l'uomo e gli ha raccontato dei suoi 7 anni di schiavitù in quella casa, l'uomo non immaginava che

il suo amico in realtà fosse un trafficante e uno sfruttatore di donne. Quando sono arrivati in Piemonte, l'uomo ha detto a S.P. che da quel momento in poi doveva cavarmela da sola, l'uomo l'ha salutata e le ha preso il telefono per evitare che la ragazza potesse mettersi in contatto con il suo sfruttatore e con lui. S.P. è rimasta nei pressi della stazione per due giorni, chiedendo aiuto a tutte le persone nere che passavano nessuno l'ha aiutata, ad un certo punto ha incontrato un ragazzo nero ma, non nigeriano, che l'ha ascoltata e accompagnato all'Ufficio Stranieri, dove anche lui aveva un appuntamento.

» LA STORIA DI K.R.

Storia pregressa in patria prima della partenza

(modalità di decisione della partenza, contatti e progetto migratorio).

K.R., uomo, nazionalità ghanese, religione cattolica, età 37 anni.

Percorso migratorio

K.A. è fuggito dal suo paese in quanto la sua famiglia di religione musulmana, lo perseguitava perché si era convertito alla religione cristiana.

Arrivo in Italia e modalità di permanenza

(i soggetti che ha incontrato e di cui la persona è stata vittima e i soggetti istituzionali e del privato sociale che hanno permesso il suo riconoscimento quale vittima di tratta)

K.A. è giunto clandestino in Italia nell'anno 2005, si era imbarcato in Libia unitamente ad altri clandestini pagando circa 1000 \$ ad una organizzazione criminale che gestisce tali viaggi. Dopo tre giorni di navigazione sono approdati sulle coste dell'isola di Lampedusa. Dopo qualche giorno è stato trasferito in un CARA in Puglia, dove ha avviato la pratica per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, richiesta che è stata negata. A quel punto K.A. si è autonomamente allontanato dal CARA e si è trasferito in Campania dove ha lavorato per una ditta edile. Dopo circa un anno ha perso il lavoro e si è trasferito in Calabria, dove ha inizialmente lavorato nella raccolta delle olive e altre attività correlate. Per circa due anni (dal settembre 2007 ha iniziato a lavorare per conto di un'azienda agricola. Durante tale periodo lavorativo era impiegato un gruppo di circa 20 romeni, quattro africani, tutti controllati da quattro italiani. Non tutti venivano retribuiti regolarmente, venivano impiegati per circa 12 ore al giorno, durante le quali non venivano somministrati alimenti o bevande. Nel 2008 durante i lavori agricoli K.A. ha subito un incidente lavorativo, il padrone lo ha scompagnato in un ospedale dove è rimasto per circa tre settimane. Durante tale periodo non gli è stato rilasciato alcun referto, in quanto non in regola con i documenti di soggiorno. Una volta guarito è tornato a lavorare nella stessa azienda agricola fino al mese di settembre 2009.

Il padrone aveva proposto a K.A. di regolarizzarlo e pertanto K.A. veniva retribuito giornalmente con l'importo di 13 euro, con la promessa che una volta in regola, sarebbe stato pagato con 30 euro al giorno. Successivamente, nel settembre 2009 a K.A. fu notificato un decreto di espulsione e solo allora si è reso conto che non era stata avviata dal padrone alcuna pratica per il rilascio del permesso di soggiorno. Quindi K.A. si è allontanato per trasferirsi in Calabria, trovando rifugio presso un capannone strutturato su due piani, quello superiore era destinato a dormitorio, mentre in quello inferiore si potevano consumare i pasti. Nello stesso rifugio dormivano centinaia di stranieri, tutti impegnati nel lavoro agricolo.

Inizialmente K.A. ha lavorato solo tre giorni con un suo connazionale. Quest'ultimo gestiva un gruppo di circa 25 africani, che venivano impiegati nella raccolta di mandarini, tutti percepivano il compenso di un euro per ogni cassetta raccolta dal peso di circa 20 chilogrammi; durante il lavoro non veniva somministrato alcun

alimento o bevanda, era solo consentito mangiare alcuni mandarini. Un giorno K.A. raccolse 28 cassette e fu retribuito con solo 23 euro, gli furono decurtate 5 euro per il trasporto, dal luogo dove dimoravano fino a quello del lavoro. Abbandonato questo lavoro K.A. trova un nuovo impiego da un uomo italiano. Quest'ultimo passava lungo la strada con un furgone di colore verde con il quale accompagnava gli immigrati sui campi di lavoro. K.A. era retribuito con un importo di 25 euro al giorno, lavorando dalle ore 8.00 alle ore 17.00, l'italiano gestiva numerose squadre composte da sette uomini.

Situazione attuale e percorso legale

K.A. è stato quindi costretto ad allontanarsi dalla Calabria. Al momento della denuncia che ha presentato ai Carabinieri nel 2010 K.A. era ospite presso una tendopoli in Puglia.

» LA STORIA DI J.E.

Storia pregressa in patria prima della partenza

(modalità di decisione della partenza, contatti e progetto migratorio).

J.E., donna, nazionalità nigeriana, età 33 anni. J.E. viveva con i genitori e con il fratello maggiore di tre anni. La madre di J.E. morì, probabilmente per una malattia, quando J.E. aveva 2 anni. J.E. rimase con la nonna insieme al fratello in un villaggio in Nigeria, ma quando J.E. aveva cinque anni, anche la nonna morì. Dopo J.E. andò a vivere in un altro villaggio con il padre. Il padre di J.E. era proprietario di un piccolo negozio che vendeva generi alimentari (riso, fagioli.); un giorno scoppiò un incendio dal vicino distributore di benzina del villaggio e tutti quelli che erano lì vicino morirono, compreso il padre di J.E. che rimase bruciato nel market. J.E. non mi ricorda il periodo in cui successe, ero ancora piccola (si salvò perché la loro casa era un po' fuori dal villaggio. Insieme al fratello J.E. tornò quindi al villaggio, dove avevo vissuto con la nonna e lì furono accolti dalla sorella maggiore della madre, zia J.. Lì J.E. visse diversi anni, ma quando diventò più grande (11-15 anni non mi ricordo) dovette scappare via: nel villaggio la tradizione vuole che le ragazze debbano subire l'infibulazione. E' il capo del villaggio, eletto dalla gente stessa del villaggio, che decide quando chiamarti per l'infibulazione. Nel villaggio ci sono musulmani, cristiani e atei che fanno il vodoo (juju in nigeriano), il capo del villaggio chiamato C.O., faceva il juju e quando la zia di J.E. si rifiutò di farle fare l'infibulazione, loro erano cristiani, cominciarono le persecuzioni. La cosa stava creando conflitti troppo grossi fra la zia e il capo del villaggio: quando venne il turno di J.E. per essere infibulata, il capo del villaggio venne a casa della zia con altre persone e minacciò di morte J.E. e la mia famiglia. La zia pensò che allontanandola si sarebbero tutti calmati, così le dette i soldi per scappare a Lagos.

Percorso migratorio

A Lagos, dove J.E. fu accolta in una casa di un amico del fratello, il quale poi le raccontò che il fratello, rimasto nel villaggio, fu ripetutamente picchiato alla testa e che queste botte l'hanno reso matto, adesso J.E. ha perso qualsiasi traccia del fratello. J.E. aveva molta paura, perché sapeva che la stavano cercando e che facilmente sarebbero arrivati a Lagos, così l'amico del fratello, che non voleva avere problemi, le dette un po' di soldi per viaggiare verso il Senegal insieme a altre donne. Arrivata in Senegal, conobbe A. un ragazzo senegalese di religione musulmana, che la presentò alla sua famiglia la quale non la accettò perché cristiana. Lui decise di non lasciarla e quindi, trovando piccoli lavori giornalieri, riuscirono a mettere da parte un po' di soldi e alla fine del 2000 partirono per il Marocco, anche perché la ragazza aveva paura che dal suo villaggio arrivassero a minacciare l'amico del fratello per sapere dove fosse andata.

Con A. J.E. è stata in Marocco per due settimane, viveva in un bosco per paura che le persone del posto li facessero tornare in Senegal, per sopravvivere mangiavamo pane secco che un signore nigeriano portava loro. Questo nigeriano, propose loro di arrivare in Spagna con la barca. J.E. crede che A. abbia dato circa 800,00€ per

il trasporto di entrambi. Dopo una camminata di tre ore arrivarono alla barca e la traversata durò due giorni, su una barca carica con altre persone. Quando arrivammo nelle vicinanze di un porto, lo scafista ci disse di scendere, perché la città è un campo e se li avessero presi i poliziotti, li avrebbero rimpatriati. Così hanno raggiunto la riva da un punto in cui si toccava. Con A. si sono nascosti nel bosco per una settimana, poi lui andò a cercare qualcosa da mangiare e non è più tornato. J.E. uscì dal bosco e cominciò a camminare, incontrò una signora nigeriana, che ascoltando la sua situazione decise di aiutarla, ospitandola nella sua casa in Spagna. In Spagna J.E. è rimasta circa tre settimane, poi la signora, essendo J.E. clandestina, la aiutò ad andare via, non voleva avere problemi, comprandole un biglietto bus per l'Italia.

Arrivo in Italia e modalità di permanenza

(i soggetti che ha incontrato e di cui la persona è stata vittima e i soggetti istituzionali e del privato sociale che hanno permesso il suo riconoscimento quale vittima di tratta.)

J.E. arrivò in Italia, in Lombardia, agli inizi del 2001. Al suo arrivo J.E. chiamò il cellulare che la signora in Spagna le dette, ma non rispondeva nessuno, così alla stazione dei pullman, incontrò un'altra signora Nigeriana, alla quale raccontai la sua storia e la signora accettò di aiutarla e la portò a casa sua in un'altra città della Lombardia. J.E. era clandestina e se l'avessero fermata l'avrebbero espulsa dall'Italia e fatta tornare in Nigeria. La signora nigeriana l'avrebbe aiutata lei, nell'unico modo sicuro: la portò in un appartamento, dove viveva con altre tre ragazze nigeriane, le disse che avrebbe dovuto cominciare a lavorare per strada e fare la prostituta e che, nel frattempo, avrebbe fatto sistemare i documenti da qualcuno una volta che fosse riuscita a mettere un po' di soldi da parte. J.E. non sapeva cosa fare, nessuno le aveva spiegato della possibilità di richiedere protezione internazionale, così cominciò a lavorare: di notte usciva dalla casa e andava a fare la prostituta per strada, spesso era picchiata e derubata dai clienti, la signora diceva che era normale che succedessero tali cose con quel tipo di lavoro; in casa la situazione era tranquilla, si viveva senza discussioni. Una notte per strada mentre stava lavorando arrivò la polizia che la portò in caserma, le prese le impronte digitali, J.E. non mi ricorda il nome che dette, poi la rilasciarono. Una seconda volta è stata fermata dalla polizia mentre scendeva da un treno, la polizia la trasferì in un campo nel Lazio nel quale è stata per due settimane e verso la fine del 2003 fu rimpatriata, ma ancora nessuno le aveva detto della possibilità della richiesta di asilo.

Quando arrivò in Nigeria, tornò a Lagos dall'amico del fratello, il quale le raccontò che ancora il capo del villaggio la cercava, che la casa della zia era stata distrutta: è un dovere del capo del villaggio quello di dover trovare chi si rifiuta di essere infibulata. Dopo poco tempo (agli inizi del 2004) decise di lasciare la Nigeria, perché la situazione era sempre pericolosa. Scappò ancora in Marocco, aveva un po' di soldi e sapeva come fare, chiamai di nuovo l'uomo nigeriano che li aveva organizzato il loro viaggio la prima volta e lui organizzò il viaggio da Lagos alla Spagna, transitando dal Marocco senza fermarsi.

Arrivata in Spagna, i poliziotti la presero e le fecero le impronte digitali, dopodiché fu rilasciata con un nome diverso dal suo. Tra le persone rilasciate e con la quale aveva anche viaggiato, J.E. ha conosciuto una ragazza che aveva una parente in un'altra grande città della Spagna, dalla quale sono andate insieme e hanno soggiornato tre giorni. Dopodiché ha chiamato una signora, che conobbe quando stava in Lombardia e che viveva in Veneto e che a quel tempo faceva la prostituta. Le ha spiegato la situazione e lei le spedì un po' di soldi per raggiungerla in Veneto. Arrivata là, è andata a vivere in casa della signora. Lei non si prostituiva più e abitava insieme al marito e al figlio di quattro anni, J.E. ha ricominciato a prostituirsi per qualche anno: andava su una strada, finché un giorno è stata sorpresa insieme a un cliente dalla polizia. J.E. è stata trasferita in un campo ed è stata trattenuta lì per due settimane; dopo è stata trasferita in un campo nel Lazio, nel quale è rimasta per due mesi. Qui la polizia le prese le impronte e J.E. dichiarò un altro nome perché era spaventata e aveva paura che la rimandassero in Nigeria. Durante la permanenza al campo, la polizia la informò circa la possibilità di richiedere asilo, e una ragazza che stava nel campo con me si offrì di scrivere una storia che J.E. consegnò ai poliziotti. Con un foglio rilasciato da portare alla Questura in Veneto le è stato rilasciato un Permesso di soggiorno di tre mesi. Era il gennaio del 2008. Nessuno le aveva detto di andare in commissione, in un CARA.

Nel frattempo la signora che l'aveva ospitata in Veneto, la buttò fuori di casa, non voleva avere problemi e perse il permesso di soggiorno, così impaurita nel 2008 comprò un biglietto dell'autobus e tornò in Spagna. Lì è stata accolta in un centro della CARITAS, in cui incontrò una signora nigeriana che andava lì a prendere della roba. Questa signora decise di aiutarla facendola stare a casa sua: J.E. pagava l'affitto e cominciò a lavorare a nero in una fabbrica di peperoni. Dopo l'occupazione in fabbrica, cominciò a fare la baby sitter, ma quando anche questo lavoro finì, J.E. non aveva più soldi e decise di trasferirsi in Svizzera nel 2012 perché le consigliarono di andare là. In quel momento ero in gravidanza e le dissero che in Svizzera aiutavano le donne incinte. Arrivata là la gravidanza, non andò bene e fu costretta a fare un raschiamento. In Svizzera presero nuovamente le impronte digitali e videro che erano già state prese in Italia, e che sarei dovuta tornare là. Ha comprato il biglietto con i soldi che la polizia svizzera le ha dato ed è tornata in Italia nel 2013, in Friuli Venezia Giulia.

J.E. è rimasta una settimana alla stazione dei treni del capoluogo, perché non aveva niente e nessuno, fino a che un signore bianco le ha indicato un posto dove mi avrebbero aiutata. J.E. è andata quindi ai servizi sociali e l'assistente sociale l'ha accompagnata alla polizia, che ha fatto delle ricerche e alla quale non risulta la sua presenza poiché in precedenza aveva dato un nome falso. Dal Friuli è poi stata spostata allo SPRAR in Toscana nel mese di giugno 2013.

Situazione attuale e percorso legale

La ragazza nel periodo successivo alla presentazione della domanda di protezione internazionale è stata ed è ancora accolta in un progetto SPRAR in Toscana.

» LA STORIA DI A.P.

Storia pregressa in patria prima della partenza

(modalità di decisione della partenza, contatti e progetto migratorio).

A.P., uomo, nazionalità pakistana, 32 anni.

Percorso migratorio

A.P. ha lasciato il Pakistan in seguito a minacce di morte per il lavoro di insegnamento che svolgeva, diretto a studenti di sesso maschile e femminile ed è partito con un trafficante, cui aveva dato del denaro, diretto in Iran. Dal trafficante ha subito maltrattamenti fisici e psicologici, interi giorni senza acqua e cibo; consegnato a un altro trafficante ha proseguito il viaggio verso la Turchia e la Grecia per giungere in Puglia.

Arrivo in Italia e modalità di permanenza

(i soggetti che ha incontrato e di cui la persona è stata vittima e i soggetti istituzionali e del privato sociale che hanno permesso il suo riconoscimento quale vittima di tratta).

Trasferito in un centro SPRAR, A.P. ha chiesto un permesso di uscita per lavoro, nel settore dell'agricoltura. Al suo rientro al Centro A.P. ha raccontato di essere stato vittima di sfruttamento da parte di un caporale pakistano che reclutava connazionali per il lavoro nelle campagne. Venivano ritirati i permessi di soggiorno, vivevano in un casolare abbandonato in condizioni disumane con una realtà di sovraffollamento, assenza di servizi igienici, assenza di luce e acqua. Il Caporale, infatti, gestiva a quanto è stato riferito in favore di proprietari italiani, un giro di reclutamento di connazionale, è stato inoltre riferito che questo caporale pakistano è in grado di minacciare i parenti rimasti in Pakistan se qualcuno denuncia o si ribella. A. non aveva alcun contratto di lavoro (nonostante fosse stato promesso) e al termine delle giornate lavorative di dodici ore non era retribuito. Gli sono stati consegnati soltanto generi alimentari appena sufficienti alla sopravvivenza.

A.P. in una testimonianza diretta racconta: "Sono andato in una zona della Calabria senza chiedermi se il lavoro fosse difficile o facile: l'importante per me era poter contribuire a migliorare le difficili condizioni finanziarie della mia famiglia. Nel momento in cui sono arrivato lì, mi hanno condotto lungo una strada fino al luogo il cui indirizzo mi è stato dato da un mio amico; raggiunto il luogo indicatomi un ragazzo è salito dal piano di sotto e mi ha portato nella stanza in cui vivevano i lavoratori. Rimarrete scioccati nel sapere come mi sono sentito sconvolto. E come per un attimo ho pensato di trovarmi in una giungla. Mi sono sentito come un animale tra altri animali. Ho capito che più tardi sarei diventato anch'io come loro. Quella stanza era così piena da sembrare un campo di battaglia disseminato di feriti. E la mattina dopo, quando un ragazzo è venuto e ha cercato di svegliarci per andare al lavoro, mi sono alzato, sono andato in bagno e ho visto una terribile e lunga fila di ragazzi che aspettavano il loro turno. Il nostro capo ci avvertì urlando che l'automobile ci aspettava e che si stava facendo tardi quindi abbiamo lasciato la casa senza usare il bagno, poiché era l'unico. La stessa situazione si è presentata in macchina; viaggiavamo in 12, potete immaginare in che modo, e io stesso non so

come siamo riusciti ad entrarvi tutti. Così dopo quaranta minuti, abbiamo raggiunto un grande campo di zucchine e il capo ci ha ordinato di iniziare a raccoglierle dal terreno. Nel frattempo il proprietario italiano del campo è venuto a vedere come stesse andando il lavoro. Poi un altro proprietario, un uomo grasso e pieno di gioielli, per caso, nella piantagione in cui stavo lavorando, ha notato che avevo dimenticato di raccogliere una zucca. Mi disse urlando che quel giorno avrei dovuto lavorare gratuitamente. Mi sono scusato con lui, ma non ha accettato le mie scuse, e sono andato via con rabbia sono rimasto molto deluso per non aver avuto il mio primo salario già dal primo giorno e allora il nostro capo afgano è venuto e si è arrabbiato con me, ma io gli ho detto che la volta successiva non avrei commesso più alcun errore. Quel giorno abbiamo lavorato per otto ore, ma nessuno ci ha detto di smettere; lì non ci sono pause per potersi riposare. Poi, quando siamo tornati a casa nostra, ogni ragazzo ha dovuto faticare per raggiungere il bagno. Così ho lavorato lì per venticinque giorni e sono tornato a mani vuote e non credo di essere stato l'unico ragazzo a soffrire così tanto, credetemi, lì ho incontrato centinaia di stranieri e ho parlato con loro mi hanno detto che hanno lavorato durante gli ultimi tre mesi con la speranza di ottenere i soldi per sostenere le loro famiglie ma ahimè, il denaro è nella bocca del leone! Nessun lavoratore può pretendere i suoi soldi, nemmeno con l'aiuto della polizia o di qualsiasi altra organizzazione, perché quelle persone non danno i contratti ai lavoratori. Ultima cosa ma non meno importante: ho trascorso molto del mio tempo in Calabria, e così al mio ritorno, ho raccontato quello che mi è successo. Ora so che purtroppo ci sono altri luoghi in Italia in cui i lavoratori sono trattati ancora peggio. Alla fine chiedo alle autorità di prendere provvedimenti per fermare questa situazione tragica, affinché le persone crudeli siano severamente punite e multate, poiché trattano gli esseri umani peggio degli animali o degli schiavi”.

Situazione attuale e percorso legale

Il caso è stato comunicato al sindacato di categorie (FLAI-CGIL) che è intervenuto con incontri informativi in materia di diritto del lavoro dipendente in agricoltura e delle nuove forme di schiavitù nello stesso settore.

» LA STORIA DI A.C.

Storia pregressa in patria prima della partenza

(modalità di decisione della partenza, contatti e progetto migratorio).

A.C., ragazzo malese di 26 anni (22 anni all'epoca dei fatti).

Percorso migratorio

A.C. fugge dal suo villaggio in Mali perché nel suo paese si svolgono sacrifici umani, infatti ogni anno in questo villaggio viene sacrificato un uomo giovane maschio scelto dal capo del villaggio e nel 2007 A.C. viene scelto come vittima sacrificale. Il ragazzo spaventato scappa in Algeria e in seguito raggiunge la Libia, dove rimane per 25 giorni. In Libia lavora come muratore per potersi pagare il viaggio sul barcone e raggiungere l'Italia. A.C. racconta che in Libia ci sono delle persone che fanno business con i soldi pagati da coloro che per disperazione scappano in cerca di un futuro migliore, A.C. ad esempio dice di aver pagato 1000 \$ la traversata in mare ma non sa indicare i nomi delle persone a cui ha dato i suoi soldi.

Arrivo in Italia e modalità di permanenza

(i soggetti che ha incontrato e di cui la persona è stata vittima e i soggetti istituzionali e del privato sociale che hanno permesso il suo riconoscimento quale vittima di tratta).

A.C. nell'Aprile 2008 sbarca in Sicilia e successivamente viene portato in un Cara in Puglia. Uscito dal Cara A.C. si reca in un'altra città pugliese, dove lavora per circa un mese come bracciante agricolo nella raccolta dei pomodori. Vive insieme ad altre 15 – 20 persone in un campo, definito dai caporali "il campo dei neri", dentro baracche costruite dagli stessi immigrati con cartone e legno. Ogni mattina i caporali si recano in questo campo e reclutano le persone a seconda delle necessità lavorative. A.C., quindi, i giorni in cui viene scelto, è condotto nei campi di lavoro (tre campi diversi) in una macchina guidata dal padrone insieme ad altre due – tre persone. Per questa prestazione guadagna un euro a cassetta lavorando all'incirca sette ore al giorno senza acqua e cibo.

In seguito dalla Puglia A.C. si trasferisce in Basilicata e rimane qui 20 giorni. Viene impiegato nella raccolta dei peperoni, guadagnando tre euro l'ora e lavorando tutti i giorni dalle 8 alle 16, anche qui senza ricevere né acqua né cibo. In Basilicata viene reclutato in una piazza (il posto dove lui e altri immigrati si fanno trovare per esigenze lavorative) da un certo T., e ogni giorno con altre tre persone si reca al campo di lavoro trasportato in macchina.

Infine A.C. raggiunge la Calabria su incitazione di un amico. Rimane tre mesi e lavora raccogliendo mandarini e olive. Vive in un fabbricato abbandonato senza acqua e luce insieme ad altre 400 persone. Paga tutto dal cibo all'acqua calda usata per lavarsi (fornita da un sudanese). Ogni mattina verso le 4.00 i caporali interessati si recano in questo fabbricato per reclutare le persone da impiegare nel lavoro dei campi. Il ragazzo lavora per un certo T. ogni giorno dalle 8 alle 16 per 25 euro al giorno. I campi di lavoro sono molto distanti dal luogo in cui vivono, infatti per raggiungerli impiegano all'incirca tre ore di macchina. Una volta arrivati scaricano le cassette e rimangono da soli a lavorare. Il padrone va via senza lasciare nessun

recapito telefonico, sapendo che le persone utilizzate nella raccolta non sono in regola, infatti A.C. mette in evidenza una particolare frase detta molto spesso dal suo sfruttatore, cioè che devono fare particolare attenzione all'arrivo della polizia, e in tal caso devono fuggire.

In seguito A.C. riesce a scappare e a raggiungere la locale stazione ferroviaria, ma poiché è di colore, lui ed altri immigrati non vengono fatti salire sul treno. Perciò viene caricato su un pullman dalle Forze dell'Ordine e portato in un CARA in Puglia. Ma anche da qui A.C. scappa subito riuscendo a trovare rifugio in una tendopoli gestita dalla Croce Rossa.

Situazione attuale e percorso legale

Nel 2008 in Puglia A.C. fa richiesta d'asilo e gli viene rilasciato un permesso di soggiorno ad agosto 2008. La Commissione dopo il primo colloquio decide di rigettare la domanda, di conseguenza A.C. tramite avvocato impugna il diniego della Commissione e ottiene un secondo permesso di soggiorno nel novembre 2008. Il suo permesso di soggiorno è attualmente scaduto, ma il ragazzo deve ancora ottenere risposta dalla Commissione.

Nel 2010 il ragazzo che ha trovato rifugio in una tendopoli in Puglia contatta un numero verde di soccorso e a Febbraio del 2010 ottiene un colloquio con le operatrici dell'associazione locale che lo gestisce, che gli hanno spiegato in che cosa consiste il programma di protezione al quale il ragazzo si è dimostrato molto disponibile a denunciare i fatti raccontati nel verbale delle dichiarazioni da lui rese nell'audizione personale della Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale e nei colloqui con le operatrici dell'associazione che ha contattato successivamente.

BIBLIOGRAFIA

ACNUR, *Manuale e linee guida sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati*, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, ACNUR, Lussemburgo 2011.

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Consiglio d'Europa, 2013.

ASGI et al., *Il diritto alla Protezione. La protezione internazionale in Italia. Quale futuro? Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, 2012.

Carchedi F. (a cura di), *La tratta delle minorenni nigeriane in Italia*, Unicri, 2010 e, tra i contributi meno recenti, Bernadotti A., et al. (a cura di), *Schiavitù emergenti. La tratta e lo sfruttamento delle donne nigeriane sul litorale domitio*, Ediesse, Roma, 2005.

Carchedi F., Tola V. (a cura di), *All'aperto e al chiuso. Prostituzione e tratta: i nuovi dati del fenomeno, i servizi sociali, le normative di riferimento*, Ediesse, Roma, 2008.

Carchedi F. (a cura di), *Schiavitù di ritorno. Il lavoro gravemente sfruttato: le vittime, i servizi di protezione, i percorsi di uscita, il quadro normativo*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli Editore, 2010.

Castelli V. (a cura di), *Punto e a capo sulla tratta. Uno studio sulle forme di sfruttamento di esseri umani in Italia e sul sistema di interventi a tutela delle vittime*, Angeli, 2014.

CIR, *Le strade dell'integrazione. Ricerca sperimentale quali-quantitativa sul livello di integrazione dei titolari di protezione internazionale presenti in Italia da almeno tre anni*, finanziato dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione e dall'Unione Europea, FER, annualità 2010, 2012,

CRS Caritas di Roma, et al., *Mediazioni Metropolitane. Studio e sperimentazione di un modello di dialogo e intervento a favore dei richiedenti e titolari di protezione internazionale in situazioni di marginalità*, Azione 1.B Fondo Europeo per i Rifugiati 2008-2013, 2012.

Da Pra M., Marchisella S. (a cura di), *AAA tutti a casa. La prostituzione al chiuso in Italia e in Europa. 2010: come, dove e perché*, Torino, Pagine, 1/2010.

Dalla Zuanna G. (a cura di), *La popolazione in forte disagio abitativo in Italia*, Cittalia, 2013.

Degani P., *Richiedenti asilo e vittime di tratta nel quadro dei flussi migratori misti tra differenziazione dei sistemi di protezione e necessità di coordinamento dei meccanismi di referral*, in Pace Diritti Umani, 2, 2001, pp.79-116.

Dipartimento per le Pari Opportunità, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Linee Guida per lo Sviluppo di un Sistema Transnazionale di Referral per le Persone Trafficate in Europa: TRM-EU*, 2010.

Dipartimento Pari Opportunità, Transcrime, *Rapporto di ricerca. Attività 2.a – Repertorio normativo (internazionale, nazionale, regionale e locale) completo ed aggiornato Prodotto 2.a1*, gennaio 2010.

Ditmore M., Wijers M., *The negotiations on the UN Protocol on Trafficking in Persons*, Nemesis, Issue 4, 2003.

Donadel C., Martini R. (a cura di), *La prostituzione invisibile*, Regione Emilia Romagna, Progetto WEST, 2005.

EMN, *Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return*

procedures, Synthesis Report, march 2014.

EU Expert Group, *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*, Brussels, 22 December 2004.

European Commission, *Daphne Booklets: Issues and experiences in combating violence against children, young people and women. Trafficking and labour exploitation*, Daphne Program, 2007.

European Commission, *Guidelines for the identification of victims of trafficking in human beings. Especially for Consular Services and Border Guards*, Luxembourg, 2013.

European Commission, *The EU rights of victims of trafficking in human beings*, Luxembourg, 2013.

European Network for HIV/STI Prevention and Health Promotion among Migrant Sex Workers, *Sex Work in Europe. A mapping of the prostitution scene in 25 European countries*, TAMPEP, Amsterdam, 2009, <http://tampep.eu/documents/TAMPEP%202009%20European%20Mapping%20Report.pdf>

Europol, OCTA 2011. Eu Organised Crime Threat Assessment, European Police Office, 2011, https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011_1.pdf

Eurostat, *Trafficking in human beings*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013.

Federal Office for Migration and Refugees, Germany's Asylum Procedure – in detail. Responsibilities, procedures, statistics, legal consequences, 2013,

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Broschueren/broschuere-das-deutsche-asylverfahren-en.pdf?__blob=publicationFile

FRA, *Il dovere di informare i richiedenti in merito alla procedura di asilo: il punto di vista dei richiedenti asilo*, Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo, 2010.

FRA, *L'accesso a mezzi di impugnazione efficaci: il punto di vista dei richiedenti asilo*, Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo, 2010b.

Gammelthoft-Hansen, T., *Access to asylum: international refugee law and the globalisation of migration control*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

Giammarinaro M.G., *L'innovazione, le prospettive ed i limiti dell'art. 18 del d.lgs. n. 268/98*, in Associazione On the Road (a cura di), *Prostituzione e tratta. Manuale di intervento sociale*, Angeli, Milano, 2002.

Giovannetti M. (cura di), *L'infinita emergenza*, Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche e Studi, Roma 2013.

Giovannetti M., Oliveri, M.S., *Tessere l'inclusione: territori, operatori e rifugiati*, ANCI, 2012.

Goodwin-Gill, G.S., McAdam, J., *The refugee in international law*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

Hailbronner, K., *EU Immigration and Asylum Law*, C.H. Beck, Munich 2010.

Hancilova B., Massey C., *Legislation and the Situation Concerning Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation in EU Member States*, ICMPD, Vienna, 2009.

International Centre for Migration Policy Development, *Legislation and the Situation Concerning Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation in EU Member States*, Vienna, 2009.

IOM, UNHCR, BAMF, *Identifizierung und Schutz von Opfern des Menschenhandels im Asylsystem*, Nürnberg, 2012.

Jernow, A. Human Trafficking, Prosecutors & Judges. In FRIESENDORF, C. *Strategies Against Human Trafficking: The Role of the Security Sector*. Vienna/Geneva: National Defence Academy of Austria/DCAF pp 329-377, 2009.

Kempadoo K. (ed.), *Trafficking and Prostitution Reconsidered: New Perspectives on Migration, Sex Work, and Human Rights*, Paradigm Publishers, 2005.

Mancini D., *Traffico di migranti e tratta di persone. Tutela dei diritti umani e azioni di contrasto*, Angeli, Milano, 2008.

Médecins Sans Frontières, *Violence sexuelle et migration, La réalité cachée des femmes subsahariennes arrêtées au Maroc sur la route de l'Europe*, 2011, <http://www.msf.fr/sites/www.msf.fr/files/d87b284fadac0af3475f1f92bce47b3c.pdf>

McKinlay P., Thorpe K., *Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures Home Office Science (Migration and Borders Analysis)*, European Migration Network, 2013.

Mornioli A. (a cura di), *Vite clandestine. Frammenti, racconti ed altro sulla prostituzione e la tratta di esseri umani in provincia di Napoli*, Gesco Edizioni, Napoli, 2010.

On the Road, *Tra visibile e invisibile. La prostituzione al chiuso: scenari e prospettive di intervento*, Angeli, Milano, 2008.

On the Road, et al., *Report Nazionale Italia. Safer Path - System Action for the Empowerment of Refugees and Protection against Trafficking in Human Beings* (cod.HOME/2009/ERFX/CA/1044), 2012a.

On the Road, et al., *Report Nazionale France. Safer Path - System Action for the Empowerment of Refugees and Protection against Trafficking in Human Beings* (cod.HOME/2009/ERFX/CA/1044), 2012b.

On the Road et al., *Transnational Report. Safer Path System Action for the Empowerment of Refugees and Protection Against Trafficking in Human Beings HOME/2009/ERFX/CA/1044*, 2012c.

OSCE, *Policy and legislative recommendations towards the effective implementation of the non-punishment provision with regard to victims of trafficking*, Vienna, 2013, <https://www.osce.org/cthb/101002>

Pannarale L. (a cura di), *Passaggi di frontiera. Osservatorio sulla detenzione amministrativa degli immigrati e l'accoglienza dei richiedenti asilo in Puglia*, Quaderni de L'altro diritto, Pacini Editore, Pisa, 2014.

Pastore F., Romani P., Sciortino G., *L'Italia nel sistema internazionale del traffico di persone. Risultanze investigative, ipotesi interpretative, strategie di risposta*, Working Paper, CeSPI, 1999.

Popescu, A. I., *European penal law. An instrument to fight against human trafficking*, Analele Stiintifice ale Universitatii "Alexandru Ioan Cuza" din Iasi, Stiinte Economice, Vol. 56.2009, November, p. 312-317.

Quiroz Vitale M.A. *Le nuove schiavitù, il traffico di esseri umani e la condizione giuridica dello straniero: principi giuridici, norme e valori nell'epoca della modernità riflessiva*, in Farina P., Ignazi S. (a cura di), *Catene invisibili: strumenti e dati per comprendere la prostituzione straniera e promuovere percorsi emancipativi*, Fondazione ISMU, Milano, 2012, pp. 33-62.

REM, *L'identification des victimes de la traite des êtres humains dans les procédures d'asile et de retour*, nov. 2013.

Rijken C., van Dijk J., Klerx van Mierlo F., *Trafficking Victims in The Netherlands. An exploratory study*, INTERVICT, Tilburg University 2013

Senzaconfine (a cura di), *Le voci sospese*, 2013, www.vocisospese.org.

Shelley, L. *Human Smuggling and Trafficking into Europe: A Comparative Perspective*, Migration Policy Institute, feb. 2014.

SPRAR, *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati /Atlante SPRAR 2012/2013*, dic. 2013 in http://www.cittalia.it/images/file/atlane_sprar_completo_2012_2013.pdf

Střítecký V., Topinka D., et al., *Discovering Trafficking in Human Beings for the Purpose of Labour Exploitation and Forced Labour: European Perspective*, La Strada Česká republika, Prague, 2013.

United Nations Office of Drugs and Crime (UNODC), *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Vienna, 2010, in www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/tocta-2010.html

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons*, Vienna, 2012, in http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf

UNHCR, *Linee guida di protezione internazionale. L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta*, in <http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/ITA-Tratta.pdf> (ultima consultazione 6/3/2014).

U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Country Report on Human Rights Practices*, U.S. Department of State, Washington, 2009.



SPRAR

Sistema di Protezione
per Richiedenti Asilo e Rifugiati



MINISTERO
DELL'INTERNO



CITTALIA
fondazione **anci** ricerche



GruppoAbele



Progetto co-finanziato dal Programma
"Prevenzione e lotta contro il crimine"
dell'Unione Europea - DG Affari Interni

