



Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale in
Lavoro, cittadinanza sociale, interculturalità

Tesi di Laurea

La multilevel governance nell'accoglienza delle richiedenti protezione internazionale vittime di tratta

Relatrice

Ch.ma Prof.ssa Francesca Campomori

Correlatrice

Ch.ma Prof.ssa Pamela Pasian

Laureanda

Giulia Poletti

Matricola

832655

Anno Accademico

2019/ 2020

Sommario

Introduzione	3
Capitolo 1- Il fenomeno della tratta degli esseri umani	5
1.1 La tratta a scopo sessuale.....	5
1.1.1 Il “caso nigeriano”	9
1.2. L’approccio di genere nel contrasto al fenomeno della tratta e nella tutela delle richiedenti protezione internazionale	14
1.2.1. La normativa internazionale.....	14
1.2.2 La normativa europea	16
1.2.3 La normativa in Italia	21
1.2.3.1 La mancanza della prospettiva di genere nel sistema di accoglienza in Italia	30
1.3 Le modifiche introdotte dal Decreto Sicurezza	31
1.4 I progetti antitratta in Italia	34
1.5 Metodologia di ricerca.....	36
Capitolo 2- Il progetto N.A.Ve	38
2.1 Il Progetto N.A.Ve, Network Antitratta per il Veneto	38
2.1.1 La storia del Progetto N.A.Ve e la formazione della governance orizzontale.....	40
2.2 Il progetto N.A.Ve oggi	43
2.2.1 La collaborazione tra pubblico e privato	43
2.2.2 Il raccordo tra sistema antitratta e sistema di asilo- le Commissioni territoriali.....	44
2.2.3 La collaborazione con la prefettura e le Forze dell’Ordine	48
2.2.4 L’accoglienza nel progetto N.A.Ve.....	50
2.3 I profili delle donne accolte dal progetto N.A.Ve.....	53
2.4 Il progetto N.A.Ve a Treviso	56
2.4.1 La storia politica di Treviso	56
2.4.2 Il progetto N.A.Ve e la governance orizzontale a Treviso	56
2.4.3 Quali vantaggi può offrire la collaborazione tra vari attori?.....	63
2.4.4 Le criticità nella governance.....	68
2.4.5 I decreti sicurezza, punti di vista degli attori.....	73
2.4.6 Le criticità nell’implementazione del servizio	74
2.4.7 Azioni di sensibilizzazione nel progetto N.A.Ve	78
Capitolo 3- Il progetto Oltre la Strada	80
3.1 Il Progetto Oltre la Strada in Emilia Romagna	80
3.1.1 La storia del progetto Oltre la Strada e la della governance orizzontale	82

3.2 Il progetto Oltre la Strada oggi	85
3.2.1 La collaborazione tra pubblico e privato	85
3.2.2 Il raccordo tra sistema antitrattra e sistema di asilo - le Commissioni territoriali.....	88
3.2.3 La collaborazione con la prefettura e le Forze dell'ordine.....	90
3.2.4 L'accoglienza nel progetto Oltre la Strada	92
3.2.5. I profili delle donne accolte dal progetto Oltre la Strada.....	96
3.3 Il progetto Oltre la Strada a Ravenna	100
3.3.1 La storia politica di Ravenna.....	100
3.3.2 Il progetto Oltre la Strada e la governance orizzontale a Ravenna.....	101
3.3.3 Quali vantaggi può offrire la collaborazione tra vari attori?.....	108
3.3.4 Le criticità nella governance.....	111
3.3.5 I decreti sicurezza, punti di vista degli attori.....	114
3.3.6 Le criticità nell'implementazione del servizio	117
3.3.7 Azioni di sensibilizzazione nel progetto Oltre la Strada	121
Capitolo 4- La collaborazione tra i sistemi antitrattra e la pandemia	123
4.1 La collaborazione tra i sistemi antitrattra.....	123
4.1.1. La collaborazione nel Piano di azione nazionale contro la tratta e lo sfruttamento 2016-2018	123
4.1.2. Le azioni sistema.....	124
4.2 La pandemia Covid-19	127
4.2.1 L'impatto del Covid 19 sulle vittime di tratta	127
4.2.2 Il progetto N.A.Ve durante la pandemia	130
4.2.2.1 Il contesto di Treviso	133
4.2.3 Il progetto Oltre la Strada durante la pandemia	135
4.2.3.1 Il contesto di Ravenna	138
Conclusioni.....	141
Bibliografia	146
Appendice	152
Interviste.....	152
Tracce interviste.....	153
Traccia intervista a operatori e operatrici dei sistemi antitrattra	153
Traccia intervista per attori istituzionali (politici, pubblici).....	154

Introduzione

Nel presente elaborato verranno analizzate le dinamiche di governance, con particolare attenzione alla dimensione orizzontale, riguardanti l'accoglienza delle donne richiedenti protezione internazionale e vittime di tratta, in Veneto e in Emilia Romagna e, nello specifico, nelle città di Treviso e Ravenna.

In particolare, verranno indagate le interazioni degli attori a livello locale, approfondendo il ruolo del settore pubblico, del Terzo settore e della società civile, il modo in cui le disposizioni normative del Decreto Salvini hanno influenzato il lavoro con le donne in carico al sistema antitratta e le modalità d'implementazione dei servizi di accoglienza destinati alle donne vittime di tratta.

Le città di Treviso e Ravenna sono state individuate, quali contesto specifico di ricerca, dopo aver svolto il tirocinio curriculare all'interno del progetto PRIN ASIT (Asylum Seekers Italy), che indaga le dinamiche della governance multilivello all'interno delle regioni Veneto ed Emilia-Romagna ed è finanziato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Obiettivo del progetto è analizzare il sistema d'asilo italiano a livello locale, guardando soprattutto l'impatto della pandemia, nell'integrazione dei migranti nel medio - lungo termine, dei migranti in stato irregolare e il ruolo della società civile. La ricerca si concentra sul contesto veneto e quello emiliano romagnolo attraverso l'analisi di sei città: Venezia, Treviso, Belluno/Feltre, Bologna, Ferrara e Ravenna.

A partire dal 1 dicembre 2017, in seguito all'attuazione del DPCM del 12 maggio 2016, sono in funzione, in Italia, ventuno progetti antitratta gestiti dal privato sociale o da una collaborazione tra privato sociale e settore pubblico. Di questi sistemi ne verranno analizzati due: il progetto N.A.Ve per il Veneto e il progetto Oltre la Strada in Emilia-Romagna.

Il progetto N.A.Ve, Network Antitratta per il Veneto, è un sistema unico e integrato di emersione e assistenza alle vittime di tratta e grave sfruttamento a prescindere dal loro status giuridico, dalla loro età, nazionalità, genere e tipo di sfruttamento, sia esso sessuale, lavorativo, nell'accattonaggio, nelle economie illegali o nei matrimoni forzati.

Il progetto Oltre la Strada, In Emilia-Romagna, realizza programmi di emersione, protezione e integrazione sociale, ai sensi dell'art.18 del d.lgs. 286/98, con il fine di garantire percorsi di autonomia e inclusione alle persone vittime di forme di sfruttamento (sessuale, lavorativo, accattonaggio, attività illegali, espianato di organi), di riduzione e mantenimento in schiavitù, e di tratta di esseri umani.

Il primo capitolo avrà come oggetto una ricognizione del fenomeno della tratta di esseri umani, in modo particolare della tratta a scopo sessuale e del "caso nigeriano". Verranno specificate le norme volte al contrasto di tale fenomeno presenti a livello internazionale, europeo e nazionale.

Nel secondo capitolo verrà analizzata la governance orizzontale del progetto N.A.Ve in Veneto e l'implementazione degli interventi di contrasto alla tratta a scopo sessuale. Successivamente, verrà approfondito il contesto di Treviso e verrà indagata la collaborazione tra il progetto N.A.Ve, il pubblico, il privato, il Terzo settore e la società civile. Lo sguardo si allargherà alla collaborazione con la Prefettura, le Forze dell'Ordine e le Commissioni territoriali. Tramite le interviste a operatori/operatrici e attori istituzionali, verranno analizzati sia gli aspetti positivi che le eventuali criticità della governance e della presa in carico delle donne.

Nel terzo capitolo seguirà un'analisi del progetto Oltre la Strada, analoga all'indagine svolta per il progetto N.A.Ve. Successivamente, verrà approfondito il progetto Oltre la Strada nel contesto di Ravenna, analogamente a quanto analizzato nel contesto di Treviso.

Il quarto capitolo indagherà le azioni di sistema, che prevedono una collaborazione tra i diversi sistemi antitratta presenti in Italia. La seconda parte dell'ultimo capitolo affronterà il tema della tratta ai tempi del Covid 19. Verrà analizzato il modo in cui sono stati implementati i servizi e le criticità nella presa in carico delle donne vittime di tratta, durante la pandemia, sia a livello regionale sia nei contesti specifici di Treviso e Ravenna.

La comparazione tra i due sistemi antitratta verrà analizzata nella parte conclusiva della tesi e riguarderà la loro implementazione e le differenze principali riguardanti anche l'aspetto politico delle due regioni, nelle quali i sistemi operano.

Capitolo 1- Il fenomeno della tratta degli esseri umani

1.1 La tratta a scopo sessuale

Il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata, (uno dei tre Protocolli Palermo), adottato il 15 novembre 2000 ed entrato in vigore il 25 dicembre 2003, per prevenire, reprimere e punire la tratta di esseri umani, in particolare di donne e bambini, precisa e stabilisce il significato di tratta all'art. 3 lettera a:

“(a) La “tratta di persone” indica il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l’ospitare o l’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, dando oppure ricevendo somme di denaro o benefici al fine di ottenere il consenso di un soggetto che ha il controllo su un’altra persona, per fini di sfruttamento. Per sfruttamento si intende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione o altre forme di sfruttamento sessuale, lavoro o servizi forzati, la schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù, l’asservimento o l’espianto di organi;

*(b) Il consenso di una vittima di tratta di esseri umani allo sfruttamento di cui alla lettera (a) è irrilevante laddove sia stato utilizzato uno qualsiasi dei mezzi di cui alla lettera (a)”;*¹

Ci sono diversi tipi di sfruttamento nella tratta, primo tra tutti quello in ambito sessuale, che ha subito, nel tempo, mutazioni nei tragitti, nella struttura delle organizzazioni criminali e nelle metodologie di coercizione delle vittime coinvolte. Accanto a questo tipo di sfruttamento vi sono quelli nell'ambito del lavoro, nelle attività illecite, nell'accattonaggio, i matrimoni forzati, la vendita di organi e le adozioni illegali internazionali. È importante evidenziare l'elemento fondamentale della forzatura: la prostituzione, così come, per esempio, l'accattonaggio sono riconducibili allo sfruttamento solo nel momento in cui vi è una figura esterna che obbliga l'individuo rispettivamente a prostituirsi e a chiedere l'elemosina.

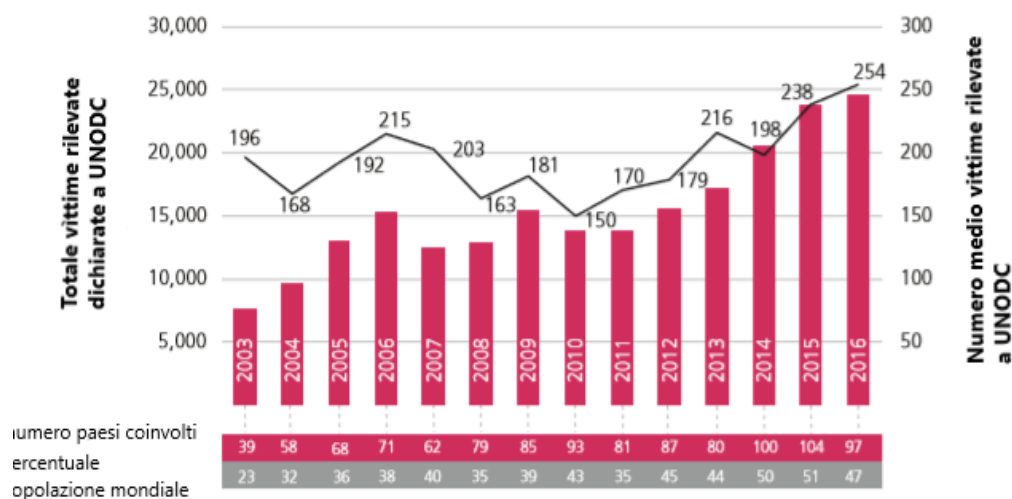
La tratta di esseri umani non corrisponde al traffico di migranti (SMUGGLING)² che invece è lo spostamento illegale di una o più persone da uno Stato ad un altro con il consenso della persona trafficata e senza scopo di sfruttamento. Nello smuggling il/la migrante ha un ruolo attivo nel contattare l'organizzazione e il rapporto tra i due termina arrivati a destinazione, mentre nella tratta l'arrivo a destinazione comporta l'inizio dello sfruttamento.

¹ UNODC, Protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini, della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, dicembre 2000, art. 3

² European Commission, Migrant Smuggling, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/facilitation-irregular-migration_en

Da quanto emerge dal Rapporto Globale sulla tratta (2018)³ di UNODC (*Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine*), il fenomeno della tratta di esseri umani risulta essere aumentato tra il 2003 e il 2016.

Fig.1 Andamento nel numero totale di vittime di tratta rilevate, numero medio di vittime rilevate per nazione e numero di nazioni dichiaranti, per anno, 2003-2016

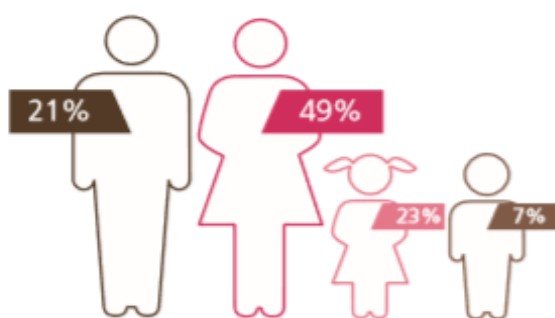


Source: UNODC elaboration of national data.

4

L'analisi svolta dall'UNODC dal 2003 al 2018 riguardante il profilo delle vittime(fig.2)⁵ rileva che le donne, assieme alle bambine, continuano a rappresentare più del 70% delle vittime di tratta.

Fig.2 Percentuale delle vittime di tratta rilevate per gruppi di età e sesso 2016 (o più recente)



Source: UNODC elaboration of national data

Le stime sono state fatte sulla base di informazioni prese su 26.750 vittime identificate in 110 nazioni

6

³ UNODC, Global Report on Trafficking in Persons, 2018 (United Nations publication, Sales No. E.19.IV.2)

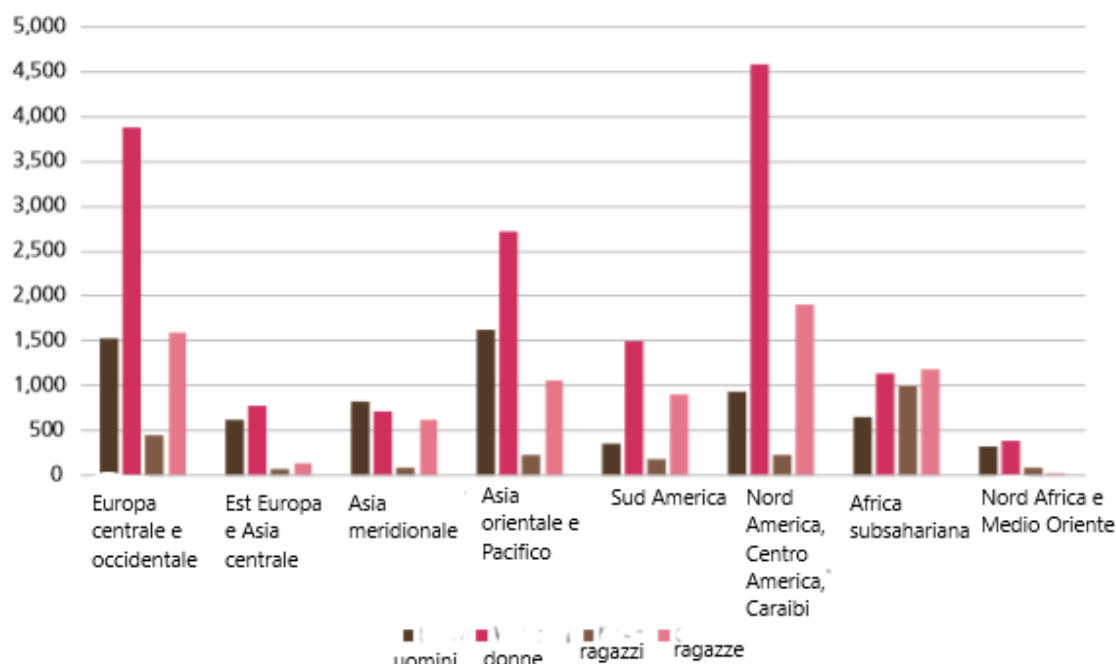
⁴ *Ivi*, pag. 7

⁵ *Ivi*, pag. 25

⁶ *Ivi*, pag. 10

Il fenomeno della tratta, quindi, vede una forte connotazione di genere (come mostrato anche nella figura 3). Non solo per quanto riguarda le vittime, ma anche per quanto concerne i trafficanti che risultano essere per la maggior parte uomini nonché quelli maggiormente condannati o indagati per reati di traffico di esseri umani.

Fig. 3 Persone rilevate come vittime di tratta di esseri umani, per gruppi di età e sesso, per sub regione di rilevamento 2016 (o più recente)⁷



source: UNODC elaboration of national data.

Mentre nel 2016, l'83% delle donne sono state trafficate per sfruttamento sessuale, l'82% degli uomini sono stati trafficati per lavoro forzato. I ragazzi, come gli uomini adulti, risultano essere trafficati prevalentemente per lavoro forzato, ma anche per sfruttamento sessuale e altre forme di sfruttamento come rapina e attività criminali forzate. Le ragazze, così come le donne adulte, risultano essere trafficate prevalentemente a scopo di sfruttamento sessuale.

In sintesi, ciò che emerge dal Rapporto Globale di UNODC (2018) è che lo sfruttamento sessuale persiste nell'essere il fine primario del fenomeno "tratta" con una percentuale del 59%.

⁷ UNODC, Global Report on Trafficking in Persons, 2018 (United Nations publication, Sales No. E.19.IV.2), pag. 12

Fig. 4 Percentuale di forme di sfruttamento tra persone identificate come vittime di tratta 2016 (o più recente)



Source: UNODC elaboration of national data.

Le stime sono basate sui dati forniti da 110 nazioni che hanno
8 registrato 24.687 vittime identificate come vittime di tratta.

Nel Global Report di UNODC del 2020, i dati riguardanti la composizione di genere nei vari tipi di sfruttamento non risultano essere cambiati significativamente. Le donne e le bambine continuano a rappresentare la categoria che viene maggiormente colpita dalla tratta di esseri umani, in specie a scopo sessuale, anche se le percentuali sembrano essersi ridotte per entrambi i sessi. Le donne, per esempio, rappresentano una percentuale tra le vittime di tratta a scopo sessuale dell'83% nel 2016, mentre nel 2018 sono il 67%.⁹

Nel 2018, per ogni 10 vittime di tratta rilevate a livello internazionale, circa 5 sono donne adulte e 2 sono bambine. Circa un terzo delle vittime di tratta, rilevate a livello globale, sono bambini, rispettivamente per il 19 % femmine e per il 15% maschi, mentre per il 20% uomini adulti¹⁰. La tratta a scopo sessuale risulta essere sempre la più diffusa rispetto alle altre forme di sfruttamento per una percentuale del 50%, a seguire vi è il lavoro forzato (38%), attività illegali (6%), accattonaggio (1,5%), matrimoni forzati (1%), altre forme di sfruttamento come adozioni illegali, traffico di organi (3,5%)¹¹.

Un fattore importante, evidenziato dall'ultimo report dell'UNODC, è l'aumento dei trafficanti condannati. A livello globale, il numero delle persone condannate ogni 100.000 è quasi triplicato dal 2003, anno in cui è entrato in vigore il Protocollo Palermo. Disporre di una legislazione anti-tratta e investire nelle capacità nazionali e nella cooperazione internazionale rafforza il contrasto al fenomeno¹².

⁸ UNODC, Global Report on Trafficking in Persons, 2018 (United Nations publication, Sales No. E.19.IV.2), pag. 29

⁹ UNODC, Global Report on Trafficking in persons, 2020, (United Nations publication, Sales No. E.20.IV.3), pag. 17

¹⁰ UNODC, Global Report on Trafficking in persons, 2020, (United Nations publication, Sales No. E.20.IV.3), pag. 4

¹¹ UNODC, Global Report on Trafficking in persons, 2020, (United Nations publication, Sales No. E.20.IV.3), pag. 34

¹² UNODC, Global Report on Trafficking in persons, 2020, (United Nations publication, Sales No. E.20.IV.3), pag. 4

1.1.1 Il “caso nigeriano”

Numerose sono le cause che spingono le donne nigeriane a migrare. Il contesto della Nigeria è povero e spesso le donne partono per il desiderio di aiutare la famiglia mandando rimesse. La domanda di manodopera nell'Europa meridionale rappresenta una delle cause della migrazione e va aggiunta al Programma di adeguamento strutturale adottato nel 1986 dalla Nigeria, il quale ha portato a un taglio della spesa pubblica con conseguente aumento della disoccupazione nel settore pubblico con l'adattamento della struttura del mercato del lavoro nigeriano¹³. Le donne inoltre non hanno a disposizione sistemi di sostegno e la loro condizione di subordinazione nella società nigeriana gioca un ruolo significativo nella spinta a migrare. Povertà, analfabetismo e sessismo fanno sì che si cerchi una vita migliore altrove¹⁴. Il Rapporto del 2016 “Trafficking in Persons”¹⁵ indica la Nigeria come Paese di origine, transito e destinazione per donne e bambini sottoposti a lavoro forzato e a tratta per scopo sessuale. All'interno dei confini nazionali in Nigeria, la tratta, e non solo quella a fini sessuali, assume anche una portata maggiore rispetto alla transfrontaliera. Infatti la tratta a livello nazionale è il primo passo di un percorso che ha come meta l'estero, soprattutto l'Europa ma non solo (anche Africa occidentale, Asia centrale, Medio Oriente o Nord Africa).

Le donne da indirizzare alla tratta a scopo sessuale sono reclutate per la maggior parte nello Stato di Edo, a Benin City e nei villaggi limitrofi, ma anche in Stati del sud come Abia, Ebonyi, Lagos. Negli anni Ottanta le donne che partivano da Edo e che sono arrivate in Italia hanno svolto per lo più attività lecite per esempio la compravendita di merci (Brammah, 2013)¹⁶. Sono state poi queste stesse attività lecite ad indebitarle e a spingerle a prostituirsi. L'attività prostituzione si è poi diffusa a partire dagli anni Novanta. Un'altra differenza tra le prime donne che migravano in Europa negli anni Ottanta e quelle delle successive generazioni era quella dell'età, compresa tra i 17 e i 28, ma con una forte componente che rientrava tra i 18 e i 20¹⁷. Erano per la maggior parte donne sposate che migravano per spedire rimesse alle loro famiglie in Nigeria.

Nel 2015, invece, si è registrata una percentuale più alta di ragazze minorenni e questo potrebbe essere dato dalla maggior consapevolezza delle donne adulte che sanno essere meno manipolabili, oppure potrebbe essere causato da una preferenza dei clienti nei Paesi di destinazione per le ragazze più giovani. Importante ricordare che l'età è spesso falsata dalle stesse ragazze per vari motivi. L'età può essere alzata per sottolineare il loro consenso, mentre la si abbassa per attrarre i clienti che sembrano prediligere ragazze sempre più giovani. Oppure le ragazze mentono anche se sono in carico ai servizi sociali, quando dichiarano di avere meno

¹³ Plambech, S., *Points of Departure*, 2014, pag. 34 (fonte: Afolayan, Ikwuyatum, and Abejide, 2008)

¹⁴ Braimah, T.S., «Sex Trafficking in Edo State, Nigeria», 2013, pagg. 11-20

¹⁵ UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2016* (United Nations publication, Sales No. E.16.IV.6).

¹⁶ Braimah, T.S., «Sex Trafficking in Edo State, Nigeria», 2013, pag. 12

¹⁷ EASO, *Informazioni sui paesi di origine Nigeria La tratta di donne a fini sessuali*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015, pagg. 15-16

anni, per ottenere un tipo di protezione più elevata, viceversa dichiarano un'età maggiore per avere maggiori possibilità di ottenere un lavoro.¹⁸

Per quanto riguarda le organizzazioni e le reti criminali nigeriane, queste variano per dimensione e struttura. Alcune sono piccole e si servono dei familiari rendendo più difficile sradicare l'organizzazione da parte delle Forze dell'Ordine, altre organizzazioni presentano una struttura più complessa che fa appoggio a diversi soggetti come falsari professionisti o agenti di viaggio, solitamente sono reti permanenti e solide. Stando all'Europol¹⁹, i gruppi criminali nigeriani hanno strutture di piccole unità per essere più efficienti e indipendenti attingendo a una vasta rete di conoscenze personali, in questo le madam svolgono un ruolo significativo. Chi recluta sa falsificare documenti, ingannare e persuadere, individuare rotte per trasportare le persone attraverso valichi di frontiera poco sorvegliati. Poi ci sono i soggetti atti al favoreggiamento e tra questi vi possono essere anche funzionari dell'ambasciata e guardie di frontiera che si trasformano in tenutari di case di appuntamenti. La figura delle maman²⁰ o madam in queste reti criminali è molto cruciale, spesso sono loro stesse che reclutano le ragazze e finanziano loro il viaggio. Esse sorvegliano il processo della tratta dal reclutamento allo sfruttamento.

L'Europol comunica che questo tipo di figura nella tratta è in aumento. Alcune madam sono state esse stesse vittime di tratta, poi passate allo status di madam dopo aver estinto il loro debito con i trafficanti. Sono collocate sia nel Paese di destinazione che in quello di origine, si tengono in contatto tra loro in modo da organizzare la tratta tenendo sotto controllo la situazione della ragazza nel Paese di origine e anche la situazione in quello di destinazione, solitamente la madam in Nigeria e quella all'estero sono parenti. Per esempio, le madam presenti in Nigeria controllano gruppi di dieci o quindici ragazze e ne ritirano i guadagni, mentre le madam italiane soprannominate "Italo" organizzano per le loro vittime tutto ciò che occorre quando arrivano. Nel rapporto pubblicato da EASO del 2019 si teorizza una gerarchia tra le stesse madam. Al vertice troviamo la madam che, avendo mezzi finanziari e collegamenti, pianifica tutte le fasi della tratta e svolge il ruolo di intermediaria. Un altro tipo di madam è invece quella che pianifica solamente la prostituzione e a chi destinare i guadagni ed è in genere coinvolta nella tratta di parenti strette. Il compagno della madam non è necessariamente all'interno del sistema tratta, infatti la madam può essere aiutata da un tuttodore o avere più assistenti che possono essere anche le stesse ragazze da lei reclutate²¹.

Il reclutamento delle donne o ragazze da avviare alla tratta avviene secondo modi diversi. Alcune donne contattano giovani uomini per migrare in Europa. Questi a loro volta contattano

¹⁸ Unicri, Trafficking of Nigerian Girls in Italy. The Data, the Stories, the Social Services, Rome, April 2010, pagg. 40-42

¹⁹ Europol, Trafficking in Human Beings in the European Union, 1 September 2011,; Frontex, Handbook on Risk Profiles on Trafficking in Human Beings, 2015, pag. 61; BBC, Human trafficking: The lives bought and sold, 28 July 2015

²⁰ EASO, Informazioni sui paesi di origine Nigeria La tratta di donne a fini sessuali, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015, pagg. 22-24

²¹ *Ivi*, pagg. 23-24

parenti donne in Europa, che sono molto spesso madam, e organizzano il viaggio tramite loro. A Benin City alcune ragazze si recano in nightclub chiamati Italy e Spain²² che rappresentano i Paesi verso cui verranno indirizzate. Oppure sempre a Benin City, ma anche in altre zone, possono venire raggirate anche lungo le strade da nigeriani che sono immigrati e che prospettano loro una vita diversa e migliore. Altre volte sono le stesse famiglie a essere ingannate pensando di mandare la figlia all'estero per farla lavorare come baby-sitter o per un'impresa di pulizie. L'agente di viaggio è spesso reperito dai familiari e il reclutamento avviene in ambiti familiari alla vittima (casa, scuola, quartiere o lavoro). Quando si stipula il contratto con l'agente poi si viene anche messe in contatto con la madam.

Tra le tecniche di reclutamento rientra anche il rito voodoo o juju²³ ma risulta essere spesso una coercizione secondaria, ossia per coloro che sono già entrate nel sistema tratta, nel caso la donna tenti di rompere il patto. Il juju non rivela tanto la tratta quanto il mondo in cui essa ha luogo. Esso è praticato da secoli in Africa occidentale, radicato ad Edo e in Nigeria in generale. Solo un sacerdote può usare il potere juju e suggella un patto tra le donne e i trafficanti, gli ultimi si impegnano a pagare il viaggio e le donne a non denunciarli. Alcuni riti vengono svolti in Nigeria, altri in Europa. Non tutte le donne credono a questi, soprattutto dopo essere state in Europa. Le donne cristiane non pronunciano giuramenti juju ma in alcuni casi i patti vengono suggellati in chiese pentecostali che per loro li legittimano ancora di più. I riti però vengono effettuati solitamente in santuari, alcuni di questi hanno succursali all'estero. Tra i più noti vi è quello di Amu' Osun Oba, poi vi sono quelli di Ayelala. Per il rito si prelevano parti del corpo, come unghie, capelli e anche sangue mestruale, per poi essere messe in sacchetti che verranno restituiti a debito estinto. Questi riti causano problemi psicologici e psichiatrici, tra questi lo stress post traumatico e sintomi psicosomatici. Per allontanare la paura è necessaria la rottura dell'incantesimo come con un rito anti-juju. La Naptip ha fatto irruzione nei templi a Edo per porre fine alla tratta e alcuni sacerdoti hanno anche aiutato a identificare i trafficanti.²⁴

La tratta per fini sessuali si compone soprattutto di un sistema di debito²⁵ che risulta essere elevato, per cui ci vogliono circa quattro anni per estinguerlo. Ma una volta pagato si rimane comunque vulnerabili perché prive di denaro, competenze e reti di sostegno. Inoltre le donne non possono inviare denaro alle loro famiglie se il debito non è stato estinto del tutto, pena l'aumento del debito stesso, sanzioni o punizioni. Solitamente è la madam che stabilisce quando il debito è soluto, è lei stessa che denuncia la vittima alla polizia, in modo che quest'ultima non entri in competizione nel mercato del sesso con le nuove vittime di tratta. Alcune donne continuano a lavorare nel mercato del sesso perché non trovano altri lavori che permettano loro di mantenere la famiglia in Nigeria. Alcune smettono di pagare il debito anche per sfinimento, per le violenze nella prostituzione e le coercizioni.

²² *Ivi*, pag. 24

²³ *Ivi*, pag. 28

²⁴ EASO, Informazioni sui paesi di origine Nigeria La tratta di donne a fini sessuali, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015, pag. 32

²⁵ *Ivi*, pagg. 26-27

Per quanto riguarda il viaggio, la migrazione illegale è quasi sempre l'unica via. I nigeriani non ottengono il visto, la Nigeria è considerata "a rischio" per frodi documentali e di conseguenza hanno difficoltà ad entrare nei Paesi Schengen. I trafficanti stipulano una somma e le famiglie prendono in prestito denaro, vendono beni per poter pagare tale somma. Se è la donna stessa a terminare l'accordo allora si indebita lei stessa. Quando le donne provvedono da sole per il viaggio, questo può essere per un periodo di tempo più lungo ed pure più rischioso²⁶. Nei Paesi di transito della tratta vi sono campi di migranti, in cui questi ultimi vengono utilizzati da agenti di gruppi diversi. I campi nordafricani hanno condizione di vita dure, le migranti sono costrette a vendere prestazioni sessuali in cambio di cibo. Viaggiare per aereo è molto più raro, dato che è costoso anche perché bisogna procurarsi i documenti.

È necessario, però, ricordare che, tra gli anni Ottanta e fine anni Novanta, si viaggiava per via aerea più spesso, poi con l'inasprirsi dei controlli sulla migrazione, dal 2005 si deve passare per i cosiddetti Paesi di transito e il Mediterraneo. In minibus le donne attraversano la Nigeria per giungere poi a piedi, in auto o in moto in Niger. Da Agadez, attraversano il deserto del Sahara e arrivano in Libia a Tripoli. Da lì poi vengono portate via mare a Malta o Lampedusa. In Libia però esistono le connection houses²⁷ (Nicodemi, 2016) o case di collegamento, anche dette ghetti, dove le donne vengono sfruttate sessualmente, anche solo per vivere. Altre rotte via terra esistono per giungere in Spagna. Si viaggia attraverso diversi Paesi dall'Algeria al Marocco. Dal Marocco si passa all'Andalusia su gommoni. Altra rotta per arrivare al Marocco è passare per il Mali e la Mauritania. In base ai dati che vengono forniti dall'Europol, Italia e Spagna risultano essere le destinazioni principali, ma possono essere anche Paesi di transito per altri dell'Unione Europea e in particolare quelli nordici²⁸.

L'Italia è sia Paese di arrivo che di passaggio delle vie individuate dalle organizzazioni criminali dedite alla tratta. Dopo la recenti evoluzioni dei flussi migratori sono in aumento le persone che si affidano, per affrontare il viaggio, alle organizzazioni criminali. Quest'ultime vincolano le vittime a situazioni di sfruttamento sia nei Paesi di destinazione che di transito.

I cambiamenti nei tragitti causati da gruppi criminali, favoriti dall'instabilità dei Paesi di transito, influiscono sulle modalità di assoggettamento, in particolare in Libia, e sulle gravi condizioni a cui le vittime vengono sottoposte durante il viaggio. Questo si riflette negativamente sul vissuto personale delle vittime per quanto riguarda i traumi subiti nel corso del viaggio.

Le vittime di tratta di esseri umani di nazionalità nigeriana sono circa l'80% in Italia. Stando alle stime fornite dal rapporto sulla tratta di esseri umani del 2019 dell'Ambasciata e Consolati degli Stati Uniti di America in Italia, fino ai tre quarti delle donne e dei minori non accompagnati provenienti dalla Nigeria arrivati in Italia nel 2018 sono vittime di tratta. I

²⁶ *Ivi*, pag. 25

²⁷ Nicodemi F., Le donne vittime di tratta in Italia: Misure di accoglienza e protezione, Quaderni del Samifo, Donne migranti, 2016, pag. 26

²⁸ EASO, Informazioni sui paesi di origine Nigeria La tratta di donne a fini sessuali, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015, pagg. 34-36

migranti nigeriani rappresentano circa il 36% delle vittime che hanno ricevuto permessi di soggiorno nel 2018, in primis donne e ragazze vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale basata su coercizione²⁹.

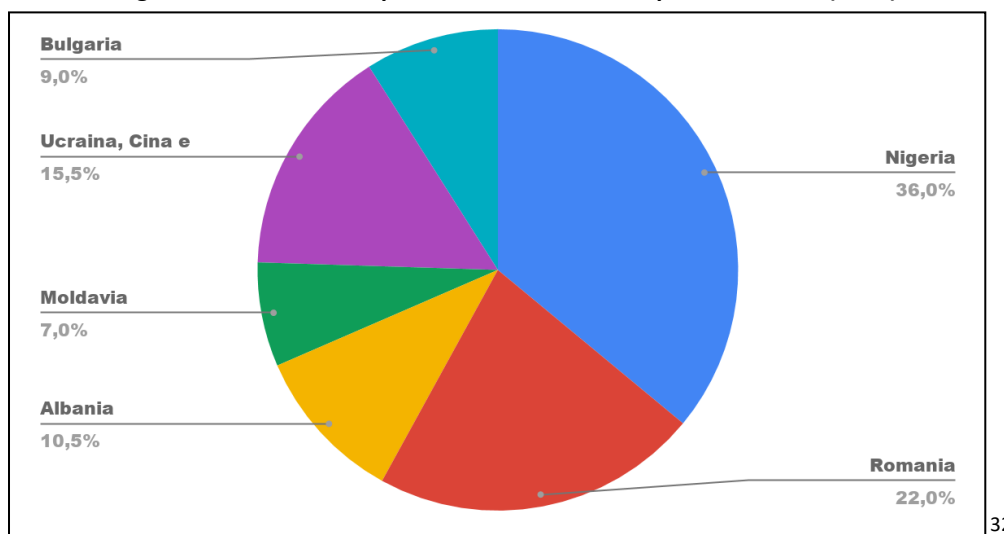
Le reti di trafficanti nigeriani hanno sviluppato sempre di più le loro azioni delinquenti in tutta Italia e riceverebbero protezione dalle organizzazioni criminali italiane.

Sul totale delle persone che praticano la prostituzione su strada, che ammonterebbe a 40-45.000 individui, come riportato nel rapporto del 2019 sulla tratta di esseri umani, il 60% circa è costituito da vittime o potenziali vittime di tratta di esseri umani; nella maggioranza dei casi di nazionalità nigeriana o rumena.³⁰

La Nigeria è uno dei Paesi con il più elevato numero di sbarchi via mare dal 2016. Si contano molte donne che giungono in Italia e vengono reclutate dalle reti criminali allo scopo di essere immesse nella rete della prostituzione.³¹(Nicodemi, 2016)

Come già precisato, durante il viaggio le donne sono spesso accompagnate da soggetti coinvolti nei traffici e quando giungono in Libia permangono nelle cosiddette “*connection houses*”, in seguito vengono avviate coattivamente alla prostituzione subendo frequenti abusi prima di essere imbarcate per l’Italia.

Fig. 5 Percentuale delle prostitute in Italia divise per nazionalità (2013)



32

²⁹ Ambasciata e Consolati degli Stati Uniti d’America in Italia, Rapporto sulla tratta di Esseri Umani 2019, 20 gennaio 2019, <https://it.usembassy.gov/it/rapporto-sulla-tratta-di-esseri-umani-2019/>

³⁰ Ambasciata e Consolati degli Stati Uniti d’America in Italia, Rapporto sulla tratta di Esseri Umani 2019, , 20 giugno 2019 <https://it.usembassy.gov/it/rapporto-sulla-tratta-di-esseri-umani-2019/>

³¹ Nicodemi F, Le donne vittime di tratta in Italia: misure di accoglienza e protezione, Quaderni del Samifo, Donne migranti, 2016 pag. 26

³² Comunità Papa Giovanni XXIII, https://www.apg23.org/it/prostituzione_approfondimenti

1.2. L'approccio di genere nel contrasto al fenomeno della tratta e nella tutela delle richiedenti protezione internazionale

1.2.1. La normativa internazionale

Per quanto riguarda l'approccio di genere nella tutela delle richiedenti protezione internazionale, grazie alla Convenzione di Ginevra riguardante lo status di rifugiato del 1951³³ e grazie al relativo Protocollo addizionale del 1967³⁴, la prospettiva di genere sul piano normativo ha acquisito un ruolo sempre più importante. In passato, la protezione internazionale era concepita come una sorta di sostituto della protezione diplomatica o consolare fino ad evolversi per assicurare il godimento dei diritti umani ai rifugiati e alle rifugiate.

L'UNHCR ha apportato una versione più completa della definizione di rifugiato: una persona che abbandona il proprio Paese perché la sua vita, libertà o sicurezza sono messe a rischio da conflitti, violenze generalizzate o fatti che hanno gravemente pregiudicato l'ordine pubblico. Una prospettiva di genere in questo senso può facilitare nell'individuazione della forma di violenza sofferta, le donne e le bambine per esempio sono più soggette a violenze, soprattutto sessuale, proprio per la loro appartenenza al genere femminile.

Il dibattito sulla tratta a scopo sessuale risale già alla seconda metà dell'Ottocento e i primi decenni del Novecento, quando le femministe iniziarono a sollevare la denuncia del mercimonio dei corpi di donne e bambine sfruttati per dare piacere alla parte ricca del mondo, ma in modo particolare alla parte maschile del mondo. *"In gran parte del mondo il diritto di disporre di [donne] a partire dall'infanzia, a scopo di profitto, di piacere o per altro vantaggio, è cosa ovvia"*, queste sono parole di Nina Boyle che nel 1932 rappresentavano uno dei primi sforzi per contrastare la tratta a livello internazionale. L'autrice affermava il paradosso che in molti Stati, nonostante si fosse raggiunta l'abolizione della schiavitù, sulla compravendita dei

³³ Convenzione sullo status dei rifugiati (1951) Data di adozione 28/7/1951. Data di entrata in vigore 22/4/1954
Articolo 1. Definizione del termine "rifugiato" parte A

Ai fini della presente Convenzione, il termine "rifugiato" si applicherà a colui:

1) che sia stato considerato rifugiato ai sensi degli Accordi del 12 maggio 1926 e del 30 giugno 1928, o ai sensi delle Convenzioni del 28 ottobre 1933 e del 10 febbraio 1938 e del Protocollo del 14 settembre 1939, o in applicazione della Costituzione della Organizzazione Internazionale per i Rifugiati;

³⁴ Protocollo relativo alla status di rifugiato (1967) Data di adozione 31/1/1967 Data di entrata in vigore 4/10/1967

Articolo 1. Disposizione generale

1. Gli Stati aderenti al presente Protocollo si impegnano ad applicare ai rifugiati, quali definiti qui di seguito, gli articoli da 2 a 34 incluso della Convenzione.

2. Ai fini del presente Protocollo, il termine "rifugiato", tranne per quanto riguarda l'applicazione del paragrafo 3 del presente articolo, intende tutti coloro che rispondono alla definizione data all'art. 1 della Convenzione come se le parole "a seguito di avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951" e le parole "a seguito di tali avvenimenti" nell'articolo 1A (2) fossero omesse.

corpi femminili invece vivevano l'omertà e un silenzio abissale³⁵. Nel ventesimo secolo, la tratta ha ancora la sua caratteristica di attività criminale transnazionale che equivale ad un vero e proprio business in termini monetari, secondo l'Organizzazione internazionale del Lavoro frutta 32 miliardi di dollari l'anno³⁶. *“La migrazione connessa alla tratta delle donne e alla prostituzione si è sviluppata in un commercio internazionale enorme e altamente organizzato”*, caratterizzato da *“una grande mobilità da città a città e da regione a regione, specialmente nelle regioni di confine”* è quello che si legge nel rapporto del 2003 *“Migration connected with Trafficking in Women and Prostitution”*.³⁷

L'evoluzione che c'è stata nel diritto è stata comunque notevole dato che a partire dalla fine del diciannovesimo e gli inizi del ventesimo secolo la tratta era concepita come *“white slavery”*. Si ricorda infatti a questo proposito la Convenzione del 1904 per la repressione della tratta delle bianche. Concetto introdotto dalla femminista francese Ghénia Avril de Sainte-Croix che presentò nel 1901 *La Traite de Blanchés*, nel quale indicò il fenomeno della tratta delle donne a scopo prostituzione in Europa e Parigi come centro di reclutamento di donne. Il termine *white slavery* veniva utilizzato per distinguerlo dalla tratta degli schiavi africani. Condannava la prostituzione basandosi sulla concezione stereotipata della violazione morale della donna in quanto soggetto vulnerabile e subordinato all'uomo.³⁸

La Convenzione internazionale relativa alla repressione della tratta delle bianche del 4 maggio 1910 si distingue dalla convenzione precedente del 1904, perché persegue la tratta interna e non solo la transnazionale. Queste prime due convenzioni internazionali si focalizzarono solo sullo sfruttamento e il reclutamento nella prostituzione a differenza di quelle moderne.³⁹

Nella Convenzione internazionale per la repressione della tratta di donne maggiorenni del 1933, la tratta venne concepita a scopo sessuale e immorale, *“e non semplicemente a scopo di prostituzione”*.

L'elemento riguardante lo sfruttamento fu introdotto con la Convenzione per la repressione della tratta di persone e dello sfruttamento della prostituzione altrui del 1949, che definisce la prostituzione come incompatibile con la dignità dell'essere umano e un pericolo per il welfare individuale, familiare e della comunità. Il termine sfruttamento arriva finalmente a sostituire il

³⁵ Sara De Vido *Della tratta di donne e ragazze nel diritto internazionale ed europeo: riflessioni sulla nozione giuridica di “sfruttamento sessuale” alla luce della sentenza S.M c. Croazia della Corte europea dei diritti umani*, in corso di pubblicazione, pag. 1

³⁶ Pozzi A., *Schiave lo sfruttamento vale 32 miliardi l'anno. In Italia 30 mila prostitute, l'80% straniera*, 2010 <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2010-11-09/tratta-schiave-prostituzione-recensione-104236.shtml#continue>

³⁷ *“Migration connected with Trafficking in Women and Prostitution”*, risoluzione 1337 (2003) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17124&lang=en>

³⁸ De Vido S., *Della tratta di donne e ragazze nel diritto internazionale ed europeo: riflessioni sulla nozione giuridica di “sfruttamento sessuale” alla luce della sentenza S.M c. Croazia della Corte europea dei diritti umani*, in corso di pubblicazione

³⁹ Protocollo di emendamento della Convenzione internazionale per la repressione della tratta delle bianche, firmata a Parigi il 18 maggio 1904, e della Convenzione internazionale per la repressione della tratta delle bianche, firmata a Parigi il 4 maggio 1910.

termine generico di fini immorali. Tale convenzione fu però giudicata negativamente, in quanto ritenuta poco efficace nel proteggere donne e bambine dalla tratta, dovuto anche al fatto che la stessa non adotta l'approccio sui diritti umani identificando le donne come categoria vulnerabile e privandole di un'identità di attori indipendenti. Solo diciotto su ventisette Stati membri dell'UE hanno ratificato la convenzione del 1949, come riporta però anche la European Women's Lobby che precisa l'inadeguata esecuzione degli Stati europei di tale strumento. Inoltre alcuni Stati devono ancora ratificare tale convenzione⁴⁰.

Nel 1979 venne adottata la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW), con il fine di tutelare le donne dalla discriminazione di genere. Ai sensi dell'art 6, gli Stati parte hanno il dovere di disporre misure legislative adeguate per eliminare tutte le forme di tratta delle donne e lo sfruttamento della prostituzione delle donne. Nella Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC nel diffuso acronimo inglese) del 1989, l'articolo 34 impegna gli Stati a tutelare i/le minori da ogni tipo di sfruttamento e violenza sessuale, mentre l'articolo 35 recita: *"Gli Stati parti adottano ogni adeguato provvedimento a livello nazionale, bilaterale e multilaterale per impedire il rapimento, la vendita o la tratta di fanciulli per qualunque fine e sotto qualsiasi forma."*⁴¹ Questi strumenti confermano l'approccio di genere e di tutela delle categorie vulnerabili, assieme al Protocollo facoltativo alla convenzione sui diritti dell'infanzia riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile del 2000⁴².

Infine, una definizione giuridica di tratta di esseri umani, ma non di sfruttamento sessuale, si deve al Protocollo aggiuntivo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale del 2000 all'articolo 3 riportato all'inizio di questo capitolo.

1.2.2 La normativa europea

A livello europeo, Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), in specie l'art. 78, prevede al suo interno il sistema europeo comune di asilo che si articola nelle Direttive Qualifiche (Direttiva 2011/95/UE), Accoglienza (Direttiva 2013/33/UE) e Procedure (Direttiva 2013/32/UE) e nei Regolamenti Dublino III (Regolamento UE n° 604 del 2013) e Eurodac (Regolamento UE n° 603 del 2013). Il sistema comune di asilo dà molta importanza alla dimensione di genere che deve essere presa in considerazione anche quando si valutano le singole storie dei richiedenti asilo. Il Sistema europeo comune di asilo, in particolare si

⁴⁰ EWL, 17 giugno 2011, The issue of prostitution at European level, <https://www.womenlobby.org/The-issue-of-prostitution-at-European-level?lang=en>

⁴¹ Vedi nota 64

⁴² Protocollo facoltativo alla convenzione sui diritti del bambino riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile (2000) Adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Ris. 54/263 del 25 maggio 2000. Entrata in vigore internazionale: 18 gennaio 2002. Stati Parti al 1° gennaio 2009: 130. Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzioni in Italia dati con legge n. 46 dell'11 marzo 2002 (Gazzetta Ufficiale n. 169 del 20 luglio 2002).

compone anche del Regolamento Dublino (604/2013) riguardo i criteri di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale⁴³.

La dimensione di genere entra a far parte della legislazione UE dove lo status di rifugiato può essere concesso alle donne a vario titolo. L'art. 4 della Direttiva Qualifiche⁴⁴ predispone la valutazione della situazione dell'individuo che deve essere inclusa nell'esame della domanda di protezione internazionale e quest'ultimo deve comprendere anche la valutazione delle caratteristiche personali del/della richiedente, in particolare la classe sociale, il sesso e l'età per comprendere se gli atti di cui è stato/a o potrebbe essere stato/a vittima rappresentino persecuzione o danno grave. Nel caso in cui una donna non abbia i requisiti per ottenere lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, questa può ricevere lo status di protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 15 della Direttiva Qualifiche⁴⁵.

Lo status di protezione sussidiaria può essere concesso al cittadino o alla cittadina di un Paese terzo o apolide che non è in possesso dei requisiti per ottenere lo status di rifugiato ma per il quale o per la quale si ritiene che, nel caso in cui tornasse al proprio Paese di origine, o nel caso dell'apolide tornasse al Paese in cui aveva dimora, sarebbe esposto/a al rischio di subire un danno grave. Per danno grave si intende: la condanna o l'esecuzione della pena di morte; la tortura o altra forma di trattamento inumano o degradante ai danni del/della richiedente nella sua patria; la minaccia grave alla vita che deriva dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. Queste prerogative di danno grave devono essere comprovate dal soggetto che richiede lo status di protezione sussidiaria e spesso sono situazioni in cui si trovano donne e ragazze, le quali subiscono minacce da parte di parenti e familiari che si trovano ancora nel Paese di origine, stupri e rapimenti nei loro Paesi di origine o nei Paesi di transito che sono caratterizzati da governi instabili o da guerre civili.

La prospettiva di genere rientra anche nella Direttiva Accoglienza n. 2013/33/UE, che chiarisce gli standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo.⁴⁶ Per quanto riguarda il trattenimento di persone vulnerabili e di richiedenti con particolari esigenze, l'art. 11 della

⁴³ Amicolo R., 2018, Tra garanzie e lacune. La dimensione di genere nella gestione dei richiedenti asilo in Italia, Rivista DEP Deportati, Esuli, Profughe, Rivista telematica di studi sulla memoria femminile, Università Ca' Foscari Venezia, pagg. 133-134

⁴⁴ DIRETTIVA 2011/95/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 13 dicembre 2011 Articolo 4 lettera C della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare l'estrazione, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave

⁴⁵ DIRETTIVA 2011/95/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 13 dicembre 2011 CAPO V REQUISITI PER LA PROTEZIONE SUSSIDIARIA Articolo 15 Danno grave Sono considerati danni gravi: a) la condanna o l'esecuzione della pena di +morte; o b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine; o c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

⁴⁶ Amicolo R., 2018, Tra garanzie e lacune. La dimensione di genere nella gestione dei richiedenti asilo in Italia, Rivista DEP Deportati, Esuli, Profughe, Rivista telematica di studi sulla memoria femminile, Università Ca' Foscari Venezia, pag. 135

direttiva⁴⁷ stabilisce che venga garantita, dagli Stati membri alle richiedenti, una collocazione separata dai richiedenti uomini, ad eccezione di familiari, e che vi sia il consenso di tutti i soggetti in questione. L'art. 18⁴⁸, che riguarda le prassi in merito alle condizioni materiali dell'accoglienza, prevede che, nel caso in cui alle richiedenti asilo sia dato alloggio in natura, gli Stati membri tengano in considerazione le differenze di genere e adottino le misure necessarie per prevenire la violenza di genere, la violenza sessuale e le molestie, dentro le strutture e nei centri di accoglienza. Nell'articolo 21⁴⁹ della direttiva si dispone che nelle misure nazionali di attuazione gli Stati membri considerino la condizione specifica di persone vulnerabili come: minori, minori non accompagnati, donne incinte, genitori singoli con figli minori, anziani, disabili, vittime della tratta, persone malate gravemente o affette da malattie mentali, persone vittime di torture, stupri o altre gravi tipi di violenza psicologica, fisica o sessuale, come l'infibulazione. Sempre nella medesima direttiva la sensibilità di genere è confermata anche dall'art. 29⁵⁰ che richiede agli Stati membri di adottare misure adeguate per assicurare che le autorità competenti, che attuano la direttiva accoglienza, possiedano la formazione essenziale riguardo alle necessità dei richiedenti di entrambi i sessi.

Nella Direttiva Procedure ci sono varie disposizioni che fanno rientrare la prospettiva di genere. Partendo dal considerando 29 delle premesse della direttiva: *"taluni richiedenti possono necessitare di garanzie procedurali particolari, tra l'altro, per motivi di età, genere, orientamento sessuale, identità di genere, disabilità, grave malattia psichica o in conseguenza di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale"*⁵¹ arrivando al considerando 32 dove si considera necessario, al fine di assicurare parità tra i sessi, che le procedure nell'esame della domanda di asilo tengano conto della prospettiva di genere. Per

⁴⁷ DIRETTIVA 2013/33/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013

Articolo 11 Trattamento di persone vulnerabili e di richiedenti con esigenze di accoglienza particolari, p. 5 Alle richiedenti trattenute gli Stati membri garantiscono una sistemazione separata dai richiedenti uomini, salvo che si tratti di familiari e che tutti gli interessati vi acconsentano.

⁴⁸ 2013/33/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013, Articolo 18 par.4 Gli Stati membri adottano le misure opportune per prevenire la violenza e la violenza di genere in particolare, compresa la violenza sessuale e le molestie, all'interno dei locali e dei centri di accoglienza di cui al paragrafo 1, lettere a) e b).

⁴⁹ 2013/33/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013, CAPO IV DISPOSIZIONI A FAVORE DELLE PERSONE VULNERABILI *Articolo 21* Principio generale

Nelle misure nazionali di attuazione della presente direttiva, gli Stati membri tengono conto della specifica situazione di persone vulnerabili quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta degli esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili.

⁵⁰ 2013/33/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013, CAPO VI AZIONI VOLTE A MIGLIORARE L'EFFICIENZA DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA *Articolo 29* Personale e risorse

1. Gli Stati membri adottano le misure adeguate per garantire che le autorità competenti e le organizzazioni che danno attuazione alla presente direttiva abbiano ricevuto la necessaria formazione di base riguardo alle esigenze dei richiedenti di entrambi i sessi.

2. Gli Stati membri stanziavano le risorse necessarie per le misure nazionali di attuazione della presente direttiva.

⁵¹Gazzetta ufficiale dell'Unione europea DIRETTIVA 2013/32/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013, considerando n. 29

esempio, i colloqui devono essere organizzati in modo tale da fornire un ambiente sicuro e protetto affinché le richiedenti asilo possano raccontare delle violenze subite. L'art. 10 della direttiva⁵² prevede la possibilità per coloro che valutano le domande di asilo di avvalersi della consulenza di esperti, riguardo a questioni di ordine medico, di religione, di genere, di cultura o riguardante i/le minori.

L'articolo 11 prevede la possibilità di concedere singolarmente lo status individuale di protezione alla donna vittima di persecuzione di genere, anche se questa fa parte di una famiglia che ha fatto domanda di asilo nella sua interezza. L'art. 15⁵³ dispone che gli Stati membri si impegnino in modo tale, che il soggetto che ha la responsabilità di condurre i colloqui, abbia anche la competenza che lo aiuti a considerare adeguatamente la situazione individuale e generale in cui si colloca la domanda di asilo e che includa gli aspetti quali cultura, genere, orientamento sessuale, identità sessuale e vulnerabilità del/della richiedente.

Nel contesto europeo la prospettiva di genere ha assunto un ruolo sempre più significativo e non solo nella tutela delle richiedenti protezione internazionale, ma anche per quanto riguarda il contrasto del fenomeno della tratta di esseri umani. A questo proposito, uno strumento importante è certamente la Convenzione sull'azione contro la tratta di esseri umani adottata nel 2005 dal Consiglio d'Europa ed entrata in vigore successivamente nel 2008 (Convenzione di Varsavia). A differenza del Protocollo delle Nazioni Unite alla Convenzione di Palermo, questa Convenzione ha un focus maggiore sulla tutela delle vittime e la cooperazione internazionale, tramite l'art 1 riconosce la parità di genere e afferma che la tratta di esseri umani è una violazione dei diritti umani fondamentali.⁵⁴

⁵² DIRETTIVA 2013/32/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013, Articolo 10 Criteri applicabili all'esame delle domande par 3 lettera D che il personale incaricato di esaminare le domande e decidere in merito abbia la possibilità di consultare esperti, laddove necessario, su aspetti particolari come quelli d'ordine medico, culturale, religioso, di genere o inerenti ai minori.

⁵³ *Articolo 15* Criteri applicabili al colloquio personale par 3 Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché il colloquio personale si svolga in condizioni che consentano al richiedente di esporre in modo esauriente i motivi della sua domanda. A tal fine gli Stati membri:

a) provvedono affinché la persona incaricata di condurre il colloquio abbia la competenza per tener conto del contesto personale e generale in cui nasce la domanda, compresa l'origine culturale, il genere, l'orientamento sessuale, l'identità sessuale o la vulnerabilità del richiedente;

⁵⁴ Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (2005) Data di adozione 16/5/2005 Data di entrata in vigore 1/2/2008 Organizzazione che ha prodotto il documento COE - Consiglio d'Europa Articolo 1 Oggetto della Convenzione

1. La presente Convenzione ha l'obiettivo di:

a) prevenire e combattere la tratta di esseri umani, garantendo la parità tra le donne e gli uomini;
b) proteggere i diritti umani delle vittime della tratta e delineare un quadro completo per la protezione e l'assistenza alle vittime e ai testimoni, garantendo la parità tra donne e uomini, in modo da assicurare indagini e procedimenti giudiziari efficaci;
c) promuovere la cooperazione internazionale nel campo della lotta alla tratta di esseri umani.

2. Allo scopo di assicurare una messa in opera efficace da parte delle Parti delle sue disposizioni, la presente Convenzione stabilisce uno specifico meccanismo di monitoraggio.

Nel 2009 troviamo con il Trattato di Lisbona una parte al suo interno che si riferisce al traffico di esseri umani, ossia l'art 83 parte 1 dello stesso. "Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata. In funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri di cui al presente paragrafo. Esso delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo."⁵⁵

Nell'ambito del diritto europeo troviamo anche la Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI. Essa stabilisce la tratta come (articolo 2(1)):

*"Il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento."*⁵⁶

L'articolo 18 parte 4 della Direttiva asserisce che, allo scopo di prevenire il traffico di esseri umani, gli Stati devono disincentivare la domanda e considerare criminale l'atto di acquistare sesso. In definitiva, gli acquirenti di sesso maschile sfruttano la vulnerabilità delle donne tramite il controllo, il potere finanziario e il sesso coercitivo e perciò devono essere resi responsabili delle loro azioni.

Nel contesto europeo ci sono stati anche studi sulla tratta con un approccio specifico di genere come quello della Commissione Europea del 2016 sul traffico di esseri umani ⁵⁷, secondo il quale le vittime di tratta a scopo sessuale risultano difficili da identificare, in quanto possono esservi diverse situazioni di prostituzione come quella indipendente e quella coercitiva e

⁵⁵ Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, aumenta i poteri del Parlamento europeo e prevede diverse novità per adeguare le Istituzioni europee all'allargamento dell'UE. Il Trattato di riforma, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, è composto dal Trattato dell'Unione europea (TUE) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)

⁵⁶ 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 *Articolo 2* Reati relativi alla tratta di esseri umani par 1

⁵⁷ European Commission's, study 'Gender Dimension of Trafficking in Human Beings', 2016

diversi flussi migratori.⁵⁸ In questo studio si ribadisce come innegabile la forte composizione di genere nello sfruttamento sessuale che vede per il 96% donne e bambine come vittime. Lo studio si basa sui cinque aspetti prioritari della EU Strategy: identificare, proteggere, e tutelare le vittime di tratta; rafforzare la prevenzione della tratta di esseri umani; adottare misure legislative adeguate; migliorare la coordinazione e collaborazione tra attori chiave; e aumentare la conoscenza di una risposta efficace per questioni emergenziali. In particolare tale studio mira ad analizzare la tratta a scopo sessuale nella sua dimensione di genere.

1.2.3 La normativa in Italia

Tra l'inizio degli anni Settanta e la fine degli anni Ottanta il dibattito sulla tratta non era ancora entrato nell'agenda pubblica dato che la prostituzione di strada in Italia era diminuita proprio in quegli anni in favore di quella praticata nei luoghi al chiuso, per esempio negli appartamenti, rendendo quindi il fenomeno meno visibile all'opinione pubblica e alle istituzioni. Inoltre era esercitata per la maggioranza da donne italiane, con una minoranza di sudamericane e austriache. Un'altra interpretazione alla diminuzione della prostituzione di strada è quella in cui si afferma che negli anni Ottanta ci sia stato un miglioramento delle condizioni di lavoro al chiuso, una maggiore indipendenza delle prostitute che lavoravano senza i cosiddetti "magnaccia" (Danna, 2001). Questo miglioramento potrebbe essere confermato dalla diminuzione delle denunce, che avevano caratterizzato il decennio precedente, riguardanti le condizioni drammatiche degli alberghi nei quali le prostitute esercitavano clandestinamente per evitare sanzioni e tutelare l'anonimato dei loro clienti (Danna, 2001).⁵⁹

Negli anni Novanta la situazione inizia a mutare nuovamente, e nonostante la diminuzione negli anni '70-'80 della prostituzione di strada, inizia una cospicua immigrazione da zone di guerra e di crisi economica quali l'Africa, in particolare la Nigeria ed Europa dell'Est, in particolare l'Albania. Tornano a verificarsi le situazioni drammatiche antecedenti agli anni Settanta per quanto riguarda la prostituzione di strada. In un rapporto Europap del 2000 si riporta che le straniere prostitute in strada sono per il 54% africane, per il 30% dall'Europa dell'Est e il restante 16% è rappresentato da donne provenienti dall'America Latina. (Danna, 2001)

I due principali Paesi di origine del sistema prostituzione erano caratterizzati anche da due tipi diversi di sfruttamento. Le nigeriane inizialmente entravano in Italia con la complicità che le organizzazioni composte da trafficanti godevano presso l'ambasciata di Lagos che commerciava visti di ingresso. A differenza delle donne albanesi, le nigeriane sono costrette a

⁵⁸ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_the_gender_dimension_of_trafficking_in_human_befings._final_report.pdf

⁵⁹ Danna D., "Le politiche sulla prostituzione in Europa negli anni Novanta", tesi di dottorato, 'Università degli studi di Trento, 2001, supervisore Marzio Barbagli, pagg. 128-129

pagare un debito alto per entrare in Italia. I loro spostamenti sul territorio italiano seguono una disposizione gerarchica con le meno esperte posizionate in luoghi marginali, strade meno frequentate e dunque con minori possibilità di guadagno e solo se risultano affidabili vengono trasferite poi in luoghi che fruttano più denaro come le città. Sulla strada le nigeriane non sono controllate, non risultano avere un “protettore” nei paraggi perché la garanzia della loro obbedienza è già data solitamente dal sequestro da parte dei trafficanti del loro passaporto (Danna, 2001).

Le condizioni sulla strada sono le stesse anche per le donne albanesi che non sono controllate da un “protettore” nel luogo dove esercitano. La caratteristica che differenzia il sistema di sfruttamento albanese da quello nigeriano è il metodo con cui le donne vengono costrette a prostituirsi. Le donne albanesi vengono spesso ingannate con la dinamica del lover boy, ossia colui che adessa la ragazza si finge innamorato di lei con la promessa di sposarla quando in realtà il fine è quello di sfruttarla nel sistema prostituzione. L’Italia è vista come un Paese in cui si può cercare fortuna, spesso le ragazze albanesi provengono da villaggi rurali e non sono a conoscenza di ciò che può accadere loro una volta giunte in Italia. Alcune di loro vengono rapite e per farle rimanere ad esercitare sulla strada i papponi usano ricatti tramite foto e filmati, minacce e violenze fisiche e sessuali.⁶⁰

In entrambi i casi, sia per quanto riguarda le nigeriane che le albanesi, si parla di tratta a scopo sessuale. Per quanto riguarda la prostituzione di strada esercitata da donne straniere negli anni Novanta abbiamo una stima data da Parsec, dagli operatori e dalle operatrici di strada di varie associazioni. Le indagini sulla prostituzione si sono basate su quella di strada proprio perché con l’immigrazione di donne straniere il fenomeno era tornato ad essere visibile sulle strade destando l’indignazione dell’opinione pubblica, più per una questione di “decoro” che per la salvaguardia dei diritti delle donne. Secondo il rapporto di Parsec del 1998, il dato nazionale è compreso tra le 14.757 e le 19.289 presenze di donne straniere, delle quali il 53% è situato al Nord, il 37% al Centro e il 10% al Sud, secondo una stima fatta su quattordici regioni che prende in considerazione un valore minimo e massimo per calcolare la numerosità nel periodo sia estivo che invernale. Il calcolo delle presenze delle donne straniere che esercitano in strada è stato rilevato grazie a delle indagini svolte dalle varie associazioni presenti nei comuni dei territori in base al numero dei permessi di soggiorno e successivamente rapportato alle regioni.⁶¹

Il dibattito sulla tratta diventa quindi evidente a partire dagli anni Novanta ed è proprio nel 1998 che viene adottato uno degli strumenti più importanti in materia di immigrazione nell’ambito dell’ordinamento interno italiano, ossia il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina sull’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. Uno dei punti di riferimento principali nell’assistenza alle vittime di tratta è proprio l’art. 18 del Testo unico del

⁶⁰ *Ivi*, pag.128

⁶¹ *Ivi*, pag.128

1998, che prevede il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale con lo scopo di *“consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell’organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale”* (art. 18, comma 1). Il permesso di soggiorno ha la durata di sei mesi ed è rinnovabile per il periodo di un anno.⁶²

L’elemento innovativo è rappresentato dal doppio percorso, quello giudiziario e quello sociale, senza che vi sia un’influenza reciproca tra i due. La disciplina precedente prevedeva il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di giustizia che implicava la collaborazione dello straniero o della straniera con le Forze dell’Ordine. Questo tipo di permesso era dunque collegato ai tempi del processo, dato che veniva concesso solo dopo l’avvio del processo penale. Il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, invece, non dipende dall’obbligo di denunciare da parte della vittima e questo permette che ci sia una maggiore possibilità di equilibrio sociale e psicologico creando così un clima di fiducia. Un ambiente sicuro e protetto è necessario per una eventuale collaborazione giudiziaria in seguito. 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”* anche *“dai servizi sociali degli enti locali o delle associazioni, enti ed altri organismi”* titolari dei progetti di protezione sociale. In seguito il questore predispone il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Il permesso per protezione sociale permette l’accesso al lavoro, allo studio e ai servizi assistenziali e può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro subordinato o per motivi di studio. La portata rivoluzionaria vera e propria è il percorso sociale con il quale per la prima volta viene riconosciuto alla vittima di tratta il diritto di permanenza sul territorio e a ricevere assistenza senza che questa preveda l’obbligo di dare avvio ad un processo penale.

Il permesso rimane comunque subordinato all’inclusione della persona in un percorso di sostegno ed assistenza con il scopo di una sua integrazione sul territorio, dunque la mancata adesione a questo percorso ha come conseguenza la revoca del permesso. Si cita di seguito a tal proposito il comma 1 dell’art.18 del d.lgs. 286/1998:

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

⁶² Testo unico sull’immigrazione - Titolo II Decreto legislativo, testo coordinato, 25/07/1998 n° 286, G.U. 18/08/1998

permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale.”

Vi sono comunque delle criticità nonostante l'elemento innovativo del percorso binario, il percorso sociale rimane ancora molto legato alla discrezionalità del Questore. La sua applicazione, più che per un principio di diritto, avviene spesso solo se vi è una buona collaborazione tra Questure e servizi che si occupano del contrasto alla tratta. È dunque piuttosto frequente il rilascio del permesso di soggiorno solo se si è espressa una volontà di collaborazione con le autorità. Questa pratica è contraria a quanto stabilito nella norma stessa e riduce il tutto ad una contrattazione tra Stato e vittima, il primo concede al secondo di risiedere entro i propri confini e il secondo accetta di collaborare per garantire il suo supporto allo Stato e di ottemperare ai suoi compiti riguardanti la sicurezza.

Questa tendenza a concedere il permesso di soggiorno per protezione sociale tramite il “percorso giudiziario” dovrebbe rivelare un discreto numero di processi per tratta o riduzione in schiavitù, ma così non è e infatti si è assistito ad una loro riduzione nel periodo compreso tra il 2012 e 2014. Secondo il Ministero dell'Interno, le denunce riguardanti gli articoli 600, 601 e 602 sono diminuite da 578 a 324. Nel 2015 sono risalite leggermente a 378.⁶³ Le denunce sono state fatte, per quanto riguarda la riduzione in schiavitù, per la maggior parte da persone di nazionalità rumena, mentre, per quanto riguarda le denunce per tratta di esseri umani, sono sia la nazionalità rumena ma anche la nigeriana quelle che rappresentano la maggioranza.

Il numero di permessi di soggiorno per protezione sociale concessi nel 2012 è di 520, di cui 440 per vittime di sfruttamento sessuale ed 80 per vittime di sfruttamento lavorativo, nel 2013 risultano invece inferiori con un numero di 126 permessi, mentre nel 2016 risalgono a 494. 139 di questi permessi sono stati rilasciati a donne nigeriane, ma risulta comunque una cifra esigua se si considera che sono 9.477 le donne di nazionalità nigeriana che si sono viste rifiutare la richiesta di protezione internazionale sempre nel 2016. L'OIM stima una percentuale di circa 80% di possibili vittime di tratta tra le nigeriane che giungono in Italia via mare, dunque la quantità dei percorsi di protezione sembra insufficiente per la percentuale stimata degli aventi diritto ai programmi previsti dall'art. 18.

Tra le cittadine straniere non comunitarie, nel 2019, sono 1.773.496 le titolari di un permesso di soggiorno, il 56,0% lungo-soggiornanti. Per quanto riguarda i permessi a termine la maggior parte di questi è stata concessa per motivi familiari, il 70,0% sul totale dei permessi, mentre il 17,0% è stata rilasciata per motivi di lavoro e solo il 5,1% per motivi di protezione e, tra questi ultimi, le nazionalità che primeggiano sono la nigeriana e l'ucraina. La situazione dunque per quanto riguarda la corrispondenza tra il numero di possibili vittime di tratta e tutela di queste, tramite percorsi di assistenza, non è migliorata. Ulteriori dati forniti dal Ministero dell'Interno,

⁶³ Ministero dell'interno, Relazione al Parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata, 2015, p.50

riportano che sono meno di 1.800 i permessi di soggiorno concessi alle minori straniere non accompagnate (incluso il totale di permessi per affidamento), delle quali la maggior parte albanese e nigeriana.⁶⁴

L'aspetto molto critico è proprio quello relativo alle minori straniere accompagnate e non, che non risultano essere oggetto di indagini dettagliate e rimangono un aspetto poco esplorato. Nel documento di studio e di proposta "L'inclusione e la partecipazione delle nuove generazioni di origine immigrata. Focus sulla condizione femminile"⁶⁵, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza afferma che le adolescenti sono la categoria più a rischio tra le nuove generazioni di migranti. Le motivazioni della loro vulnerabilità sono le aspettative delle famiglie che vengono addossate su di loro, anche per quanto riguarda il portare avanti ruoli e tradizioni.

Le giovani immigrate si trovano di fronte ad un bivio che vede da un lato la pressione delle tradizioni familiari e del Paese di origine dei genitori e dall'altro la mancanza di adesione totale ai canoni della donna occidentale (aspetto fisico, ruolo professionale e realizzazione personale) sentendosi sempre più incomprese dalla totalità che le circonda, parenti e amici. Risultano anche più emarginate perché hanno minori possibilità economiche rispetto alle coetanee italiane e quindi hanno minori possibilità di autonomia e allo stesso tempo di socializzazione dato che non possono permettersi di frequentare gli stessi locali e praticare gli stessi sport o hobby.⁶⁶

Un altro aspetto, riguardante i/le minori, poco esplorato è lo sfruttamento sessuale. Nel rapporto annuale "Piccoli schiavi invisibili 2020" di Save the Children si riportano anche i dati forniti dal Dipartimento delle Pari Opportunità del 2019, secondo i quali sono 2.033 le vittime in carico ai sistemi anti-tratta, delle quali 1.762 sono donne e ragazze che rappresentano dunque l'86,7% del totale. La percentuale per sfruttamento sessuale è la più alta ed è dell'84,5%. Tra le regioni di emersione del fenomeno le principali sono Emilia Romagna (17%), Lombardia (13,2%), Puglia(13%), Campania(11,8%), Sicilia(9,6%). Per quanto riguarda l'età, il 95% ha un'età compresa tra i 15 e i 17 anni. In continuità con gli anni trascorsi il 78,6% delle vittime è di origine nigeriana.⁶⁷

Altro elemento importante nella normativa italiana in materia di contrasto alla tratta di esseri umani è la legge 228/2003 che riguarda le Misure contro la tratta delle persone. Questa legge modifica e attualizza gli articoli 600, 601, 602 del Codice Penale, al fine di recepire in modo

⁶⁴ Andrisani P., Un'istantanea sulla migrazione al femminile in Italia. Ancora troppi aspetti inesplorati, Dossier Immigrazione 2020, Centro Studi e Ricerche IDOS in partenariato con il Centro Studi Confronti, Grafica ed editing: Inprinting srl – Roma, pag. 116

⁶⁵ Consultabile in <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/nuove-generazioni-origine-immigratafocus-condizione-femminile.pdf>.

⁶⁶ Andrisani P., Un'istantanea sulla migrazione al femminile in Italia. Ancora troppi aspetti inesplorati, Dossier Immigrazione 2020, Centro Studi e Ricerche IDOS in partenariato con il Centro Studi Confronti, Grafica ed editing: Inprinting srl - Roma

Finito di stampare nel mese di ottobre 2020, pag. 118

⁶⁷ Consultabile in <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/piccoli-schiavi-invisibili-2020>.

corretto le disposizioni del Protocollo Palermo, crea il Fondo per le misure anti tratta⁶⁸ “(...) destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dall'articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”⁶⁹

L'art.13 della legge 228/2003 istituisce un programma speciale per assistere le vittime di tratta o ridotte in schiavitù, nel quale si devono assicurare seppur in via transitoria adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria.⁷⁰

Significativo in materia di assistenza alle vittime di tratta di esseri umani è anche il Decreto legislativo 24/2014 che recepisce la Direttiva 2011/36/UE. Questo modifica leggermente l'art. 600 del Codice Penale e riscrive completamente l'art. 601, aggiunge anche una modifica al Codice di Procedura Penale includendo speciali modalità di svolgimento dell'incidente probatorio anche per le vittime maggiorenni, nel caso in cui queste ultime siano “in condizione di particolare vulnerabilità, desunta anche dal tipo di reato per cui si procede”.⁷¹

La modifica poteva essere estesa a tutte le vittime di reati di tratta e non solo a quelle con particolari vulnerabilità che lascia una certa discrezione nella valutazione stessa di quali siano queste vulnerabilità. Inoltre, si è persa l'occasione di affermare uno dei principi fondamentali della Direttiva 2011/36/UE, ovvero sia l'accesso al patrocinio delle spese dello Stato per le vittime prive di risorse economiche adeguate. L'art. 4 del d.lgs. 24/2014 afferma che, nel caso di dubbio sulla minore età della vittima in questione, quest'ultima debba essere considerata minorenni per far sì che possa avere accesso immediato alle misure di accoglienza e prevede che venga eseguito un accertamento tramite una procedura multidisciplinare per determinare l'età “(...) condotta da personale specializzato e secondo procedure appropriate che tengano conto anche delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore, nonché, se del caso, all'identificazione dei minori mediante il coinvolgimento delle autorità diplomatiche”⁷².

Nel caso non fosse possibile, tramite tale procedura, determinare l'età della vittima allora quest'ultima è da considerarsi minore. Altro articolo importante di tale decreto legislativo è l'art 8 che va a modificare l'art 18 del Testo Unico sull'Immigrazione aggiungendo il comma 3-bis che ha collegato i due programmi previsti per la protezione sociale, ossia l'art 18 del TUI e l'art 13 della legge 228/2003 disponendo un piano unico di emersione, assistenza e integrazione sociale suddiviso in due fasi. La prima fase consiste nell'assistenza tempestiva che

⁶⁸ Legge 11 Agosto 2003 n. 228 Misure contro la tratta di persone, art. 12

⁶⁹ Legge 11 Agosto 2003 n. 228 Misure contro la tratta di persone, art. 12 comma 3

⁷⁰ Ivi, art. 13 comma 1

⁷¹ Art. 8 Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 24 Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI, art. 3

⁷² D. Lgs. 24/2014 art.4 comma 2

ricalca l'intervento che prevede l'art 13 della legge 228/2003, mentre la seconda fase è più strutturata e ha lo scopo di creare un programma individuale per il recupero e l'integrazione sociale della persona. Ci sono comunque delle criticità, infatti anche se questo decreto legislativo dovrebbe recepire la direttiva 2011/36/UE, ciò non è avvenuto completamente. Non si è inserita la previsione di accesso a questo programma unico sin da quando si ha un ragionevole motivo per ritenere l'individuo vittima di tratta di esseri umani o di riduzione in schiavitù. Non è stato introdotto il periodo di riflessione e non è stata adottata una norma riguardante la sospensione del respingimento o del decreto espulsione previsto per il periodo di tempo di attesa del rilascio o del diniego del permesso di soggiorno per protezione sociale.⁷³

Per la definizione del programma unico si deve aspettare, però, il 16 maggio 2016 con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che dà la Definizione del Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale a favore degli stranieri e dei *cittadini di cui al comma 6-bis dell'art. 18 del d.lgs. 286/1998, vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 dello stesso articolo 18*, da realizzarsi tramite progetti che garantiscano in via emergenziale vitto, alloggio adeguato e assistenza sanitaria, per poi giungere ad un'assistenza indirizzata all'integrazione⁷⁴. I progetti del suddetto programma unico devono rispettare i principi generali di lavoro multi - agenzia, prevenzione della rivittimizzazione, creazione di percorsi personalizzati in base all'individuo mettendo in primo piano i suoi bisogni, la sua volontà e le sue potenzialità, nel rispetto del principio di non discriminazione.⁷⁵

L'art 6 del d.lgs. 24/2014, che riguarda il "Diritto di indennizzo delle vittime di tratta", ha anch'esso delle criticità dato che il sistema attuale non è sufficiente a garantire alle vittime il diritto di risarcimento. A questo fine, destina le risorse del Fondo anti-tratta ma non prevede ulteriori finanziamenti e ciò rende poco attuabile la disposizione. Inoltre, l'art. 6 dispone con l'aggiunta del comma 2-ter all'art.12 della L 228/2003 un indennizzo forfettario per ogni vittima pari a 1.500 euro stando però ai limiti delle disponibilità finanziarie del Fondo anti-tratta. L'indennizzo di base è uguale per tutte le vittime ma le loro storie sono diverse così come danni e traumi da loro subiti, la cifra poi risulta esigua.

Nell'art.9 del d.lgs. 24/2014 vi è un'ulteriore modifica alla L. 228/2003, in specifico all'art.13, nel quale si dispone l'adozione del Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani, che avrebbe dovuto essere adottato entro tre mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. 24/2014, ed è finalizzato a (...) *"definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al*

⁷³ ASGI, Osservazioni relative allo stato di attuazione in Italia della direttiva 2011/36UE relativa alla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime in sostituzione della decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI - Il decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24, p. 6

⁷⁴ D.p.c.m. 16 Maggio 2016 "Definizione del Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale a favore degli stranieri e dei cittadini di cui al comma 6 bis dell'art. 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 dello stesso articolo 18, art.1 comma 3

⁷⁵ Ivi, art. 1 comma 4, 5

fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime". Purtroppo l'emanazione di questo nuovo strumento, come già precisato, è avvenuto con quasi due anni di ritardo, ossia il 26 Febbraio 2016.

L'art. 5 del decreto legislativo n. 24 del 2014 concerne la formazione di operatori/trici che lavorano a contatto con le vittime di tratta di esseri umani, ma di fatto rimanda al Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani per la modalità e il target di soggetti che dovranno essere coinvolti.

L'art 10 infine riguarda le disposizioni di rinvio e si riferisce alle Amministrazioni per individuare le misure di coordinamento tra il sistema anti-tratta e il sistema d'asilo italiano, manifesta la necessità di dare allo straniero informazioni adeguate, sia per quanto concerne la tratta che per la possibilità di fare domanda di protezione internazionale, e in ultimo segnala come le Commissioni Territoriali, nei casi in cui si rilevassero, durante l'istruttoria, fattori riconducibili alla tratta di esseri umani o alla riduzione in schiavitù, debbano comunicare gli atti al Questore.

Nel contrasto alla tratta degli esseri umani non si può non menzionare il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018⁷⁶, che come già detto è stato previsto dal decreto legislativo n. 24 del 2014 e che si prefigge di *definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime.*

Il piano ha l'obiettivo strategico di migliorare la risposta nazionale al contrasto della tratta conformandosi all'approccio europeo e unitario e ha anche un obiettivo operativo, ossia quello *di definire una politica nazionale di intervento coordinata e sistemica, che coinvolga le diverse amministrazioni competenti a livello centrale e territoriale, con un approccio sinergico e volto all'ottimizzazione delle risorse finanziarie.*

I due canali di azione sono:

1. *contrasto e repressione del crimine di sfruttamento di esseri umani, affidato a tutte le Forze dell'Ordine;*
2. *prevenzione e protezione delle vittime, affidato ai servizi sociali pubblici e del privato sociale accreditato attraverso l'iscrizione nell'apposita II sezione del registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività a favore degli immigrati⁷⁷*

Il Piano si articola secondo le 5 priorità segnalate dalla Strategia UE tenendo conto delle quattro direttrici (prevention, prosecution, protection, partnership):

⁷⁶ Dipartimento delle Pari Opportunità, Piano d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018, <http://www.pariopportunita.gov.it/materiale/piano-dazione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento/>

⁷⁷ come previsto dall'articolo 52, comma 1, del Regolamento di attuazione del Testo unico Immigrazione, D.P.R. 18 ottobre 2004, n.334.

1. Individuare, tutelare e fornire assistenza alle vittime della tratta
2. Incrementare la prevenzione della tratta di esseri umani
3. Rafforzare l'azione penale contro i trafficanti
4. Affinare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche
5. Ampliare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e dare una risposta efficace.

Per quanto riguarda le direttrici, la prima, ovvero quella della prevenzione, si esplica tramite la riduzione delle cause del fenomeno della tratta di esseri umani e la limitazione dei danni causati da questo, tramite campagne di sensibilizzazione coinvolgendo sia le comunità di migranti che il mondo delle imprese, potenziando anche la cooperazione con gli organismi internazionali che si occupano di contrasto alla tratta.

La seconda direttrice concerne l'azione penale dando centralità al ruolo delle Forze dell'Ordine e all'Autorità Giudiziaria nel contrasto alla tratta di esseri umani, ribadendo come necessaria la specializzazione dei Pubblici Ministeri e la formazione dei Magistrati in merito al fenomeno della tratta e al suo contrasto da parte della Scuola Superiore della Magistratura.

La terza direttiva segnala il compito di proteggere e assistere le vittime di tratta e grave sfruttamento tramite una celere identificazione possibile solamente se i soggetti incaricati sono adeguatamente formati, anche per quanto riguarda i diritti e i percorsi percorribili delle vittime di tratta.

L'ultima direttrice riguarda la cooperazione con i Paesi di origine della tratta e punta sul potenziare i rapporti istituzionali e con la società civile. Prevede inoltre iniziative di cooperazione per lo sviluppo con questi Paesi, grazie anche all'aiuto di organizzazioni internazionali.

Attualmente è in corso la stesura del nuovo Piano triennale nazionale d'azione anti-tratta 2019 e 2021. Il 18 ottobre 2020 la Ministra Bonetti ha comunicato che l'obiettivo più importante è la definizione del nuovo Piano Nazionale Anti tratta per il 2021, il quale dovrà tener conto del contesto emergenziale creatosi con l'epidemia da Covid-19 che ha sicuramente influenzato negativamente le situazioni delle persone vulnerabili.⁷⁸

⁷⁸ Dipartimento delle Pari Opportunità, 18 ottobre 2020, Giornata europea contro la tratta, Bonetti: entro l'anno nuovo Piano Anti tratta, <http://www.pariopportunita.gov.it/news/giornata-europea-contro-la-tratta-bonetti-entro-lanno-nuovo-piano-anti-tratta/>

1.2.3.1 La mancanza della prospettiva di genere nel sistema di accoglienza in Italia

Come già accennato in precedenza, le vittime di tratta hanno spesso difficoltà a raccontare il loro vissuto tragico perché rievoca loro le esperienze drammatiche passate e questo le allontana dalla possibile denuncia, anche a causa della fidelizzazione che l'organizzazione di trafficanti opera su di loro.

La difficoltà nell'individuazione delle vittime di tratta è legata anche al fatto che queste ultime sono sottoposte ai riti voodoo che agiscono a livello psicologico sulle donne vittime, prendendo loro una ciocca di capelli o altre parti del corpo, come le unghie per esempio. Per questi motivi per riconoscere le vittime di tratta, tra le richiedenti protezione internazionale, non basta fare riferimento alle loro storie, per quanto l'ascolto attivo sia significativo, ma è necessario far riferimento anche ai segnali che esplicita l'OIM, quali: violenze fisiche, traumi a livello psicologico, forme di controllo nei centri accoglienza che siano riconoscibili. Il personale incaricato di riconoscere le vittime di tratta deve avere una formazione adeguata nell'individuare vittime di violenza di genere.

Un fattore cruciale è il tempo, la questione di genere viene presa in considerazione solo davanti alla Commissione Territoriale durante il colloquio. Le interviste devono essere condotte con una prospettiva gender sensitive e questo richiede che vi siano intervistatore e interprete dello stesso sesso del/della richiedente protezione internazionale. Inoltre devono essere utilizzati i cosiddetti indicatori di tratta in collaborazione con le ONG e l'OIM per approfondire i colloqui. Raramente le vittime di tratta accettano o riconoscono tale definizione che le categorizza, di conseguenza è stata creata una checklist degli indicatori di tratta anche per superare tale criticità.

Tali indicatori sono comprensivi delle prime osservazioni sulla vittima, ossia la mancanza di documenti d'identità, di viaggio, che possono essergli stati sottratti dal datore di lavoro o dal protettore, la limitata libertà di movimento, e sono comprensivi anche dei risultati di ulteriori accertamenti sulla situazione della vittima nel suo Paese di origine, le modalità tramite cui è giunta nel Paese di arrivo e la presenza di violenze o minacce. Uno solo di questi indicatori non basta a indicare la persona come vittima di tratta di esseri umani, ma la presenza di molti di questi dovrebbe far sospettare la possibilità che vi sia un caso di tratta e portare di conseguenza a esaminare il caso più dettagliatamente.

Mancando l'approccio di genere nella pre-identificazione, dopo lo sbarco molte richiedenti non fanno domanda di protezione internazionale. Solitamente questa procedura si svolge in maniera frettolosa e le vittime di tratta spesso sbagliano la risposta. Non essendo consapevoli della loro situazione scelgono tra i motivi, che vengono chiesti loro sul perché hanno intrapreso il percorso migratorio, le motivazioni economiche e finiscono così nella lista espulsioni. Si

ricorda a questo proposito il rimpatrio forzato di una ventina di ragazze nigeriane avvenuto nel settembre 2015 nonostante queste presentassero evidenti segni di violenze subite sul loro corpo. È chiaro dunque quanti danni possa causare la mancanza di una sensibilità di genere non solo nei percorsi di accoglienza già in atto, ma anche nel momento della pre-identificazione.

Sempre nel 2015 l'OIM ha segnalato la presenza di 75 donne nigeriane vittime di tratta negli hotspot italiani e ne ha segnalate 184 all'inizio del 2016. Molte di queste però non sono state identificate come vittime di tratta, poiché il requisito per ottenere un permesso di soggiorno non può essere comprovato, ossia il rinvio alla nozione di gravità, rischio concreto e imminenza del pericolo. Le vittime di tratta vengono dunque esposte al rischio ulteriore di essere nuovamente trafficate e sfruttate. Il Greta segnala anche la mancanza di luoghi adeguati dove condurre le interviste e non è una casualità, che a pochi giorni dall'essere entrate negli hotspot, le donne fuggano senza lasciare traccia ricadendo nella rete della prostituzione. Anche il blocco delle partenze dei migranti in Libia costituisce una scelta politica che li confina in una zona privandoli di scappare dagli abusi, in specie per le persone vulnerabili quali donne e minori. Il Memorandum d'intesa Italia – Libia è stato stipulato nel febbraio 2017 nonostante le accuse di violazioni dei diritti umani da parte di numerose organizzazioni umanitarie e le accuse di illegittimità fatte da avvocati e giuristi.⁷⁹

1.3 Le modifiche introdotte dal Decreto Sicurezza

Il cosiddetto Decreto Sicurezza⁸⁰ del 4 ottobre 2018, (successivamente Legge 1 dicembre 2018 n.132) introduce diverse modifiche in ambito immigrazione.

L'articolo 8 prevede la revoca della protezione umanitaria ai profughi che fanno ritorno nel Paese di origine una volta presentata richiesta di asilo, anche se molto probabilmente erano fuggiti per motivi di persecuzione politica, razziale o religiosa o per timore di subire atti persecutori.

Questo perché il rientro nel Paese d'origine viene interpretato come in contraddizione con i requisiti per ottenere lo status di protezione internazionale: l'impossibilità di un eventuale rientro in patria, fatta eccezione per il rischio di gravi persecuzioni. Ciò ha aumentato le difficoltà dell'Italia a garantire una protezione adeguata alle persone che ne hanno necessità e diritto ed è un grave passo indietro per le politiche di accoglienza, anche per quanto riguarda il contesto europeo.

⁷⁹ Amicolo R., "Tra garanzie e lacune. La dimensione di genere nella gestione dei richiedenti asilo in Italia", 2018, Rivista DEP Deportati, Esuli, Profughe, Rivista telematica di studi sulla memoria femminile, Università Ca' Foscari Venezia, pagg 138-140

⁸⁰ Nuti Vittorio, 6 novembre 2018, Decreto sicurezza e immigrazione: ecco cosa prevede, Il Sole 24 ore, in <https://www.ilssole24ore.com/art/decreto-sicurezza-e-immigrazione-ecco-cosa-prevede-AES48AcG>

L'articolo 1 del Decreto Sicurezza introduce nuovi tipi di permesso di soggiorno rendendo eccezionali le ipotesi di protezione umanitaria: permessi per "protezione speciale" (1 anno, rinnovabile); "per calamità" (6 mesi, rinnovabile); "per cure mediche" (1 anno, rinnovabile); "per atti di particolare valore civile" (rilasciabile su indicazione del Ministro dell'Interno); "per casi speciali" (nei casi in cui fino ad oggi era rilasciato un permesso per motivi umanitari).

Altre modifiche introdotte riguardano il prolungamento della durata massima dei migranti nei Centri di permanenza per il rimpatrio da 90 a 180 giorni (articolo 2). Il decreto amplia poi i reati che in caso di condanna definitiva portano alla revoca della protezione internazionale data ai rifugiati (si aggiungono quindi come reati: violenza sessuale, spaccio, rapina ed estorsione ai sensi dell'art. 7).

L'articolo 12 prevede il ridimensionamento dell'accoglienza del Sistema "diffuso" di protezione per richiedenti asilo e rifugiati in Italia (lo SPRAR, gestito dai Comuni), esclusivamente ai titolari di protezione internazionale e ai minori non accompagnati (SIPROIMI) . I richiedenti asilo trovano invece accoglienza solo nei centri ad essi adibiti: i CARA (Centri di accoglienza per richiedenti asilo)

L'articolo 14 prevede inoltre la revoca della cittadinanza italiana per crimini a scopo di terrorismo o eversione dell'ordinamento costituzionale e il raddoppio dei tempi, da due a quattro anni, della concessione della cittadinanza per matrimonio e per residenza. Uguale il periodo per il riconoscimento della cittadinanza avviato dall'autorità diplomatica o consolare.

Tra le modifiche in ambito immigrazione vi è anche la conoscenza della lingua italiana per l'ottenimento della cittadinanza, che deve essere almeno di livello B1 e l'articolo 15 nega il patrocinio gratuito per i ricorsi dichiarati inammissibili da Tribunale⁸¹.

Il principio di danno grave previsto dal diritto dell'Unione Europea non dà comunque soluzioni adeguate per le diverse situazioni individuali che obbligano le persone a scappare dal proprio Paese, come nel caso di governi instabili e violazioni dei diritti umani, ma che ancora non sono sfociate in situazioni di conflitto armato, e che hanno comunque effetti negativi sulla vita degli individui.

Ciò vale anche nel caso di migranti che sono da molto tempo lontani dal loro Paese e non possono più farvi ritorno, perché hanno perso i legami con i parenti e il contesto di origine perdendo anche di conseguenza la rete di supporto familiare, oppure il loro rientro costituirebbe per loro un rischio tale da esporli a atti disumani e degradanti.

Il 2019 è stato un anno con risvolti non positivi e ha visto in Italia il fiorire della politica dei porti chiusi e dai respingimenti indiretti in Libia. Si contano 8.406 persone che la guardia costiera

⁸¹ Altalex, Decreto Salvini su sicurezza e immigrazione: il testo coordinato in Gazzetta Decreto Legge, 04/10/2018 n° 113, G.U. 03/12/2018, pubblicato il 04/12/2018 in <https://www.altalex.com/documents/leggi/2018/09/25/decreto-salvini-sicurezza-e-immigrazione>

libica ha rintracciato e riportato in Libia. Il Protocollo d'intesa tra Italia e Libia, nonostante sia stato giudicato da un tribunale penale non conforme alla Costituzione italiana e alle leggi internazionali e l'opposizione di molte associazioni, tra le quali l'ASGI, è stato rinnovato nel febbraio 2020 e questo di certo aggrava la situazione delle vittime di tratta.⁸²

L'anno 2020 sembra comunque riservare delle novità positive con il nuovo decreto Lamorgese. Il decreto legge 130/2020 sembra far uscire l'Italia, almeno in parte, dall'ideologia di Paese ostile verso i richiedenti asilo.

Il nuovo sistema SAI, Sistema di accoglienza e integrazione, sostituisce l'ex SIPROIMI, a sua volta ex SPRAR, prevedendo nuovamente la possibilità per i/le richiedenti asilo di aver accesso ai percorsi della seconda accoglienza.⁸³

L'art. 4 del decreto Lamorgese, il quale introduce il sistema SAI, predispone due livelli diversificati, tramite i quali vengono erogati i servizi. Il primo livello è rivolto ai richiedenti asilo, ai quali sono riservati servizi quali "prestazioni di accoglienza materiale, assistenza sanitaria, sociale e psicologica, mediazione linguistico culturale, corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale". Il secondo livello, rivolto ai titolari di protezione internazionale, ai quali sono riservati servizi "indirizzati all'inclusione, tra cui vengono inclusi anche l'orientamento al lavoro e la formazione professionale".⁸⁴

Le altre principali modifiche introdotte da questo decreto riguardano il ripristino di una forma di protezione flessibile con il nome di protezione speciale; l'abrogazione della campagna di criminalizzazione compiuta contro le ONG, anche se non in maniera completa, il rilancio di un sistema di accoglienza per richiedenti asilo volto all'integrazione e alla collaborazione con le istituzioni locali; la reintroduzione dell'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo per consentir loro di accedere a servizi quali sanità, istruzione e collocamento; infine, il divieto di espulsione per chi ha conseguito un certo livello di integrazione in Italia per il quale il rimpatrio forzato avrebbe conseguenze devastanti per la persona.⁸⁵

⁸² Di Sciuillo L., Non comunitari, un effetto "politico" prevedibile: più irregolari, meno regolari. I dati sui permessi di soggiorno, Dossier Immigrazione 2020, Centro Studi e Ricerche IDOS in partenariato con il Centro Studi Confronti, Grafica ed editing: Inprinting srl – Roma Finito di stampare nel mese di ottobre 2020, pagg. 110-111

⁸³ Proietti S., SAI, ex-SIPROIMI ed ex-SPRAR: come cambia l'accoglienza, Più culture, <https://www.piuculture.it/2020/11/sai/>, 18 novembre 2020

⁸⁴ Proietti S., SAI, ex-SIPROIMI ed ex-SPRAR: come cambia l'accoglienza, Più culture, <https://www.piuculture.it/2020/11/sai/>, 18 novembre 2020

⁸⁵ Ambrosini M, 10 ottobre 2020, Decreto Lamorgese Accoglienza e inclusione: passi per il ritorno al futuro, Avvenire, in <https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/accoglienza-e-inclusione-passi-per-il-ritorno-al-futuro>

1.4 I progetti antitratta in Italia

A partire dal 1 dicembre 2017, in seguito all'attuazione del DPCM del 12 maggio 2016, sono attivi in Italia, 21 progetti antitratta gestiti dal privato sociale o da una collaborazione tra privato sociale e pubblico.

I soggetti coinvolti nei progetti antitratta sono gli enti proponenti e gli enti attuatori. I primi presentano il progetto e coordinano la rete antitratta nel territorio, mentre i secondi realizzano il progetto e i conseguenti obiettivi.⁸⁶

Elenco progetti antitratta attivi dal 2019:⁸⁷

REGIONE	NOME PROGETTO	ENTE CAPOFILA
Abruzzo, Molise	ASIMMETRIE 3- Abruzzo e Molise	Coop. On the Road
Basilicata	Persone, non schiave	Ce.St.Ri.M. (Centro Studi e Ricerche sulle Realtà Meridionali)
Calabria	IN.C.I.P.I.T.(Iniziativa Calabria per Identificazione, Protezione ed Inclusione sociale delle vittime di Tratta)	Regione Calabria
Campania	Fuori Tratta	Dedalus Cooperativa sociale
Emilia Romagna	Oltre la Strada	Regione Emilia Romagna
Friuli Venezia Giulia	Il FVG in rete contro la tratta	Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia
Lazio	Piano regionale antitratta Lazio	Regione Lazio
Liguria	HTH Liguria: Hope This Helps 2 - Il sistema Liguria contro la tratta e lo sfruttamento minorile	Regione Liguria
Lombardia (territorio di competenza: province di Como, Milano, Monza, Brianza, Sondrio e Varese)	“Derive e Approdi 2019 Aree di libertà e diritti per vittime di tratta e sfruttamento negli ambiti territoriali di Como, Milano, Monza Brianza, Sondrio e Varese”	Comune di Milano

⁸⁶ Osservatorio antitratta, i progetti a bando unico; <https://www.osservatoriointerventitratta.it/bando-1-2016-2017>

⁸⁷ Osservatorio antitratta, progetti antitratta bando 3 2019/2020; <https://www.osservatoriointerventitratta.it/i-progetti-bando-unico/bando-3-2019-2020/>

REGIONE	NOME PROGETTO	ENTE CAPOFILA
Lombardia (territorio di competenza: Province di Bergamo, Cremona, Mantova, Lecco, Lodi, Pavia, Brescia)	METTIAMO LE ALI, dall'emersione all'integrazione	Ass. Lule
Marche	ASIMMETRIE 3-Marche	Coop. On the Road
Piemonte, Valle da Osta	"L'Anello Forte 2 – Rete antitratta del Piemonte e Valle d'Aosta"	Regione Piemonte
Puglia	"La Puglia non Tratta 3 – Insieme per le vittime"	Regione Puglia
Sardegna (territorio di competenza: province di Messina e Catania)	Nuvole 3	Ass. Penelope
Sardegna	Elen Joy	Congregazione delle Figlie della Carità
Sicilia (territorio di competenza: province di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Enna, Agrigento)	Fari 3	Coop. Soc. Proxima
Sicilia (territorio di competenza: province di Palermo e Trapani)	Maddalena	Casa dei Giovani
Toscana	SATIS III – Sistema Antitratta Toscano Interventi Sociali	Comune di Viareggio
Trentino Alto Adige	Progetto Alba – programma di emersione, assistenza e integrazione sociale a favore di vittime di tratta e/o grave sfruttamento	Ass. La Strada
Umbria	FREE LIFE 3 – Fuori dal Rischio Emarginazione ed Esclusione – Liberi Insieme Favorendo l'Emersione	Regione Umbria
Veneto	Progetto N.A.Ve – Network Antitratta per il Veneto	Comune di Venezia

1.5 Metodologia di ricerca

La ricerca svolta per la stesura di questo elaborato si sviluppa a partire dalla partecipazione al progetto di ricerca PRIN *“De-bordering activities and citizenship from below of asylum seekers in Italy. Policies, practices, people”*, implementato dall’Università Ca’ Foscari in collaborazione con l’Università di Milano, l’Università di Genova e l’Università di Trento, avente lo scopo di studiare il sistema di asilo italiano a livello locale.

Il progetto PRIN mi ha consentito di approfondire le politiche di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e rifugiati a livello locale, ispirando la mia ricerca per l’elaborato finale, riguardante la multilevel governance nei percorsi di accoglienza delle richiedenti protezione internazionale vittime di tratta (a scopo sessuale), nelle regioni Veneto e Emilia Romagna, in particolare nei contesti di Treviso e Ravenna.

La ricerca è stata sviluppata nell’arco di sei mesi, da ottobre 2020 a marzo 2021. Per inquadrare il fenomeno della tratta di esseri umani, e in modo particolare della tratta a scopo sessuale, la ricerca si è avvalsa dei dati presenti nelle banche dati istituzionali e report internazionali (UNHCR, EASO, UNODC, Ministero dell’Interno, Autorità Garante dell’Infanzia e dell’Adolescenza).

La metodologia utilizzata per indagare le dinamiche della governance multilivello, nei percorsi di accoglienza delle donne richiedenti protezione internazionale e vittime di tratta, è qualitativa con interviste semi strutturate. Complessivamente sono state realizzate tredici interviste. Per la parte del contesto regionale, sono state svolte interviste a:

- Referente regionale del progetto Oltre la Strada, sistema antitratta nella regione Emilia Romagna;
- Referente del progetto N.A.Ve, sistema antitratta nella regione Veneto;
- Direttore area immigrazione Comunità dei Giovani a Verona, referente per il N.A.Ve

Per la parte del contesto locale delle città di Treviso e Ravenna sono state svolte interviste a:

- referente del progetto SAI (Sistema Accoglienza Integrazione) di Treviso;
- referente del progetto SAI di Ravenna;
- assessora alle Politiche sociali e Famiglia del comune di Treviso;
- funzionario dell’Ufficio Politiche per l’immigrazione del comune di Ravenna;
- assistente sociale comune di Treviso;
- operatrice dell’Unità di crisi e valutazione del progetto N.A.Ve a Treviso;
- due operatrici antitratta di Oltre la Strada all’interno della cooperativa CIDAS (Cooperativa Inserimento Disabili Assistenza Solidarietà) a Ravenna;
- operatore di La Esse Treviso, cooperativa sociale che opera trasversalmente nei sistemi di welfare locale (assistenza e inclusione, formazione e lavoro, minori, pari opportunità, sviluppo comunità e turismo);

- operatrice di Emmaus Treviso (organizzazione di volontariato che aderisce al Movimento Emmaus, attraverso azioni di solidarietà e lotta contro la marginalità sociale);
- operatrice del progetto Lunatica, del progetto Invisibile e dell'unità di strada a Ravenna (Oltre la Strada)

Dell'assessora delle politiche sociali di Ravenna è stata riportata l'intervista svolta durante il convegno "Ravenna e il Mediterraneo, tra sicurezza e integrazione", organizzato dal Dipartimento di Beni Culturali Università di Bologna e dal Comune di Ravenna.

Le interviste sono state interamente trascritte e successivamente analizzate.

Capitolo 2- Il progetto N.A.Ve

2.1 Il Progetto N.A.Ve, Network Antitratta per il Veneto

Nella regione Veneto è operativo come sistema antitratta il progetto N.A.Ve (Network antitratta per il Veneto). È un sistema unico e integrato di emersione e assistenza delle **vittime di tratta e grave sfruttamento** a prescindere dal loro status giuridico, dall'età, dalla nazionalità, dal sesso e dalla modalità di sfruttamento a cui sono sottoposte.

Il Progetto prevede azioni di contatto, di emersione e di identificazione delle potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento e la realizzazione di programmi di assistenza e inclusione sociale. Il fenomeno della tratta di esseri umani racchiude al suo interno una moltitudine di situazioni, talvolta molto diverse tra loro, e proprio per questo l'équipe del progetto è composta da professionisti provenienti da settori differenti e da esperti in materia tratta di esseri umani con molteplici competenze, (educative, psicologiche, trans-culturali, socio-pedagogiche, di mediazione linguistico culturale e in diritti umani).

La metodologia utilizzata all'interno del progetto è quella del lavoro multi agenzia e multidisciplinare volto alla tutela dei diritti umani, al contrasto delle reti criminali e all'empowerment dei soggetti beneficiari, con la presa in carico di tutte le potenziali vittime che emergono nel territorio della regione Veneto per il periodo in cui il progetto è attivo.

Il progetto N.A.Ve lavora principalmente su quattro grandi macroaree: contatto, emersione e valutazione, presa in carico e inclusione.

La prima è quella del contatto, che vede come protagoniste le cosiddette "popolazioni a rischio": nella fattispecie della prostituzione, per popolazione a rischio, si intendono le prostitute di strada ed è con queste utenti che gli operatori e le operatrici dei progetti si relazionano. Solo una parte delle prostitute che lavorano in strada risulteranno essere vittime di tratta, ma la prima fase viene comunque svolta sulla totalità di queste donne. L'area contatto richiede un lavoro di prossimità dal quale potrebbero emergere situazioni di grave sfruttamento.

Il principio della multi agenzia si rende necessario proprio nella prima fase: per esempio, nel caso di un'azienda sospettata di sfruttare i suoi dipendenti, o una parte di essi, coloro che hanno l'autorità per accedere all'azienda, in quanto organi di sorveglianza e titolari di un mandato istituzionale, sono gli ispettori del lavoro, civili o militari e non gli operatori dei progetti antitratta, che invece possono accedervi solo come figure di accompagnamento a quelle istituzionalmente preposte. Anche in questo caso il contatto avviene con tutti i lavoratori dell'azienda, nella consapevolezza che potrebbero emergere o non emergere situazioni di sfruttamento lavorativo.

Nella prima fase entrano in gioco due elementi fondamentali: il diritto all'informazione (diritti individuali, rischi, servizi accessibili, legislazione vigente, ecc) e il diritto alla salute. Gli operatori infatti si basano sul principio che garantire la salute delle popolazioni a rischio significhi garantire anche la salute pubblica. Garantire il diritto alla salute di una prostituta, quindi, significa non solo garantire la salute del cliente, che si ritiene essere consapevole, bensì significa garantire la salute di mogli, di compagne/i e di altri individui inconsapevoli.

Dalle popolazioni a rischio emergono dunque le potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento ed è proprio in questa circostanza che viene avviata la seconda fase, ossia quella della valutazione. In questa fase i servizi analizzano la situazione dell'individuo, e in caso di grave sfruttamento, se vi è la possibilità per lo stesso di uscirne senza mettere a rischio la propria vita o quella dei familiari. Inoltre, si valuta anche l'effettiva volontà dell'individuo di uscire dalla situazione di sfruttamento.

Nella seconda fase vengono realizzati una serie di colloqui, in cui il servizio svolto dagli operatori si posiziona come *"alternativo ed antagonista"* rispetto all'individuo. È un processo ambivalente di valutazione, in cui il servizio valuta la situazione, ma allo stesso tempo anche la persona valuta le sue possibilità e le sue reali intenzioni. Anche stabilire il progetto educativo individualizzato esige comprendere, da parte degli operatori, i bisogni, i desideri, le potenzialità, i punti di caduta, le criticità dell'individuo e la sua disponibilità a denunciare. Necessita, inoltre, di individuare quali sono gli elementi di sicurezza, i rapporti con la famiglia e la rete criminale. In questo periodo, definito *"di riflessione"*, la persona può anche essere inserita in una struttura di accoglienza ed essere quindi messa in sicurezza. Le vengono date le informazioni di cui ha bisogno, una tutela sanitaria e il corso di lingua italiana.

Una volta che la persona accetta le condizioni e il servizio valuta la stessa come idonea, entra a tutti gli effetti in un programma di protezione, per cui deve obbligatoriamente abbandonare la rete criminale a cui è legata ed entrare in una struttura.

Circa mille persone annualmente entrano in un programma di assistenza ed inclusione sociale, che rappresenta la terza fase, ossia la presa in carico, nella quale l'individuo da vittima di tratta o possibile vittima, (sarà compito dell'autorità giudiziaria decretarlo), diventa beneficiario del programma. Il/la beneficiario/a inizia un percorso che comprende l'apprendimento della lingua, una formazione professionale e il riconoscimento di un titolo di soggiorno. Lo scopo è quello di raggiungere un'inclusione ed un'autonomia economica, abitativa e lavorativa che è la quarta macroarea.

Le azioni che vengono svolte nelle quattro macroaree, precisano gli operatori, non sono consequenziali, ma partono contestualmente. Ogni caso è un caso a sé; per esempio, contemporaneamente al corso di italiano potrebbero essere avviate le pratiche per la regolarizzazione della richiesta di permesso di soggiorno, oppure un tirocinio

professionalizzante. Un elemento importante da prendere in considerazione mentre si svolgono queste azioni è la collaborazione e il contatto con le associazioni e gli attori del territorio che permettono di creare relazioni significative con altri soggetti.

2.1.1 La storia del Progetto N.A.Ve e la formazione della governance orizzontale

In origine, prima dell'entrata in vigore del Testo Unico sull'immigrazione del 1998, i progetti anti tratta risultano essere già attivi a livello regionale in Veneto e Triveneto, ma si focalizzano principalmente sull'assistenza alle vittime di tratta a scopo sessuale. La collaborazione tra pubblico e privato nasce dunque precedentemente all'avvio del primo bando a livello nazionale 2016/2017 finanziato dal Dipartimento delle Pari Opportunità⁸⁸, dato che proprio in quegli anni vi era già la necessità, da parte delle regioni, di rispondere alle problematiche che si presentano sul territorio, in specie della prostituzione di strada.

Negli anni Novanta il fenomeno della prostituzione inizia a cambiare e le donne che esercitano sulle strade non sono più le autoctone, per la maggioranza tossicodipendenti, ma si registra sempre di più la presenza di migranti dall'Est Europa e dall'Africa. Come afferma la referente del progetto N.A.Ve del comune di Venezia, queste donne rendono, in quel periodo, il fenomeno visibile proprio perché straniere, soprattutto per quanto riguarda le migranti dell'Africa, verso le quali emerge anche il fenomeno del razzismo. I comuni inizialmente propendono per misure di tipo securitario (multe, zone a traffico limitato, espulsioni) per affrontare il fenomeno della tratta a scopo sessuale. Gli attori istituzionali sembrano dunque optare, almeno inizialmente, per una scelta dettata da una situazione emergenziale di ordine pubblico e non per scopi umanitari e di vero e proprio contrasto alla tratta. Le iniziative prese dai comuni, in quel periodo, sono di diverso tipo e danno origine a traduzioni operative diversificate e proprio per fare in modo che queste risposte non rimanessero isolate vi era la necessità da parte loro di fare rete.

Come spiega la referente del progetto N.A.Ve del comune di Venezia, i comuni si sono sentiti ingaggiati per una scelta forzata dato che negli anni Novanta si trovano il fenomeno della tratta presente nel loro stesso territorio. Chi invece si sente ingaggiato per scopi diversi sono alcuni enti del Terzo settore che collaborano per sentire o per scelta politica, proprio perché le vittime di tratta rientrano nelle questioni di più ampio respiro, come quelle legate al genere, al mondo dell'immigrazione, alle vulnerabilità e alle nuove povertà. Infine, entrano in gioco anche la Magistratura e le Forze dell'Ordine chiamate per il contrasto alla criminalità organizzata.

⁸⁸ I progetti a bando unico, bando 2016/2017, <https://www.osservatoriointerventitratta.it/bando-1-2016-2017/>

Prima della nascita del progetto N.A.Ve tramite i finanziamenti nazionali, in molte città del Veneto tra le quali Verona, Venezia, Vicenza, Padova, viene avviato dunque il contrasto del fenomeno della tratta a scopo sessuale, tramite la cooperazione e collaborazione tra pubblico e privato, nonostante non vi sia ancora una sistematicità nei finanziamenti. I comuni si trovano a dover far fronte non solo a necessità di ordine pubblico, ma anche di cambiamento dei servizi sociali così come concepiti fino a quel momento. I servizi infatti si basavano principalmente sulla logica della territorialità che non può funzionare per le vittime di tratta e di grave sfruttamento senza fissa dimora. Un fenomeno così complesso va affrontato attraverso un rinnovamento dei servizi sociali, tramite l'abbandono delle pratiche tradizionali e la creazione di una sussidiarietà orizzontale tra i vari livelli (istituzioni, regioni e comuni, privato sociale, Forze dell'ordine) per far in modo che vi sia una risposta adeguata al fenomeno della tratta. Il contrasto efficace alla tratta a scopo sessuale non significa, infatti, dare risposte solo ai bisogni delle vittime, ma anche affrontare le problematiche che lo stesso fenomeno porta sul piano della sicurezza urbana e della salute pubblica. Come ribadisce la referente del progetto N.A.Ve, *“tutelare la salute della donna in strada significa tutelare la salute dei clienti ma anche dei loro compagni e delle loro compagne inconsapevolmente coinvolti/e”*. Inoltre, afferma che pensare a progettare interventi che guardino alla sfera più ampia di prevenzione della salute pubblica comporta anche comprendere più a fondo fenomeni insiti ad attività criminali importanti e quindi a prendere in considerazione anche la sfera che riguarda la sicurezza urbana.

A livello giuridico, il primo bando viene avviato nel 1998, dopo l'entrata in vigore dei decreti attuativi della legge 394/1998. I finanziamenti vanno a confermare ciò che già si era costruito prima in alcuni contesti regionali, tra cui il Veneto, dando risorse aggiuntive a quelli che erano di fatto progetti già avviati e che diventeranno, di conseguenza, più strutturali grazie a questi finanziamenti di natura nazionale. L'operatività all'interno dei comuni aveva anticipato anche il passaggio contenuto nell'art. 13 della legge 228/2003. Infatti i progetti avevano cominciato nel tempo a includere anche vittime non solo di tratta a scopo sessuale, ma anche vittime provenienti da altre tipologie di sfruttamento, inoltre cominciavano ad includere uomini e transessuali. I finanziamenti del 2006 renderanno concreto quanto enunciato dall'art. 13, come per esempio la creazione di una filiera unica di interventi che prevede al suo interno tutte e tre le fasi: contatto, emersione, pronta assistenza ed empowerment. Si va dunque a risolvere una criticità abbandonando la logica di intervento frammentato e, unendo le varie fasi in un unico intervento, si fortifica la cooperazione tra i vari attori pubblici e privati.

Il DPCM del 28 giugno 2016 recante *“Definizione del Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale a favore degli stranieri e dei cittadini di cui al comma 6 bis dell'art. 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”*, recepisce l'art 13 della legge 228 del 2003 e l'art 18 del decreto legislativo 286/1998, dà avvio ad un bando unico rendendo strutturali gli interventi già in atto da prima. Come afferma la responsabile del progetto N.A.Ve

la collaborazione tra pubblico e privato, che già esisteva, trova ulteriore conferma istituzionale in questo decreto diventando una peculiarità del sistema antitratta. La rete preesistente dei progetti antitratta presenti in Veneto si rafforza dunque e confluisce in un unico network antitratta che è quello del progetto N.A.Ve. Alcuni soggetti vi aderiscono per una motivazione non tanto intrinseca quanto esogena, ossia cominciano a percepire che è necessario e più conveniente fare parte di una rete anziché stare fuori, proprio perché questa ha acquisito importanza e autorevolezza sul piano nazionale e oggi conta infatti 98 partner. Questo fa capire quanto fondamentale sia la cooperazione tra pubblico e privato e come possa garantire autorevolezza al progetto, soprattutto quando riconosciuta a livello istituzionale.

Il progetto N.A.Ve assume la struttura che presenta oggi con il comune di Venezia come l'ente capofila. Gli enti locali che vi partecipano sono: comune di Padova, Comune di Verona, Comune di Treviso, Comune di Vicenza, Comune di Rovigo, Comune di Belluno, Comune di Casier (TV). Gli enti pubblici e privati sono: Cooperativa Sociale Dedalus (Napoli), Cooperativa Lotta contro l'Emarginazione (Milano), La strada Der Weg (Bolzano), Save the Children Italia e enti attuatori: Equality Cooperativa sociale onlus, Comunità Dei Giovani Cooperativa sociale onlus, Volontà Di Sapere Cooperativa sociale onlus, Azalea Cooperativa sociale, Francescane Con I Poveri onlus, Associazione Welcome onlus, Associazione La Tenda onlus, Gruppo R società cooperativa sociale, Domus Nostra.

Dall'avvio del progetto nel 2016, grazie anche alla legge regionale 41/1997 contro abusi e sfruttamento sessuale, fino al 2019, le cinque unità mobili e gli operatori della rete del progetto N.A.Ve sono riusciti a contattare, sia sulle strade che nei luoghi di lavoro, 1192 persone, il 90 per cento di queste erano vittime di tratta a scopo sessuale. Sono state prese in carico 487 persone, 133 sono state inserite in un programma di protezione sociale che include l'autonomia abitativa, l'integrazione sociale e l'inserimento lavorativo della persona, 14 sono state avviate ad altri servizi, 7 sono rientrate in patria con un ritorno assistito e volontario.

Per il network antitratta N.A.Ve che collabora anche con procure, prefetture, Forze dell'Ordine, servizi sociosanitari, ispettorati del lavoro e università, è stato messo a disposizione un budget complessivo di quasi 4 milioni di euro, 3 di questi erogati dal Dipartimento nazionale delle Pari Opportunità. Il resto è stato invece cofinanziato dagli enti partecipanti, ovvero dalla Regione Veneto con 140 mila euro l'anno con l'aggiunta di ulteriori contributi della fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo (22 mila euro destinati ai tirocini lavorativi) e di Save The Children (60 mila euro destinati ai percorsi di inclusione rivolti ai/alle minorenni).⁸⁹

⁸⁹ <https://www.lavitadelpopolo.it/Societa-e-Politica/Giornata-contro-la-tratta-con-il-progetto-Nave-strappate-dalla-strada-140-donne>

2.2 Il progetto N.A.Ve oggi

2.2.1 La collaborazione tra pubblico e privato

“Nessuno si salva da solo”, con questa frase la referente del progetto N.A.Ve vuole ribadire l’importanza della collaborazione e cooperazione tra il settore pubblico, ovvero tra i comuni e il settore privato all’interno del progetto. Ribadisce, inoltre, che è necessario questo tipo di collaborazione perché: *“Nessuno può dare da solo risposte a fenomeni così complessi. Il pubblico da solo è troppo burocratico, pachidermico, arzigogolato e ciò gli rende difficile cambiare in maniera agevole, snella e flessibile; il privato da solo non può fare delle politiche di governance pubbliche quando poi le politiche di riferimento sono altri a stabilirle. Il vantaggio è reciproco, nell’essere supplementari e complementari l’uno all’altro”*.

Questa necessità di governance orizzontale era stata percepita necessaria anche prima dell’entrata in vigore del Testo Unico sull’immigrazione del 1998, quindi a prescindere dalla sua istituzionalizzazione, la cooperazione si era creata autonomamente anche se inizialmente solo per il fenomeno della tratta a scopo sessuale e per motivi di sicurezza pubblica e non sociali.

Come riporta un’operatrice del progetto N.A.Ve, è molto importante per il settore privato avere partner che appartengano all’ente pubblico e in riguardo al progetto N.A.Ve ciò è necessario proprio per una tutela più ampia e aggiunge: *“Un conto è presentarsi come cooperativa senza essere parte di un progetto strutturato, un altro conto è presentarsi come cooperativa parte del progetto N.A.Ve dove il capofila è il comune di Venezia e di cui l’ULSS è partner. C’è un altro tipo di tutela soprattutto quando si dialoga con altri enti pubblici e questo fa valere qualcosa in più anche solo per farsi ascoltare o in generale nel prendere delle decisioni”*.

L’operatrice dell’Unità di crisi e valutazione del progetto N.A.Ve a Treviso sostiene che il vantaggio del privato nell’avere supporto del partenariato del pubblico è proprio la tutela e l’accesso ai servizi che è sicuramente facilitato e più rapido. Il privato però può offrire una maggiore flessibilità. Questo vantaggio si è visto soprattutto durante il periodo del Covid-19, in cui i soggetti che lavoravano per enti privati hanno avuto la possibilità di organizzare gli orari di lavoro in maniera diversa rispetto a chi invece lavorava nel pubblico, senza per esempio dover rispettare obbligatoriamente gli orari di un ufficio. Questa minore rigidità permette al privato di gestire meglio le situazioni di emergenza dal punto di vista pratico.

Il privato sembra colmare le lacune del pubblico e viceversa. Il primo infatti conferisce una certa agilità e libertà di movimento di azione all’interno dei fenomeni e il secondo, d’altra parte, conferisce l’autorevolezza e la solidità istituzionale avendo una struttura riconosciuta a livello nazionale. Questo insieme di elementi permette di affrontare la complessità di fenomeni come la tratta a scopo sessuale.

2.2.2 Il raccordo tra sistema antitratta e sistema di asilo- le Commissioni territoriali

In materia di tratta di esseri umani, il d.lgs. 24/2014, in attuazione della Direttiva europea 2011/36/UE, ha previsto alcune norme di particolare importanza.

L'art. 10 del d.lgs. 24/14 prevede⁹⁰:

- che le Amministrazioni che si occupano dell'assistenza delle vittime di tratta e quelle che hanno competenza in materia di asilo individuino misure di coordinamento tra le attività istituzionali di competenza, anche al fine di determinare meccanismi di rinvio, qualora necessari, tra i due sistemi di tutela (art. 10, comma 1).
- che, nelle ipotesi di cui all'art. 18 d.lgs. 286/98, allo/a straniero/a siano date adeguate informazioni, in lingua a lui/lei comprensibile, in merito alla richiesta di protezione internazionale (art. 10, comma 2).
- L'introduzione del comma 3bis dell'art. 32 d.lgs. 25/08 che prevede che "La Commissione territoriale trasmette gli atti al Questore per le valutazioni di competenza se nel corso dell'istruttoria sono emersi fondati motivi per ritenere che il richiedente è stato vittima dei delitti di cui agli articoli 600 e 601 del codice penale" (art. 10, comma 3).⁹¹

Uno dei processi più articolati è l'identificazione delle vittime di tratta, implementata in più fasi e con il fine di individuare se la persona è effettivamente vittima di tratta, secondo quanto definito dalla normativa. È un processo complesso perché spesso sono le vittime stesse a opporre resistenza, per motivi come timore, scarsa fiducia nelle autorità e anche pudore nel raccontare la propria storia. Oppure vi è un'auto-identificazione da parte della persona come vittima di tratta, cioè è la persona stessa a raccontare la vicenda di tratta e sfruttamento che la coinvolge.⁹²

Ci sono due fasi di identificazione, una preliminare e l'altra formale. La prima consiste in un'analisi iniziale delle circostanze che possono far ritenere che la persona in questione sia vittima di tratta o a rischio di poterlo diventare; la seconda fase stabilisce in modo definitivo se la persona è vittima di tratta ed è realizzata da soggetti competenti e che hanno l'autorizzazione a svolgerla.⁹³

L'identificazione preliminare possono attuarla le Forze dell'Ordine, la polizia di frontiera o anche personale sanitario e in generale tutti coloro che hanno contatto con persone straniere,

⁹⁰ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/03/13/14G00035/sg>

⁹¹ Ministero dell'Interno e UNHCR, 2017, "L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral; Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale", pag 24

⁹² *Ivi*, pag 33

⁹³ *Ivi* pagg. 34,35

cittadini di Stati appartenenti o non all'UE, rifugiati e richiedenti asilo e di conseguenza anche le Commissioni Territoriali. In questa fase si prendono in considerazione i primi elementi/indicatori - come i dati personali (età, genere, paese di provenienza), eventuali lesioni da percosse, le condizioni di vita (forte isolamento, limitazione e controllo dei movimenti ecc.) - che vengono individuati successivamente a uno o più colloqui preliminari, o da circostanze che li rendono evidenti, o vengono riferiti da terzi, o rivelati dagli stessi documenti che la persona presenta.⁹⁴

L'identificazione formale invece è necessaria per chiarire in via definitiva se la persona è vittima di tratta e se può dunque beneficiare del permesso di soggiorno ex art 18 d.lgs. 286/98 e delle altre misure previste per questa categoria di vittime. In questa fase i colloqui sono approfonditi e vengono effettuati dagli enti specializzati nell'assistere le vittime di tratta, ossia enti del pubblico e del privato sociale autorizzati alla realizzazione dei programmi di emersione, assistenza ed integrazione sociale di cui all'art. 18, comma 3bis d.lgs. 286/98. Qui entrano in gioco altri indicatori rispetto alla fase precedente che sono elencati nelle Linee Guida dell'UNHCR relativi ai diversi elementi e fasi della tratta quali:

- la fase del reclutamento e i mezzi coercitivi utilizzati (false promesse, costrizione, trarre profitto da situazione di necessità o di vulnerabilità);
- la fase del trasporto (la rotta, le modalità di svolgimento e il finanziamento del viaggio, i documenti);
- lo sfruttamento (la situazione lavorativa, la libertà di movimento, il debito, la sistemazione abitativa, l'utilizzo di violenza fisica o psicologica).⁹⁵

Vi sono poi ulteriori indicatori anche divisi per tipo di sfruttamento, per esempio quello sessuale o lavorativo, contenuti in alcuni documenti creati da diverse organizzazioni internazionali.⁹⁶

L'identificazione è funzionale alla procedura di referral⁹⁷ e quindi, quando emergono elementi tali da far credere che la persona possa essere vittima di tratta, occorre procedere a segnalare

⁹⁴ *Ivi*, pag 34

⁹⁵ *Ivi*, pag 35

⁹⁶ Si rinvia a:

- ILO, "Operational indicators of trafficking in human beings"

(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf)

- UNODC "Human trafficking indicators" (https://www.unodc.org/pdf/HT_indicators_E_LOWRES.pdf). - "Training manual",

Progetto AGIRE "Austria, Greece, Italy and Romania. Acting for stronger private-public partnership in the field of identification and support of child victims and at risk of trafficking in Europe"

(https://ec.europa.eu/antitrafficking/sites/antitrafficking/files/agire_training_manual_en_1.pdf).

- Allegati 1 e 2 al Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento di esseri umani "Meccanismo Nazionale di Referral per le persone trafficate in Italia" e "Linee guida per la definizione di un meccanismo di rapida identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento"

la persona stessa ad un ente specializzato nella tutela e protezione delle vittime. Questo al fine di porre in essere le prime misure create per la sicurezza della persona e a consentirle il periodo di riflessione previsto dalla direttiva europea 2004/81.

La procedura di referral, all'interno del sistema di protezione internazionale, consente di favorire la segnalazione, da parte delle Commissioni Territoriali, di potenziali vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale agli enti adibiti alla tutela delle vittime di tratta. Facilita, perciò, la corretta identificazione delle vittime di tratta o di persone a rischio di diventarlo e di conseguenza facilita anche un'adeguata assistenza e tutela. È fondamentale per la Commissione Territoriale, quando giunge al momento dell'identificazione, provvedere ad attuare le procedure volte a segnalare all'ente pubblico o del privato sociale abilitato a svolgere il programma di emersione, assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. 286/98 nel territorio di riferimento. Viceversa, proprio nella prospettiva della governance orizzontale, l'ente anti-tratta può offrire il suo contributo, sempre nel merito del meccanismo di referral, inviando una relazione alla Commissione Territoriale esplicitando gli elementi necessari a favorire una valutazione adeguata della richiesta di protezione internazionale da parte della Commissione stessa.⁹⁸

Le Commissioni Territoriali svolgono dunque un ruolo importante dato che sono gli organi incaricati all'esame delle domande di protezione internazionale. Sono presiedute da un funzionario della carriera prefettizia, ossia il Viceprefetto, e composte da funzionari amministrativi specializzati in materia di asilo e da un rappresentante dell'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati).⁹⁹ La commissione territoriale di Verona ha la competenza di esaminare le domande presentate nelle province di Verona, Belluno, Rovigo, Treviso, Vicenza e per la Regione del Trentino-Alto Adige.

Come riporta l'operatrice dell'Unità di crisi e valutazione del progetto N.A.Ve, ci sono dei protocolli scritti con alcune Commissioni, ossia degli accordi che designano le Commissioni territoriali tra i soggetti segnalatori. Infatti nel momento in cui le Commissioni ascoltano la persona che ha fatto richiesta di asilo possono emergere degli indicatori riportati nelle Linee guida dell'UNHCR e, se emergono elementi che rimandano alla tratta o al grave sfruttamento, le Commissioni provvedono a fare segnalazione al progetto N.A.Ve *“Generalmente – spiega l'operatrice- la segnalazione avviene tramite mail all'operatore di riferimento del territorio.*

⁹⁷ Il Meccanismo Nazionale di Referral per le vittime di tratta è un insieme di raccomandazioni e misure pratiche che funge da guida agli attori coinvolti nelle fasi necessarie nella lotta contro la tratta e in linea con gli standard di tutela dei diritti umani. Comprende le procedure operative standard (POS), formate da misure distinte col fine di garantire un'adeguata assistenza alle vittime di tratta tramite le seguenti fasi: 1. identificazione; 2. prima assistenza e protezione; 3. assistenza a lungo termine e inclusione sociale; 4. rientro e inclusione sociale; 5. procedimenti penali e civili.

⁹⁸ Ministero dell'Interno e UNHCR, “L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral; Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale”, 2017, pag. 41

⁹⁹ <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/area-i-commissioni-territoriali>

Ogni commissione però utilizza una propria metodologia. Alcune, assieme alla segnalazione, allegano anche un riassunto di quello che è emerso dal primo o dal secondo colloquio svolto. Il riassunto, in qualche modo, va a motivare la richiesta di incontro con questa persona; altre Commissioni invece segnalano direttamente nome, cognome e telefono e quindi poi ci si mette in contatto con questa persona solo se ha riferito alla Commissione di voler dare il proprio consenso a essere contattata da un ente antitrattra". L'operatrice dell'Unità di crisi e valutazione specifica anche che nel momento in cui la Commissione rileva degli indicatori, che fanno riferimento a tratta e grave sfruttamento, viene spiegato alla persona in questione, da parte del funzionario, il fenomeno della tratta di esseri umani e in che cosa consistono i progetti antitrattra.

L'Unità di crisi e valutazione del progetto N.A.Ve svolge la valutazione della persona segnalata dalla Commissione territoriale e, al termine di questa, manda una relazione alla Commissione su quanto osservato.

"È un rapporto abbastanza delicato ovviamente. Quello che è importante ricordarci sempre, su cui contiamo molto con le Commissioni, è che la valutazione della Commissione debba essere legata alla valutazione nostra perché andiamo a osservare cose diverse, abbiamo obiettivi diversi.", sottolinea l'operatrice.

La referente del progetto aggiunge che essendo diversi gli obiettivi lo sono anche gli indicatori di valutazione. Per il progetto un indicatore molto importante è la motivazione della persona mentre per la Commissione gli indicatori sono oggettivi.

"La grossa operazione che è stata fatta nella prima parte -spiega la referente- è stata quella di aiutare le Commissioni a scremare tra l'universo-mondo che ci stavano segnalando, perché per la Commissione l'EASO¹⁰⁰ diceva che quel Paese è a rischio tratta, per cui tutte le persone che passavano in Commissione provenienti da quel Paese erano necessariamente vittime di tratta. E in alcuni casi c'era anche un'eccessiva semplificazione. Si è fatto un processo di accompagnamento che è servito anche a sgrezzare e a non utilizzare solo gli elementi oggettivi dell'appartenenza a quel gruppo-target, ma a scavare un po' più a fondo proprio per aiutarci poi ad avere il tempo materiale di fare le valutazioni, di dedicarci il necessario tempo per un processo di valutazione. Ciò ha richiesto anche un lavoro impegnativo con le Commissioni proprio di formazione, di continuo aggiornamento."

La collaborazione con le Commissioni Territoriali ha dunque incluso un processo di formazione delle stesse da parte del progetto N.A.Ve superando almeno in parte alcune criticità. Tra

¹⁰⁰ EASO (European Asylum Support Office) L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo è un'agenzia dell'Unione europea che ha la sua sede a La Valletta (Malta). Creata dal regolamento 439/2010 del 19 maggio 2010 quale ente indipendente e specializzato; operativa a partire dalla metà del 2011. Le sue finalità sono: la creazione di una cooperazione tra gli Stati dell'UE per il rispetto del diritto d'asilo; il supporto agli Stati membri dell'UE nel sistema di accoglienza; lo sviluppo di un Sistema comune europeo per l'asilo tramite lo scambio di informazioni sulle *buone prassi*. Per approfondimenti: <https://www.easo.europa.eu/>

queste l'inclusione spesso semplicistica di individui provenienti da un determinato Paese come vittime di tratta.

Un'altra criticità, che emerge dalla collaborazione con la Commissione Territoriale, è riportata dall'operatrice dell'Unità di crisi e riguarda la valutazione della segnalazione proveniente dalla Commissione. L'operatrice riferisce che alcune segnalazioni risultano "forzate", poiché la potenziale vittima di tratta può trovarsi in una condizione di obbligo e accettare di sottoporsi ad un ulteriore colloquio con gli operatori antitratta, nonostante non risponda ad una sua reale volontà. L'obiettivo della persona, secondo l'operatrice, in realtà è rivolto all'ottenimento del permesso di soggiorno, e non ad iniziare un percorso in un programma di assistenza e protezione. Questo lo si evince spesso dal fatto che la potenziale vittima non è disposta a raccontare la sua esperienza passata:

"Capita che le persone siano orientate al documento; ci ritroviamo a fare alcuni colloqui di segnalazioni provenienti dalle Commissioni un po' sui generis e ci rendiamo conto che la persona non è disponibile a raccontarci che cosa sta succedendo, perché non nasce da una sua reale richiesta d'aiuto."

Uno dei rischi è che la persona non vada fino in fondo al progetto antitratta, proprio perché la sua partecipazione è dovuta ad una forzatura esercitata dalla Commissione. Un altro rischio è l'inclusione forzata di queste persone nella categoria di vittime di tratta non ascoltandone i loro bisogni effettivi e non dando la giusta importanza alla motivazione individuale. Questo comporta una difficoltà ulteriore per i sistemi antitratta nello svolgere i colloqui in profondità, dato che la persona non è disponibile a raccontarsi non essendo motivata realmente ad entrare, per esempio, in un percorso di protezione.

2.2.3 La collaborazione con la prefettura e le Forze dell'Ordine

Tramite la circolare nr. 5973 dell'11 novembre 2015 è stato richiesto ai Prefetti di segnalare le iniziative effettuate sul territorio, sia per quanto riguarda l'accoglienza di richiedenti e titolari di protezione e asilo sia per quanto riguarda l'integrazione di migranti regolari, suddividendole in undici settori di attività¹⁰¹:

1. Sviluppare delle reti e delle collaborazioni virtuose con attori del territorio;
2. Rafforzare le competenze istituzionali nell'azione multilivello;
3. Utilizzare delle pratiche innovative in materia di accoglienza;
4. Provvedere all'orientamento, all'accompagnamento e alla facilitazione nell'accesso ai servizi;

¹⁰¹ Ministero dell'Interno, "Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia. Modelli, strumenti e azioni", 31/05/2017, pag 8
Rapporto_annuale_Buone_Pratiche_di_Accoglienza_Italia_31_maggio_2017.pdf

5. Provvedere all'apprendimento della lingua italiana per lo/a straniero/a;
6. Provvedere a facilitare l'inserimento lavorativo e sociale;
7. Facilitare i processi di coinvolgimento volontario del richiedente/rifugiato sia per le ordinarie attività gestionali nelle strutture ospitanti che nella comunità locale;
8. Svolgere degli interventi che possano favorire il positivo inserimento dei cittadini immigrati nei territori;
9. Svolgere delle azioni per creare l'integrazione e l'esercizio della cittadinanza attiva;
10. Creare progetti di sostegno a favore di categorie vulnerabili;
11. Altre iniziative non classificabili nelle categorie precedenti.

Nella regione Veneto sono presenti sette prefetture, una per ogni provincia (Venezia, Padova, Belluno, Rovigo, Treviso, Verona e Vicenza). Le prefetture hanno il compito di garantire la sicurezza e la legalità per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata, questo prevede anche il contrasto alla tratta a scopo sessuale. Un importante ambito di intervento delle prefetture è infatti quello riguardante le categorie vulnerabili, in specie minori stranieri non accompagnati e vittime di tratta. In riferimento a queste ultime, il focus è nelle prassi di identificazione all'interno dei centri di prima accoglienza o nei CAS (centri di accoglienza straordinaria) e la cooperazione con i servizi anti-tratta incaricati, data la presenza di individui vittime di tratta tra coloro che fanno richiesta di protezione internazionale.¹⁰²

Tra le proposte progettuali più rilevanti nel territorio veneziano vi è stata l'attivazione di due strutture di accoglienza (per un totale di 12 posti) destinate a donne richiedenti asilo, dirette in collaborazione con il Servizio di Protezione Sociale del comune di Venezia, all'interno del progetto N.A.Ve. Questa proposta si colloca nel settore di quelle azioni aventi lo scopo di creare un sistema di referral a livello regionale che prevede la segnalazione, l'invio, l'assistenza e il sostegno sociale degli individui vittime di tratta e grave sfruttamento. L'iniziativa serve anche a facilitare gli interventi di contrasto e a stabilire delle buone prassi territoriali per l'emersione delle vittime di tratta anche tra i richiedenti asilo, a sensibilizzare la cittadinanza e altri attori sul fenomeno della tratta, sugli strumenti di assistenza, tra i quali il Numero Verde Antitratta operativo a livello nazionale (800290290). Inoltre, tale proposta è utile per definire delle buone prassi in merito al conseguimento della sospensione e della revoca dei provvedimenti di espulsione nei confronti delle persone supportate dai programmi di assistenza ex art. 18 d.lgs. 286/98. Risulta necessaria anche per l'avvio di formazioni con il fine di rafforzare il raccordo tra il sistema di protezione antitratta e il sistema di tutela dei richiedenti/titolari di protezione internazionale.¹⁰³

¹⁰² Ivi, pag. 82

¹⁰³ Ivi, pag. 32

La referente del progetto N.A.Ve specifica che ogni prefettura ha storia a sé e chi stabilisce la traduzione operativa di quell'organo territoriale è il prefetto. In relazione al progetto N.A.Ve si sono attuate esperienze molto diverse in base alla prefettura. *“Quella più interessante è stata quella con la prefettura di Venezia con cui il progetto N.A.Ve ha avviato un CAS sperimentale per vittime di tratta. Le persone che presentavano determinati indicatori al momento dello sbarco venivano direttamente indirizzate ad essere ospitate in questo CAS. C'era quindi una valutazione congiunta tratta e asilo svolta fin da subito con una serie di attività di coordinamento e di formazione eseguite congiuntamente”.*

La referente spiega anche che in ogni territorio ci sono sensibilità diverse e dipende molto anche da quelle che sono le contingenze storiche del momento, questo anche per quanto riguarda le prefetture. Nello stesso comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica, che sta in capo alla prefettura, possono esserci sensibilità diverse in merito al tema della prostituzione e questo influisce nel ritenere o meno le persone che si prostituiscono in strada come un problema di ordine e sicurezza pubblica. Vi è infatti una certa discrezionalità dato che sta al prefetto, in base alla sua sensibilità al tema, indire dei tavoli sulla questione.

Tra gli enti che collaborano con il progetto N.A.Ve ci sono anche le Forze dell'Ordine, che come sottolinea la referente del progetto, dipendono funzionalmente dalla prefettura ma nella prassi la situazione si declina in maniera leggermente diversa.

“Il carabiniere della stazione dipende dal comando provinciale dei carabinieri, l'agente o l'ispettore del commissariato o della squadra mobile dipende dal questore di quella questura, quindi non si fanno coordinare dalla prefettura.” Aggiunge che con le Forze dell'ordine si sono stabilite diverse relazioni in base ai territori e alle persone. *“I servizi sono fatti dalle persone. Siamo riusciti e stiamo riuscendo a fare delle formazioni congiunte o richiedere alle Forze dell'Ordine delle formazioni specifiche, ma tramite un rapporto diretto con loro e non mediato dalla prefettura”.*

2.2.4 L'accoglienza nel progetto N.A.Ve

Il direttore della Comunità dei Giovani dell'area migrazione a Verona, responsabile per il progetto N.A.Ve per la cooperativa, afferma che esiste una collaborazione tra il Network Antitratta del Veneto e i CAS (centri di accoglienza straordinaria) principalmente per quanto concerne la fase di emersione e di valutazione e i workshop, che vengono svolti all'interno dei CAS dagli operatori e dalle operatrici del N.A.Ve riguardanti la tratta e lo sfruttamento lavorativo. Con i centri di accoglienza straordinaria in Veneto c'è una collaborazione sia in entrata, con i workshop utili ad entrare in contatto con possibili vittime di tratta e di sfruttamento, che in uscita, dato che, se vi sono persone con particolari vulnerabilità o se si

necessita di più tempo per il loro percorso, si può fare richiesta alle strutture di accoglienza come CAS o SIPROIMI di accoglierle, vi è dunque un sistema di referral.

I centri di accoglienza straordinaria si basano su un sistema di ripartizione nazionale per quote al quale nessun territorio può sottrarsi, a differenza del SIPROIMI, ora SAI, che si basa sul principio della volontarietà. I primi sono stati immaginati per far fronte alla scarsità di posti nelle strutture di accoglienza ordinaria e quindi come strutture emergenziali che non offrono servizi e competenze specifiche, ma che di fatto ricevono finanziamenti più adeguati rispetto al SIPROIMI. Sono oramai diventati strutture di accoglienza ordinaria e vengono individuati dalle prefetture in accordo con cooperative, associazioni e strutture alberghiere, stando alle procedure di affidamento dei contratti pubblici.¹⁰⁴

La referente del Network Antitratta per il Veneto sottolinea, inoltre, che esiste un'accoglienza all'interno del progetto N.A.Ve specifica per le vittime di tratta e in questo caso la collaborazione non riguarda solo la realizzazione dell'accoglienza, ma anche il percorso della persona in cui vengono definiti il progetto educativo della stessa e gli obiettivi del progetto che vengono periodicamente rivisti e progettati. *“Quando le persone entrano all'interno di un programma di protezione sociale le comunità che vengono scelte sono delle comunità specifiche - spiega la referente- dove c'è un know-how rispetto alla tratta. Queste sono delle comunità dedicate e, almeno nella fase centrale del programma, non ci sono commissioni con gli altri sistemi, perché finché una persona è in carico al sistema di tratta, anche le strutture di accoglienza sono strutture dedicate; questo per una serie di questioni legate ai bisogni specifici dell'utenza, e per questioni di sicurezza, del contatto e dell'ingaggio che c'è tra la persona e il sistema che ce l'ha in carico.”*

In merito alla collaborazione con i sistemi di confine, ossia CAS e SIPROIMI, la referente chiarisce: *“Tutto il resto per noi dei soggetti che hanno comunità di accoglienza sono soggetti segnalatori quindi, o in entrata o in uscita dentro quel ragionamento di referral. Non c'è una relazione diversa rispetto a quella che c'è con la Commissione Territoriale sia che sia quest'ultima a segnalare la persona o che siano i sistemi CAS e SIPROIMI; e la relazione non cambia nemmeno quando siamo noi come progetto a segnalare al CAS o al sistema Minori Stranieri Non Accompagnati. Vigè un sistema di referral, dove la titolarità è chiara: finché una persona è in carico al N.A.Ve. è in carico al sistema antitratta.”*

Le comunità dedicate, come riferisce la referente del progetto N.A.Ve, non solo sono complementari e supplementari alla presa in carico ma sono soprattutto fondamentali per la realizzazione dei programmi stessi e precisa: *“Magari rispetto ad altri sistemi in cui c'è anche una compresenza, come le comunità di accoglienza che fanno sia minori stranieri non*

¹⁰⁴ <https://openmigration.org/glossary-term/centri-di-accoglienza-straordinaria-cas>

accompagnati, sia la funzione di CAS e hanno anche situazioni segnalate dai servizi sociali eccetera, per noi la conditio sine qua non è che le strutture siano dedicate.”

Per quanto riguarda le strutture dedicate alla presa in carico delle vittime di tratta, il direttore della Comunità dei Giovani riferisce: *“Dopo la fase di emersione, in cui si fanno una serie di colloqui di valutazione, se la persona emerge come vittima di tratta, gli operatori mi contattano e da lì si cerca di fare un match tra le strutture disponibili. Sono tutte strutture accreditate alla seconda sezione del registro per le migrazioni, sono all’interno dell’ATI e partecipano al bando di gara di Venezia che è ente capofila del progetto. Gli enti che fanno parte dell’ATI sono delle cooperative sociali e sono otto su tutto il territorio veneto. In base alle caratteristiche della persona, alla sicurezza su diversi territori e alle caratteristiche della struttura che si hanno, si decide quale può essere la struttura più adeguata rispetto a quella persona. Le persone che emergono per sfruttamento lavorativo, a meno che non abbiano già un permesso consolidato, poi predono la strada dell’art 18.”*

Riguardo alle presa in carico delle donne vittime di tratta a scopo sessuale, il direttore precisa che, per le ragazze nigeriane, spesso viene portata a termine la richiesta di protezione internazionale. È molto probabile, infatti, che venga riconosciuto loro lo status di rifugiate, il quale offre una maggiore tutela, rispetto al permesso di soggiorno per protezione sociale ai sensi dell’art. 18 della durata di soli 6 mesi.

Inoltre, aggiunge che la maggioranza delle beneficiarie, accolte nelle strutture protette del N.A.Ve, sono di nazionalità nigeriana. Il direttore precisa che la problematica principale di queste donne è la giovane età che oscilla tra i 18 e 24 anni. Proprio per questo motivo: *“Non c’è, come nel target maschile, un percorso migratorio ben definito in un’ottica di inserimento al lavoro e mantenimento della famiglia nel Paese d’origine. Per le ragazze è più vaga l’idea di quale percorso prendere, sia esso migratorio che progetto di vita, oltretutto hanno poca esperienza e pochi strumenti a disposizione rispetto al livello di scolarizzazione. Arrivano da accoglienza nei CAS, in cui le regole sono diverse, perché lì non c’è nessun tipo di regola rispetto alla sicurezza. Invece nelle strutture N.A.Ve ci sono regole più rigide, riguardo l’utilizzo del telefono, dei social network e alle uscite in autonomia. Cose che alle giovani pesano e creano alcuni conflitti all’interno delle strutture.”*

In merito alla presa in carico delle beneficiarie, il direttore della Comunità dei Giovani precisa anche: *“Le strutture hanno in accoglienza la persona, ma questa è in carico totalmente al progetto. Il progetto ha un’équipe di case manager e ogni persona che entra in programma ha assegnato un case manager. È questo soggetto che stipula il patto rispetto al programma di inclusione comprendendo tutta la parte del pay e tutto quello che riguarda il percorso all’interno delle strutture. Quindi la strutturazione della presa in carico si articola rispetto a una condivisione degli obiettivi tra il case manager, il carattere della struttura, della persona e la*

mediatrice. Questa collaborazione funziona perché è all'interno del sistema e il progetto N.A.Ve è articolato già in questo modo. Ci sono diverse fasi e diverse équipe che poi assieme strutturano i programmi, i case manager sono fundamentalmente degli assistenti sociali dentro ai comuni capoluogo di provincia, dato che il comune capoluogo aderisce formalmente al progetto. Nella richiesta di adesione al progetto c'è anche la disponibilità nel mettere una persona dipendente del comune, solitamente l'assistente sociale che poi si occupa del progetto N.A.Ve e che segue la presa in carico."

Per quanto riguarda invece il raccordo con i centri antiviolenza, la referente del Network Antitratta specifica che non vi sono dei protocolli formali con il progetto. *"Non ci sono dei protocolli strutturati però al bisogno, rispetto ai singoli casi, in ogni territorio ci sono delle relazioni con i centri antiviolenza. Di solito si ragiona caso per caso, ma se ragioniamo a livello regionale veneto abbiamo centri antiviolenza che, anche dal punto di vista del sentire, qualora una vittima di tratta o di grave sfruttamento sessuale risulti anche vittima di violenza di genere, hanno posizionamenti molto diversi. C'è un dibattito a livello nazionale su questa tematica, in Veneto comunque ci sono queste sfaccettature. Sui singoli casi c'è disponibilità comunque e abbiamo collaborato. Ci sono progetti in cui le comunità sono miste, comunità per donne vittime di tratta insieme a comunità di violenza di genere e quindi è molto diverso questo approccio di comunità miste dal nostro."*

2.3 I profili delle donne accolte dal progetto N.A.Ve

L'operatrice dell'Unità di contatto all'interno del Network Antitratta per il Veneto afferma che, nell'arco del biennio 2016-2017, le unità di strada del progetto N.A.Ve, sul territorio Veneto rilevano un aumento consistente delle presenze di donne nigeriane in strada con un'età media bassa che si aggira intorno ai vent'anni e con una situazione giuridica varia. Si riscontrano sia donne con permesso di soggiorno per richiesta di asilo, ma anche molte prive di un permesso, senza dunque alcun titolo di soggiorno sul territorio. Situazione che si è modificata negli ultimi due anni, dove la popolazione dell'Est Europa presente in strada ha superato per numero di presenze le nigeriane.

"Se prima erano un 60 (nigeriane)- 40 (romene), adesso si è invertito, poi ovviamente dipende dal singolo territorio, ma in generale più o meno si può parlare di questo; - ribadisce l'operatrice- e la presenza delle ragazze in strada dell'Est Europa in media ha un'età più alta che si aggira sui 25-30 anni e hanno anche ovviamente problematiche diverse rispetto al titolo di soggiorno, in quanto le ragazze rumene non hanno bisogno effettivamente di avere un permesso di soggiorno, ma sono di un'irregolarità diversa, nel senso che nella maggior parte dei casi si tratta di ragazze rumene, appartenenti alla Comunità Europea che non sono iscritte all'anagrafe. Non hanno la possibilità di iscriversi all'anagrafe perché per iscriversi è richiesto

un contratto di lavoro, mentre per quanto riguarda le altre ragazze, che sono ad esempio albanesi, ungheresi o altre, è vario, i numeri sono più bassi in merito alle presenze. Il target rumeno è ormai il principale e per gli altri dipende molto.”

Il progetto N.A.Ve deve orientarsi quindi in maniera diversa in base al tipo di utenza, le necessità di una donna nigeriana spesso non sono le stesse di una donna albanese o di una donna rumena, anche se tutte e tre sono ascrivibili alla categoria di vittime di tratta.

L'operatrice continua spiegando un ulteriore cambiamento nell'utenza nigeriana: *“Negli ultimi anni, per quanto riguarda le ragazze nigeriane, pur essendo che l'età media è rimasta più bassa, si è leggermente alzata rispetto a qualche anno fa quando si era registrata anche la presenza di minorenni in strada. Adesso è più raro che succeda e moltissime hanno un permesso di soggiorno di richiesta asilo. Rimane la criticità dell'irregolarità, abbiamo ancora ragazze che non hanno alcun titolo di soggiorno, non l'hanno mai avuto. Oggi capita molte volte di avere ragazze che sono nel percorso della richiesta asilo, in ricorso o hanno addirittura concluso tutto l'iter dell'asilo e quindi si ritrovano nuovamente irregolari sul territorio. Chi controlla loro, come le Madam per esempio, hanno capito però che è meglio che queste ragazze abbiano dei permessi di soggiorno e siano in un modo o nell'altro regolari; quindi ecco, adesso assistiamo a più regolarità rispetto al passato.”*

Un'altra operatrice del progetto N.A.Ve riferisce che vi è un altro bacino di utenza del progetto, ossia quello delle donne trans e latino-americane, e afferma in merito: *“Parliamo di persone di età più simile a quelle delle rumene; sono sui 30-40 anni e nessuna all'inizio aveva il permesso di soggiorno. Adesso pian piano tutte stanno ottenendo il permesso di soggiorno. Questa presenza, per noi è molto importante, soprattutto a Venezia e a Vicenza; arrivavano un po' più giovani, adesso vediamo che stanno un po' anche loro cambiando, un po' come le nigeriane, no? Troviamo donne già di una certa età e donne che sono qua nel territorio da tantissimi e tantissimi anni.”*

Il Direttore dell'Area Immigrazione della Comunità dei Giovani precisa che, rispetto alle accoglienze, lo sviluppo della fase di inclusione rispecchia un po' quello è stato l'andamento delle migrazioni nel biennio 2016- 2017, periodo in cui si sono verificati i grandi arrivi delle ragazze nigeriane molto giovani. *“Quindi conseguentemente anche dentro l'accoglienza, nei programmi di protezione, la maggioranza delle persone prese in carico avevano questo tipo di target. Siamo arrivati fino a oltre il 90% delle persone in accoglienza di donne nigeriane giovani di età media di 20-21 anni e nell'ultimo anno, diciamo, siamo ritornati un po' alla situazione precedente, cioè più o meno con un bilanciamento, un 50% tra ragazze nigeriane e forse anche un po' meno, e poi altre nazionalità. Successivamente c'è stato un aumento importante delle prese in carico maschili che arrivano più che altro dallo sfruttamento lavorativo. Riguardo le nazionalità, rispetto alle donne, sono nigeriane al 90% e sono emerse un po' di cittadine*

rumene, moldave, qualche marocchina e poi anche alcune ragazze dal Bangladesh; invece, rispetto agli uomini, principalmente nazionalità asiatiche: Pakistan, Bangladesh e qualcuno dal Marocco, Nord Africa, e anche alcuni nigeriani.”

Per quanto riguarda il contatto con le vittime di tratta, la referente del progetto N.A.Ve spiega:
“Il contatto con le vittime di tratta non avviene, ok? Nel senso che loro non si rivolgono direttamente a noi come auto-segnalazione definendosi come vittime di tratta, quindi esercitando un diritto, ma avviene con delle azioni proattive, in cui siamo noi ad andare a contattare non le vittime di tratta, ma quelle che sono le popolazioni a rischio, quindi le persone che si stanno prostituendo, oppure le persone che chiedono l'accattonaggio e che, in teoria, potrebbero essere forzate a questa situazione. Oppure ancora le persone che sono all'interno degli istituti penali minorili, dove ci possono essere eventualmente situazioni con autori di reato, ma anche situazioni di persone che sono state costrette a commettere i reati, all'interno dei luoghi di lavoro dove ci sono delle condizioni di vulnerabilità perché non sono tutelati né dal punto di vista contrattuale, né dal punto di vista della salute e della sicurezza sul lavoro.”

Un altro aspetto che riporta la referente, e che riguarda la governance orizzontale nella fase di contatto e di emersione delle potenziali vittime di tratta, è la presenza in questa prima fase di soggetti interlocutori istituzionali o del privato sociale, che a vario titolo entrano in contatto con quelle che sono delle potenziali vittime di tratta.

“Ci sono una serie di attori istituzionali e del privato sociale che ci segnalano la situazione perché attraverso una serie di colloqui, attraverso un processo di valutazione, si possa arrivare a comprendere se ci sono degli indicatori di tratta e grave sfruttamento.”

Inoltre, la referente precisa che è necessario fare una distinzione tra i due termini “tratta” e “grave sfruttamento”, perché *“la prima implica che ci sia una continuità tra il reclutamento e lo sfruttamento, mentre il grave sfruttamento può esserci anche solo qui in Italia. Utilizziamo spesso l'espressione tratta o grave sfruttamento perché non sempre riusciamo a ricostruire in maniera completa la filiera della tratta. Valutiamo poi quali sono le motivazioni della persona ad entrare in un programma di protezione sociale ed è in quel momento che si può cominciare a parlare di vittime di tratta o di grave sfruttamento. Le persone, però, non arrivano da sole al servizio, non bussano alla porta, ma arrivano su segnalazione di soggetti altri: Forze dell'Ordine, Ispettorato del Lavoro, enti del privato sociale, i CAS, le comunità di accoglienza per i minori ecc. che si basano su indicatori di riferimento.”*

2.4 Il progetto N.A.Ve a Treviso

2.4.1 La storia politica di Treviso

Analizzato attraverso una prospettiva storica e delle correnti ideologiche dominanti, il contesto politico del comune di Treviso appare particolarmente lineare e uniforme. È un territorio caratterizzato, sia nelle cosiddette “Prima e Seconda Repubblica”, da una storia politica squisitamente bianca, interrotta unicamente due volte da una parentesi rossa. Se prima del 1994 il governo trainato dalla Democrazia Cristiana ha conosciuto una pausa solamente nell’occasione di un breve intervento del Partito Socialista Democratico Italiano (Alessandro Reggiani 1987-1988), dal 1994 ad oggi è la Lega Nord ad essere la guida politica della città, con una sola significativa eccezione di un intero mandato (Giovanni Manildo 2013-2018) di un sindaco eletto per il Centro-Sinistra; è da precisare, tuttavia, che questo successo relativamente da parte della coalizione progressista è stato conseguito tramite un ballottaggio contro l’esponente conservatore.¹⁰⁵

Nella recente storia della politica della città di Treviso emerge la figura di Giancarlo Gentilini, ex esponente della Democrazia Cristiana, divenuto successivamente membro della Lega Nord. Proprio sotto l’ala di quest’ultimo partito è stato eletto sindaco della città dal 1994 al 2003, mentre dal 2003 al 2013 come vicesindaco ma continuando a dare il suo contributo politico come consigliere comunale dal 2013 fino al 2020.¹⁰⁶

Dal 2018 ad oggi il sindaco di Treviso è Mario Conte, esponente del partito della Lega, che dal 2019 è stato eletto come presidente di ANCI Veneto. L’attuale giunta è composta da quattro donne e quattro uomini, rispettivamente per i settori: Politica sociale e Famiglia; Urbanistica ed Edilizia privata; Sport e Scuola; Cultura e Turismo; Ambiente e Salute; Bilancio, Patrimonio e Tributi; Lavori pubblici.¹⁰⁷

2.4.2 Il progetto N.A.Ve e la governance orizzontale a Treviso

Treviso è uno dei comuni che ha avviato la collaborazione con il progetto N.A.Ve più recentemente rispetto ad altri, come riporta anche l’operatrice dell’Unità di crisi e valutazione: *“Treviso ha una situazione un po’ particolare. Il comune, fino a prima del N.A.Ve, restava un po’ defilato in quanto riteneva di non avere il fenomeno nel proprio territorio comunale.”*

¹⁰⁵ Tuttitalia.it, Storico elezioni comunali di Treviso, <https://www.tuttitalia.it/veneto/94-treviso/storico-elezioni-comunali/>

¹⁰⁶ Tuttitalia.it, Storico elezioni comunali di Treviso, <https://www.tuttitalia.it/veneto/94-treviso/storico-elezioni-comunali/>

¹⁰⁷ La Tribuna di Treviso, “Treviso, nasce la giunta Conte: quattro donne e quattro uomini”, 25 giugno 2018, <https://tribunatreviso.gelocal.it/treviso/cronaca/2018/06/25/news/treviso-nasce-la-giunta-conte-quattro-donne-e-quattro-uomini-1.16999956>

L'operatrice aggiunge, però, che anche precedentemente al N.A.Ve c'erano delle interlocuzioni tra comuni limitrofi tra i quali Preganziol, Mogliano, Spresiano. Questi ultimi erano infatti interessati dal fenomeno della prostituzione di strada. È tramite la partecipazione al progetto N.A.Ve che il comune di Treviso entra all'interno di questo sistema ufficiale antitratta, mettendo a disposizione anche alcuni servizi, come l'ufficio dell'Unità di crisi e valutazione all'interno dello stabile dei servizi sociali. Il comune ha inoltre messo a disposizione, per alcune ore, un assistente sociale nell'area emergenza. Risulta forte la partecipazione dal punto di vista politico, da quanto riportato dall'operatrice, dell'assessora alle Politiche Sociali e Famiglia in occasione della giornata europea contro la tratta.

“L'assessora scende in prima linea al fianco dell'organizzazione. Su Treviso è interessante il fatto che è la provincia che ha il numero più alto di altri comuni, oltre al comune capoluogo, che sono partner del progetto N.A.Ve -citiamo ad esempio i comuni di Spresiano, Mogliano e Preganziol-; alcuni comuni sono partecipi in maniera più attiva, anche perché storicamente più coinvolti, e altri invece lo sono in maniera più trasversale.”

In relazione agli enti che provvedono alla presa in carico delle donne vittime di tratta e richiedenti protezione internazionale, l'operatrice afferma che vi è una collaborazione tra privato sociale e le amministrazioni locali. Questa collaborazione si dispiega sia nel caso in cui le donne vengano accolte in una struttura, ossia in una comunità protetta, sia nel caso in cui N.A.Ve sviluppi dei progetti territoriali per donne che hanno esigenze diverse e non necessitano della messa in protezione. L'operatrice, a tal proposito, riferisce l'esempio di una ragazza nigeriana presente sul territorio di Treviso, ma proveniente da Foggia. La ragazza in questione aveva già un compagno ed era all'ultimo trimestre di gravidanza. Per la struttura antitratta non era possibile accogliere l'intero nucleo familiare e non vi era nemmeno la necessità della messa in protezione, dato che la ragazza era riuscita ad allontanarsi dal territorio di sfruttamento. La soluzione proposta è stata quella di un percorso territoriale tramite il quale veniva dato un contributo alla ragazza per sostenere il nucleo familiare nel pagamento dell'affitto. Successivamente è stata affiancata a degli operatori del privato sociale che l'hanno aiutata per la parte del progetto di inclusione svolto a domicilio. C'è stato dunque un cambio di regia, si è passati dall'operatrice dell'Unità di crisi nella fase iniziale all'assistente sociale del comune di Treviso nella fase di inclusione.

L'assessora alle Politiche sociali e Famiglia del comune di Treviso specifica le origini della collaborazione: *“L'ente comunale ha aderito formalmente al progetto regionale N.A.Ve nel giugno 2016, quindi tutto sommato di recente. L'intento era quello di dare un supporto al servizio sociale nella gestione di questo tipo di casistica perché ovviamente c'è bisogno di un percorso dedicato, che è ciò che N.A.Ve propone. Da un lato, il focus era incentrato sulle vittime di tratta a scopo sessuale, materia che presenta una forte esigenza sedimentata nel tempo. Noi abbiamo due strade, la principale è rappresentata dall'Asse del Terraglio, che ha fatto tanto*

discutere ed è stata oggetto di azioni e di ordinanze da parte dei sindaci, non solo all'interno del mio comune, dato che il problema della prostituzione era sentito anche in altri comuni, così come anche su altri territori, che ci toccano di meno perché non fanno parte dell'area metropolitana di Treviso. I sindaci, soprattutto negli anni passati, avevano agito sul livello non tanto della prevenzione quanto sulla disincentivazione del cliente, anche perché la normativa italiana purtroppo non aiuta moltissimo su questo fenomeno, quindi ci si trova con le armi spuntate."

Ciò che riporta l'assessora, circa le ordinanze dei sindaci atte a contrastare la prostituzione di strada, conferma quanto detto anche dalla referente del progetto N.A.Ve, ossia che le iniziative dei politici locali erano inizialmente rivolte all'aspetto dell'ordine pubblico e non ad un contrasto efficace della criminalità organizzata e alla tutela delle donne che esercitavano in strada. Questo però era dovuto non solo al bisogno impellente di eliminare la prostituzione di strada, proprio perché visibile agli occhi della cittadinanza e quindi causa di pressioni da parte di questa, ma anche per una scarsa conoscenza del fenomeno della tratta da parte dei politici del territorio.

L'operatrice asserisce che il coinvolgimento delle amministrazioni locali è necessario, proprio perché la presa in carico delle persone che emergono da questi meccanismi è in stretta simbiosi con il territorio, fonte di importanti opportunità messe in campo dall'ente pubblico, il quale funge da raccordo fondamentale. La stessa sottolinea un altro fondamentale aspetto di questa collaborazione con l'amministrazione locale: *"In termini di possibilità e di contributi, i comuni e le amministrazioni locali hanno tutta una serie di possibilità di movimento, è importante che vi facciano parte perché è un fenomeno che ci riguarda da vicino tutti. Il rischio di legarlo solo al privato sociale è che diventi un fenomeno "altro". Al contrario, gli stessi operatori ritengono importante che sia la politica territoriale a farsi carico e rispondere al fenomeno. Anche la funzione di controllo è data dal fatto che i finanziamenti vengono dal Dipartimento delle Pari Opportunità per cui le azioni che si andranno a svolgere vanno specificate."*

L'importanza del settore pubblico emerge con forza sia dal punto di vista dell'autorevolezza che questo esercita, e che si riflette di conseguenza sulle azioni che lo coinvolgono e lo vedono come attore partecipe, sia dal punto di vista istituzionale dato che i fondi provengono dallo Stato e le azioni necessitano dunque di essere chiarite ed esplicitate.

Come sottolinea l'assessora, ma anche la referente del progetto N.A.Ve, fare rete è necessario per il contrasto alla tratta che è un fenomeno complesso e necessita del coinvolgimento di diversi attori sia del privato sociale, sia del Terzo settore e del volontariato, oltre che del pubblico. *"Nel momento in cui una donna sfruttata decide di uscirne, c'è tutto un percorso da fare che non è affatto agevole. L'adesione ad un progetto di questo tipo è nata, come nascono*

anche altri progetti in ambito sociale, proprio per creare una rete tra diversi interlocutori. È nata così la necessità di creare una connessione organizzata, che venisse riconosciuta da tutti gli attori e che mettesse insieme principalmente le forze di polizia -che sono quelle che di solito intervengono per prime e raccolgono eventuali denunce e conoscono il caso- e la Prefettura. A Treviso, quest'ultima è molto attenta al tema della tratta, e mette in relazione l'amministrazione comunale con il servizio sociale, il quale si farà carico della donna per sostenerla e, se possibile, convincerla ad uscirne, aiutarla nel suo cammino di uscita da questo percorso. Il Terzo settore -volontariato, ndr- è sempre molto attivo nell'aiutare e nel sostenere il pubblico sul fronte delle fragilità.”

Per quanto riguarda il volontariato, a Treviso è attiva l'associazione Emmaus Treviso, la quale è una comunità di accoglienza rivolta a persone con diverse età e differenti tipi di problematiche (emergenza sociale e abitativa). Emmaus Treviso collabora anche con il progetto N.A.Ve accogliendo le vittime di tratta nelle sue comunità. Come precisa l'operatrice dell'associazione, le persone accolte vengono coinvolte nelle attività solidali come il mercatino dell'usato, il cui ricavato supporta l'associazione stessa e le sue comunità di accoglienza. La collaborazione con il progetto N.A.Ve consiste in alcune accoglienze temporanee, rivolte solamente a donne e che l'operatrice definisce come “accoglienza familiare”. Emmaus Treviso organizza e partecipa ad attività di sensibilizzazione verso il fenomeno della tratta, tra queste il convegno “Non si tratta Treviso” organizzato assieme al Centro Missionario diocesano di Treviso, a Domus Nostra, alla Caritas Tarvisina e alle Discepole del Vangelo. Inoltre, l'associazione coopera con il progetto N.A.Ve nell'organizzazione della Giornata internazionale contro la tratta.

La tutela delle donne richiedenti protezione internazionale vittime di tratta è garantita sul piano istituzionale sia a livello nazionale che a livello locale. Sia l'operatrice dell'Unità di crisi e valutazione e l'assessora riferiscono di un'importante collaborazione con l'ULSS. L'assessora specifica che è un'esperienza che è stata propria del comune di Treviso quella di stipulare un accordo con l'azienda socio-sanitaria e renderla parte attiva all'interno del progetto, perché le richiedenti protezione, in specie le vittime di tratta, necessitano di essere accompagnate, di accedere a una serie di servizi di tipo sanitario e avere una corsia che sia dedicata solo a loro “e alle persone che frequentano.”

“Enti sindacali e sanitari come l'ULSS sono partner del progetto N.A.Ve. L'unità di strada a Treviso ha un accesso privilegiato al consultorio: gli operatori si mettono d'accordo di settimana in settimana con la ginecologa del consultorio di via Montello e vi accompagnano le ragazze, tipicamente questo avviene di venerdì. Ci sono anche una serie di accordi con gli uffici preposti per le tessere sanitarie per cui si cerca di facilitare l'accesso al SSN e di rendere questo processo più diretto.”, chiarisce l'operatrice.

“Anche se sono solo quattro gli anni di esperienza formale e adesso ci accingiamo ad entrare nel quinto, il progetto si è rivelato da subito importante e strategico.” Con questa affermazione

l'assessora ribadisce il suo riconoscimento al progetto e ne riconosce l'efficacia in quanto ente pubblico.

“È un progetto che coinvolge il comune di Treviso come comune capoluogo ed è l'unico comune che si è fatto carico, e in qualche modo si sta facendo carico, dell'assistenza sociale a queste donne, infatti sono alcune assistenti sociali del comune di Treviso a seguirle. Questo è un progetto che da quando ci sono io, sperimentati i primi anni e quindi il fatto che è un progetto che sta funzionando, mi sono impegnata al fine di veicolarlo fuori. Ci sono comuni che possono sentirsi maggiormente partecipi Mogliano Veneto, Preganziol, Spresiano, ma ci sono comuni che su altri fronti possono comunque beneficiare perché il N.A.Ve guarda allo sfruttamento a 360°.”

L'aspetto che emerge prepotentemente è la necessità di fare rete anche con altri comuni limitrofi sia per una condivisione di risorse e una riduzione del carico lavorativo del comune di Treviso, sia per dare forza e informare altre amministrazioni locali e la cittadinanza sul fenomeno della tratta che può cambiare e mutare anche all'interno di uno specifico territorio.

“Allora lo sfruttamento sessuale, così come altri tipi di sfruttamento, partono anche da una debolezza di fondo della persona. Viene portata qui partendo da delle conoscenze e da un retaggio culturale diverso. Dunque, quando arriva si trova davanti a un nuovo mondo e sul fronte dei diritti del lavoro non ha alcuna conoscenza. Non conosce, per esempio, cosa vuol dire salario minimo, numero massimo di ore o dispositivi di protezione individuale. Nel caso in cui una persona non sappia, quindi non abbia fatto un percorso per quello che noi abbiamo fatto negli anni Sessanta e prima, è difficile che poi possa rivendicare i propri diritti. Questo è un ambito in cui il N.A.Ve lavora: la conoscenza. Ciò consente anche agli operatori del Terzo settore e del volontariato, grazie a questo coordinamento, di condividere le informazioni, di formarsi e di arrivare più puntualmente alle persone intervenendo subito sulla criticità.”

Dalla spiegazione dell'assessora si evince come il progetto crei una collaborazione che non è superficiale e che permette a tutti, compresi gli operatori e le operatrici del Terzo settore e anche del volontariato, di formarsi e di agire in maniera pronta e preparata sul campo. Conoscere il fenomeno significa anche conoscere le persone che vengono coinvolte e che si trovano nella rete di sfruttamento e le relative criticità. Non solo il Terzo settore e il volontariato devono essere costantemente informati in merito ai cambiamenti che avvengono nella tratta a scopo sessuale e nei fenomeni sociali in generale, ma anche i politici devono essere aggiornati in merito ai mutamenti. Quest'ultimo è uno degli aspetti che l'assessora riporta come esigenza su cui lavorare. Il pubblico, precisa l'assessora, non potrebbe comunque agire senza un progetto antitratta ben strutturato e in cui ogni attore ha ben chiaro il suo ruolo e le sue competenze e nel quale le associazioni, cooperative del Terzo settore e del volontariato arrivano alla persona.

“Che queste donne siano vittime di organizzazioni criminali è appurato. Da noi, a Treviso, ad esempio, uno dei problemi sono le donne che arrivano dall’Africa con credenze popolari che sono radicate in loro come i riti Voodoo. Queste credenze diventano un’arma di sfruttamento, ossia per la paura di ripercussioni queste donne non si ribellano e quindi c’è un lavoro culturale molto importante da fare. Ovviamente se non fosse inserito all’interno di un progetto così strutturato, che consente anche gli operatori di aggiornarsi, di essere informati e di agire puntualmente, si andrebbe un po’ alla cieca e non si arriverebbe alle donne.”

L’assessora sostiene che la politica deve cambiare in modo tale da rispondere tempestivamente ed efficacemente al fenomeno. Ribadisce, inoltre, che il fenomeno della prostituzione sta mutando, le donne che esercitavano in strada sono sempre meno, mentre aumentano quelle che esercitano in luoghi chiusi, come appartamenti.

“Una cosa è esercitare in strada e una cosa farlo in casa con un certo tipo di organizzazione. Non è che se non lo vedi non esiste e quindi sei meno sollecitato, ad esempio, dalla cittadinanza e allora sembra che non serva agire puntualmente. Invece è importante adattarsi, leggere il fenomeno quando è sotto traccia, che a mio avviso è molto più pericoloso, e avere gli strumenti forniti dalle Forze dell’Ordine, forniti dagli operatori che in strada vanno e parlano con le donne, forniti dalle équipe mediche che le seguono e così via. Allora riesci ad arrivare puntualmente.”

La governance orizzontale rappresenta perciò un’intensificazione della relazione fra attori pubblici e privati nel locale sia a livello comunale che regionale, proprio per questo motivo l’assessora ha presentato il progetto N.A.Ve nel corso del 2020, al Comitato dei sindaci dell’azienda socio-sanitaria, a tutti i 37 comuni del distretto, affinché ogni comune potesse aderire al progetto e non solo il comune capofila. La partnership con altri comuni limitrofi è rilevante proprio perché ci sono diverse forme di sfruttamento che cambiano anche nelle modalità con cui le organizzazioni le applicano, per esempio la prostituzione che non viene più esercitata prevalentemente in strada, ma si assiste al fenomeno degli appuntamenti tramite chat.

Come precisa l’assessora, tutti i comuni probabilmente hanno di fronte il fenomeno della tratta a scopo sessuale, alcuni in maniera maggiore e alcuni meno, quindi è fondamentale che le polizie locali assieme ai comuni, attraverso il servizio sociale ma anche attraverso i sindaci, entrino in questo progetto per avere conoscenze che si fondano su dati oggettivi.

“Non ci puoi arrivare solo con gli strumenti del comune perché devi mettere in fila diverse cose, tra cui l’azione della Guardia di Finanza e della polizia locale. La Prefettura diventa strategica per riuscire a monitorare su due fronti. Noi abbiamo due obblighi politici: il contrasto alla mafia e alle organizzazioni criminali e quello di aiutare la persona vittima di sfruttamento, perché è facile parlare di accoglienza ma l’accoglienza ha fatto acqua ... dobbiamo dirlo. (...) La maggior parte dei lavoratori sfruttati in nero, che non conoscono i loro diritti, sono i lavoratori stranieri. Ci sono lavoratori occidentali in nero ma è difficile che si facciano sfruttare allo stesso modo

perché sanno quali sono i loro diritti. Questa è l'accoglienza, dobbiamo dircelo ma senza dare una colpa l'uno all'altro. I problemi li abbiamo e li stiamo gestendo. I comuni, io mi metto su questo fronte, trovano una risorsa in un progetto come il N.A.Ve, il quale io mi auguro si sviluppi anche come progetto di monitoraggio e di maggiore conoscenza.”

Sussiste, dunque, un doppio obbligo secondo l'assessora, per cui “bisogna tutelare la persona, consentirle un percorso di sgancio, a prescindere che rimanga sul nostro territorio. Far sì che questa abbia gli strumenti per farlo e cresca anche culturalmente, quindi farle conoscere il sistema, i meccanismi sia del mondo del lavoro che della casa perché è l'unico modo che ha per riuscire a orientarsi. Le persone devono avere chiara la situazione e noi dobbiamo dar loro gli strumenti. Dall'altro abbiamo l'obbligo di contrastare quella che è l'organizzazione criminale che ci sta dietro. Ad esempio, il SIPROIMI è uno strumento, in seconda battuta, utile all'assistente sociale, al Comune e quindi al territorio. L'Amministrazione ha, infatti, rinnovato l'incarico al SIPROIMI. Se il territorio di Treviso ha fatto fino ad oggi tutto questo è perché c'è anche questo strumento che è a totale carico dello Stato e può consentire alle donne di lavorare su sé stesse, in un ambiente protetto, e di continuare ad avere gli strumenti per uscire da quel percorso. Il SIPROIMI investe soldi e questo significa dare operatori dedicati, tempo destinato alla persona. È diverso da altri progetti di accoglienza che sono un po' più all'acqua di rose. Queste donne hanno bisogno di un progetto blindato e ben strutturato perché hanno delle necessità in più.”

Come precisa l'assistente sociale, i due pilastri maggiori su cui bisogna lavorare sono, oltre all'elaborazione dei documenti, il lavoro e l'abitazione. Sono questi gli aspetti su cui investire per chi ne ha la possibilità e le competenze, “altrimenti si fa fatica a dare lo slancio alla persona.”

La cooperazione tra diversi attori è sicuramente rafforzata dal principio del lavoro multi agenzia sui cui si basa il progetto N.A.Ve e che, come afferma l'operatrice dell'Unità di crisi e valutazione, si esplica soprattutto nei soggetti come l'ispettorato del lavoro, enti sanitari e in modo particolare con le Forze dell'Ordine in cui ci sono ruoli diversi rispetto al fenomeno della tratta.

“Le Forze dell'Ordine sono deputate a occuparsi di chi attua i reati nei confronti delle vittime, ma anche alla messa in protezione in senso generico. Se in una retata emergono vittime di tratta, in quel momento le Forze dell'Ordine vengono chiamate in causa e possono poi appoggiarsi al progetto N.A.Ve nel proseguimento di questa messa in protezione. In alcuni territori questa collaborazione è meno forte che in altri, è un lavoro ancora in progresso mentre in altri storicamente il rapporto è più rodato. A Treviso è in divenire perché il suo ingresso è più recente nel progetto ufficiale e precedentemente era invece legato più ai comuni della provincia. Vengono comunque fatte collaborazioni congiunte volte a sviluppare il lavoro di multi agenzia, di costruzione di azioni comuni.”

Inoltre, a Treviso è stata avviata una collaborazione tra il progetto SIPROIMI, ora SAI, e il progetto N.A.Ve. Questa collaborazione, come riporta il referente del progetto Sai di Treviso, ha avuto inizio lo stesso anno in cui è stato avviato il progetto SPRAR, (successivamente SIPROIMI), presso il comune.

“Non abbiamo un protocollo formalizzato, ma sussiste una collaborazione formale, per cui a fronte di situazioni di necessità specifiche, che le nostre beneficiarie potrebbero incontrare, rilevate da noi operatori, ci confrontiamo con la referente del N.A.Ve e valutiamo con lei se sia il caso di fare un accesso o meno al N.A.Ve. (...) In pochissime situazioni è stato considerato necessario dagli operatori del N.A.Ve fare dei colloqui in profondità per rilevare se vi fossero casi di sfruttamento.”

Un aspetto critico, riguardo le richiedenti protezione internazionale vittime di tratta, che emerge da quanto riportato dal referente, è la reticenza di queste donne a condividere il loro vissuto, spesso di violenza e soprusi. Le beneficiarie infatti preferiscono continuare l'accoglienza all'interno del progetto SAI, anziché affrontare i colloqui degli operatori del progetto N.A.Ve, i quali investigando sul loro passato, le portano a rivivere esperienze traumatiche.

Per quanto riguarda il servizio di mediazione linguistico culturale, il referente del SAI di Treviso precisa: *“Il servizio è trasversale, lo SPRAR ha come ente titolare il comune di Treviso che è l'ente capofila, ma il servizio è dato in gestione alle cooperative La Esse e Una Casa per l'Uomo. Le cooperative hanno, al loro interno o tramite lettera di incarico verso l'esterno, tutta una serie di collaboratori come mediatori linguistici per garantire il servizio su richiesta del beneficiario o della beneficiaria, o laddove noi riteniamo sia necessario perché vi è una scarsa conoscenza della lingua italiana. È impensabile avere un servizio di mediazione che copra tutte le lingue, dato che non sappiamo quali persone entrano nel sistema e quali lingue parlano.”*

2.4.3 Quali vantaggi può offrire la collaborazione tra vari attori?

Per quanto riguarda i vantaggi che i diversi attori possono portare al progetto, l'operatrice dell'Unità di crisi e valutazione fa presente che il privato sociale ha una maggiore libertà di movimento. Infatti, grazie alla flessibilità degli orari di lavoro, gli operatori hanno la possibilità di rispondere alle esigenze delle persone beneficiarie del servizio e anche alle esigenze specifiche. Nel caso emerga una vittima di tratta presso il territorio di Treviso e necessiti di essere collocata in un altro territorio per non farla permanere nell'area dove ha vissuto lo sfruttamento, l'agilità del privato sociale entra in gioco anche mettendo a disposizione le sue strutture. Dall'altro lato le istituzioni comunali hanno la caratteristica della solidità e allo stesso tempo hanno la possibilità di muoversi su piani diversi. Quest'ultimo aspetto è necessario se si vogliono affrontare fenomeni complessi come la tratta di esseri umani, compresa quella a

scopo sessuale. Il pubblico è fondamentale per mettere in campo una regia, avviare ed eseguire una presa in carico strutturata.

“Come tutti i progetti che vedo instaurarsi nel territorio, sia antitratta che SIPROIMI, nel momento in cui c’è la consapevolezza che è un progetto del territorio, sicuramente l’ente locale è quello che sullo specchio ci mette la faccia. È necessario riuscire a coinvolgere anche le amministrazioni locali proprio per dare valore anche a una cosa che è sul territorio e la pubblica amministrazione rappresenta un po’ l’aspetto più generale della cittadinanza. Il fatto di avere come punto di riferimento, magari un assistente sociale dentro il comune, rende possibile una maggiore integrazione, nel momento in cui l’assistente sociale sa quali sono gli aiuti, i contributi, i servizi che può erogare il comune nei confronti di quella donna o di quella persona in carico al progetto. C’è tutta una lettura esterna da parte del Terzo settore, poi il comune già aiuta queste persone vuoi con servizi, vuoi con contributi economici. Poter valorizzare la presa in carico dal punto di vista della collaborazione è sicuramente fondamentale.”

Questo l’aspetto messo in luce dall’assistente sociale del comune di Treviso, che si occupa anche del progetto N.A.Ve, in riferimento ai vantaggi apportati dal pubblico nella collaborazione all’interno del Network antitratta. Gli elementi significativi sono da un lato la conoscenza dei servizi che il comune può offrire alle beneficiarie e che permette di agevolare i tempi dell’intervento e dall’altro garantire loro un percorso di assistenza più strutturato.

Riguardo al Terzo settore l’assistente sociale sottolinea: *“Sicuramente il vantaggio è che tutta la parte di monitoraggio è delegata al Terzo settore. Loro infatti si interfacciano per dirci come sta andando. La prima linea la gioca il Terzo settore nella presa in carico, pensando solo agli educatori e quindi alle persone che si interfacciano, poi ovviamente si rivolgono a noi quando è necessario, si fa il colloquio anziché usare i sostegni. Il pubblico non riesce ad arrivare dappertutto, alcune sfumature le raccogliamo solo dagli operatori che sono sul territorio. Con le vittime di tratta la prima linea è solo del Terzo settore. A volte secondo me, quanto meno nella prima fase, la costruzione della relazione le donne in carico la fanno in primis con gli operatori. Ho notato che le ragazze incontrate finora non hanno lo stesso livello di fiducia che possono avere instaurato col mediatore o con l’operatrice. E ci sta anche perché sono ruoli diversi, loro giocano più a carte scoperte sul campo, mentre noi siamo ad un livello diverso ed è anche il motivo per cui esistono livelli diversi.”*

Il Terzo settore risulta essere essenziale per arrivare alla persona e creare con questa una relazione di fiducia che successivamente può svilupparsi anche con l’assistente sociale. La fiducia è un elemento importante all’interno dei sistemi antitratta perché permette alla persona in carico di aprirsi, acquisire autostima e costruire un percorso con le figure preposte a seguirla.

Inoltre il Terzo settore può sopperire alle mancanze del pubblico o alle criticità come la burocrazia insita nel sistema e, come riferisce l'assistente sociale: *“È più libero nel mettere in campo alcuni interventi, almeno inizialmente. A volte nel pubblico ci sono delle procedure che sono molto più lunghe e che quindi dilazionano anche le tempistiche. Il Terzo settore fa due passi mentre a volte il pubblico ne fa uno, proprio perché l'ultimo è un sistema più strutturato e quindi richiede più passaggi ... anche solo per richiedere un contributo per la persona.”*

Un aspetto che l'assessora alle Politiche sociali sottolinea e ritiene fondamentale nell'ambito della governance orizzontale è che ognuno conosca le proprie competenze ma allo stesso tempo riesca anche a spostarsi al di fuori del proprio specifico ambito. Questo è un valore aggiunto nella collaborazione tra vari attori e tra questi anche la Prefettura e la Commissione territoriale.

“Treviso è una provincia che ha sempre dialogato molto, poi è vero che dipende molto dagli interlocutori ... se sono disposti a fare un passo in più. Ad esempio l'azienda socio-sanitaria in altri contesti non è stata coinvolta quindi bisogna lavorare sulla singola persona. Invece qui c'è una convenzione per cui una donna arriva dal N.A.Ve e automaticamente c'è un corridoio, c'è un contatto in ULSS e la donna viene vista e viene ascoltata. Questo è l'esempio lampante che anche l'azienda socio-sanitaria ha fatto un passo oltre, cioè non c'è scritto da nessuna parte che doveva farlo, però c'è questo tipo di rete molto attiva e ovviamente richiede che la politica e gli attori del territorio sappiano pensare un po' più in là di quello che è il loro stretto ambito di competenza e sappiano intessere questo tipo di relazioni. Però piano si è costruito e bene.”

Spingersi al di fuori del proprio ambito significa tessere relazioni nuove che aiutano a rafforzare la rete e a renderla più efficace nelle azioni che andrà a svolgere e, come precisa l'assessora, lo si deve fare tenendo presente le proprie capacità e il proprio ruolo di attore all'interno di un network, in modo particolare in un sistema antitratta.

“In questo ambito, come in tutti gli altri, è importante partire dalla consapevolezza del ruolo che ognuno ha. Il Terzo settore ha sviluppato molte competenze, in maniera molto professionale e anche molto di nicchia, nel senso ha sviluppato un'esperienza sempre più attenta e puntuale in diversi ambiti, tra cui anche in quello della tratta a scopo sessuale. Oggi, per quello che è il sistema di assunzione, quindi l'impianto pubblico, non è pensabile che è un ente pubblico come il nostro assuma un esperto per ogni materia. Io non ho del personale dedicato assunto per la mediazione linguistico culturale, ma è chiaro che serve in progetti come questo. Il ruolo dell'educatore o dell'operatore di strada è diverso dalla competenza che ha un assistente sociale, perciò è importante che le due parti lavorino insieme non dimenticando mai qual è il ruolo del pubblico che, come dire, detta la via o facilita e il Terzo settore che invece consente di arrivare alla trasversalità di competenza. Altrimenti l'intervento resta povero e lacunoso.”

Un altro vantaggio che emerge dunque dalla spiegazione dell'assessora del comune è la trasversalità delle competenze che vengono moltiplicate nel momento in cui a far parte di un progetto entrano diversi attori specializzati in ambiti differenti. Tutti assieme risultano utili e necessari a portare a termine un intervento efficace e, nel caso delle donne vittime di tratta richiedenti protezione internazionale, significa avere maggiori possibilità di garantire loro una futura autonomia, oltre che l'accoglienza e la completa fuoriuscita dal sistema della tratta.

Altro pilastro della governance orizzontale a Treviso è il ruolo del volontariato che va a concatenarsi con quello svolto dal Terzo settore. L'assessora precisa infatti l'importanza della loro presenza nell'ambito del sociale e soprattutto nel contrasto alla tratta.

“Terzo settore e volontariato ... il ruolo del volontariato serve tantissimo in ambito sociale, alcuni servizi non starebbero in piedi se non ci fosse una squadra di volontari efficace. L'importante è capire dove può arrivare il volontariato e dove si ferma e dove è giusto che la risposta venga prevalentemente dal volontariato. Ecco c'è stato secondo me in passato anche un po' la perdita di questi confini, si sta ristabilendo nel rispetto di tutte le parti ma non si può chiedere al volontario di sostituirsi al pubblico, anche se tutt'ora c'è uno sbilanciamento. È comunque importante che l'ente pubblico, pur nelle difficoltà ci sia. Io ho il blocco delle assunzioni, potrei volere l'educatore, potrei volere il mediatore, lo psicologo del lavoro, ma non ce l'ho e non posso.”

Mantenere i confini senza sostituirsi è la chiave per far funzionare bene il sistema, secondo l'assessora, e allo stesso tempo spingersi oltre per creare più relazioni con attori diversi. Ci sono ambiti in cui il volontariato o il Terzo settore si prestano meglio del pubblico, per esempio nel creare un rapporto di vicinanza con la persona. Il Terzo settore entra in gioco quando il pubblico non ha risorse, soprattutto economiche, per offrire un certo tipo di servizi. Nel caso delle vittime di tratta e richiedenti protezione internazionale, ad esempio, è necessaria la mediazione linguistico culturale. I mediatori sono infatti figure essenziali per implementare un sistema antitratta efficace.

“Quindi è chiaro che io devo lavorare in altro modo –spiega l'assessora - questa però dal mio punto di vista è una perdita di competenza e di conoscenza dell'ente pubblico che perde anche una possibilità di crescita e spero che ci mettano mano. Oggi di sicuro la squadra deve lavorare insieme quindi tutti devono mettere le competenze però in maniera coordinata senza fare fughe in avanti perché questo rischia di compromettere l'insieme. La persona che invece afferisce a progetti di questo tipo ha bisogno di non essere disorientata ma di avere tutte le caselle che ruotano intorno a lei.”

Una collaborazione recente del progetto N.A.Ve, all'interno del territorio di Treviso, è quella con la cooperativa La Esse. Come riferisce il referente della cooperativa, questa cooperazione è nata nel luglio 2019, per volontà del progetto N.A.Ve che necessitava di implementare alcune

attività nel territorio di Treviso, in modo particolare l'accoglienza abitativa e l'accompagnamento della persona sul territorio e per migliorare la connessione fra le realtà coinvolte. Nasce dunque da una volontà reciproca, proprio perché l'operato della cooperativa si basa sull'emersione di situazioni legate al territorio specifico trevigiano e nelle quali gli operatori possono intervenire.

Come riporta il referente di La Esse, non c'è un numero stabile di persone che vengono segnalate. *“Le segnalazioni vengono fatte mano a mano che emergono le persone, successivamente in accordo con il progetto N.A.Ve e tutti i vari operatori, condividiamo un progetto e ognuno per la sua parte porta avanti e cerca di raggiungere degli obiettivi.*

La cooperativa collabora esternamente con il progetto N.A.Ve e ci occupiamo principalmente degli accompagnamenti territoriali o delle accoglienze in una struttura per persone che sono già conosciute dal progetto e che hanno già fatto l'emersione o la parte di conoscenza. Noi dovremmo seguire la parte più rispetto all'autonomia, quindi non dico la parte conclusiva, ma una parte comunque centrata molto sul territorio e proiettata verso il futuro ove possibile. Nel progetto lavoriamo a due o tre persone, io e una mia collega per gli aspetti più educativi e poi ci sono gli operatori che si occupano principalmente dell'accoglienza e quindi anche degli aspetti pratici proprio all'interno della struttura.”

Il Terzo settore quindi agisce in stretto rapporto con il territorio e lo conosce bene. La cooperativa La Esse lavora in modo trasversale nell'ambito dei sistemi di welfare locale: accoglienza e inclusione, formazione e consulenza, impresa, lavoro, minori, pari opportunità, sviluppo di comunità e turismo. Il raggio di azione della cooperativa è ampio e ha come fine principale quello dell'inclusione sociale e, oltre a lavorare con il sistema antitratta, si occupa dell'emergenza abitativa riguardante stranieri, siano essi rifugiati o titolari di altri tipi di permesso. All'interno della cooperativa ci sono operatori che si occupano dell'inserimento lavorativo e delle politiche giovanili, al progetto SPRAR-SAI e progetti affini.

Per il referente di La Esse il ruolo del Terzo settore è essenziale sia per le competenze che può mettere in atto derivante, per esempio, da esperienze precedenti avute su altri progetti, sia per la presenza sul campo da parte degli operatori e delle operatrici. Questi ultimi infatti dispongono anche di competenze relative a fenomeni vicini alla tratta che *“la toccano o la vedono anche in altri contesti”* sia per quanto riguarda lo sfruttamento lavorativo sia per quello sessuale. Essere presenti sul territorio, e non solo concentrati su un unico progetto ma su vari progetti, facilita la capacità di creare rete e relazioni con altri.

Il ruolo del comune e del pubblico, secondo l'operatore di La Esse, rimane comunque centrale in quanto ente promotore di attività di inclusione sociale, o se non il promotore, specifica sempre l'operatore, *“Deve essere quanto meno in grado di leggere le letture che vengono date dal Terzo settore del territorio per farsi portatore di progettualità di questo tipo e questo vale*

non solo per la tratta ma anche per altri fenomeni.” Inoltre puntualizza: “Ci dovrebbe essere una forte collaborazione con dei ruoli anche ben definiti e chiari, ovvio che il Terzo settore si muove sul mandato del pubblico. Almeno nel nostro caso, però questo mandato deve essere frutto, dal mio punto di vista, di una concertazione che dà il pubblico e il Terzo settore e il territorio, e anche delle risorse e competenze diverse che ognuno ha. Il Terzo settore è più operativo mentre il pubblico ha un ruolo più di promozione e anche di intercettazione di risorse per mettere in atto queste progettualità e condividerle con il Terzo settore.”

Altri attori più marginali nel progetto N.A.Ve svolgono comunque un ruolo essenziale, come riporta l'assessora. Essi si sono rivelati utili nel contrasto alla tratta, tra questi viene sottolineato il contributo dato dal Centro Aiuto alla Vita.

“Il Centro Aiuto alla Vita a Treviso segue principalmente donne che per motivi economici sociali o per scelta loro vorrebbero abortire e invece vengono sostenute nel tenere il figlio e portare a compimento la gravidanza e vengono aiutate anche nell'affrontare i mesi successivi. – puntualizza l'assessora - Ecco da loro qualche segnalazione formale o informale è arrivata, per esempio dove c'era il sospetto che ci fosse sfruttamento. Inizialmente non era conosciuto il progetto N.A.Ve, questo risale a un anno e mezzo fa, ma proprio perché è recente e a volte non si conoscono nemmeno le cose più storiche perché operano su un altro ambito e dall'altra parte della città. C'è stato dunque il contatto, è un lavoro che su Treviso funziona ma è continuativo e costante, anche perché i soggetti vanno e vengono, la casistica può arrivare in ULSS o arrivare in altre parti ... cambia il medico e bisogna ricominciare da capo. C'è una continua formazione, informazione e una tenuta attiva della rete che però c'è e funziona.”

Anche la collaborazione tra il progetto N.A.Ve e il sistema SIPROIMI, riferisce l'assessora, risulta positiva proprio per il controllo diretto che il comune può attuare sul SIPROIMI. Mentre la cooperazione con il CAS gestito dalla Prefettura, almeno per l'amministrazione comunale, risulta più ridotta.

“SIPROIMI e progetto N.A.Ve ovviamente il feedback è positivo però sono gli unici due progetti dove abbiamo titolarità e possiamo parlare, possiamo anche attivarci per reperire nuove collaborazioni. Riguardo al mondo del CAS devo fare un passo indietro perché è un mondo a parte.”

2.4.4 Le criticità nella governance

Tra le criticità evidenziate dall'assessora, in merito soprattutto al settore pubblico, emerge la scarsità di risorse a disposizione.

“Oggi il progetto N.A.Ve è affidato alle assistenti sociali delle emergenze perché sono quelle che hanno le competenze più affini a quel tipo di utenza che sono le vittime di tratta per esempio. Ovviamente non possiamo permetterci una persona dedicata ed è uno dei problemi che ci sono

e quindi ribadisco che tutto non può fare capo solo a Treviso. Ci sono dei casi in cui la donna che viene seguita proviene da un altro comune o è residente in un altro comune, ma l'afferente è l'assistente sociale del progetto N.A.Ve di Treviso. Chiaro che anche se fossero 5 casi, ossia 5 donne che vanno seguite, una arrivata da Mogliano, una da Vittorio Veneto, una da Ponzano, ma a seguirle è solo l'assistente sociale di Treviso, diventa più difficile, oltre al fatto che la territorialità ha la sua valenza.”

La vicinanza con il territorio assume dunque un ruolo strategico e significa allo stesso tempo vicinanza con la persona. Inoltre, fare rete tra comuni corrisponde ad aumentare le risorse e alleggerire il carico di lavoro che grava sul comune di Treviso gestendo in maniera più efficace i singoli casi. Questo aspetto è ben chiarito dall'assessora: *“Quello che l'assistente sociale può fare, o che una sua collega può fare, all'interno del comune di Treviso, è ben diverso da quello che può fare invece l'assistente sociale del comune di provenienza della donna. Soprattutto su realtà più piccole, puoi gestire un progetto in maniera più efficace, perché c'è un volontariato più coeso, perché la comunità è più piccola e quindi puoi avere dei riferimenti diversi ad esempio nell'inserire e aiutare la donna, nel trovarle un lavoro ... piuttosto che l'assistente sociale di Treviso che non sa cosa c'è già nell'area del comune di provenienza per esempio. Ecco quello che si può fare adesso, dopo quattro anni, ed è quello che sto tentando di fare, è di far crescere la consapevolezza del progetto anche su comuni più piccoli perché ci sarebbero più prese in carico, ma anche più puntuali secondo me.”*

L'assistente sociale del comune che si occupa del progetto N.A.Ve conferma tale visione. *“L'attivazione di qualsiasi servizio sono scelte politiche anche per quanto riguarda il personale da dedicare, quindi in questo momento per la portata che ci sarà nei prossimi anni non sarebbe male individuare un nuovo assistente sociale che si occupi solo del progetto N.A.Ve. Se io penso al ruolo mio e delle mie due colleghe abbiamo tante cose da fare e se tu vuoi fare un lavoro a 360 gradi sul progetto N.A.Ve vuol dire anche investirci molte ore e anche personale che fa specificatamente quello. Questa è una scelta puramente politica e delle risorse. Ho dieci ore in un mese per il progetto N.A.Ve, altre dieci della mia coordinatrice per le formazioni, ma sono poche ... per un comune grande. Si rischia di essere costrette a dare priorità ad alcune cose e altre no se ci sono emergenze, quindi magari la persona del progetto N.A.Ve potrebbe passare in secondo piano e soprattutto quando i casi che si devono trattare sono tutti emergenziali.”*

L'assessora spiega che nei casi di sfruttamento sessuale il problema della mancanza di risorse è reso più evidente soprattutto dalla complessità del fenomeno e delle situazioni in carico.

“È uno dei motivi per cui io da parte politica cerco di sensibilizzare i miei colleghi, anche se vi fosse un caso all'anno. Poi è vero che se parliamo di sfruttamento sessuale è più facile che capitino cinque casi tutti in carico a Treviso e sono casi impegnativi. Di fatto non è che ti firmo un buono e via, una donna va seguita. Quindi, oggi come oggi, non possiamo permetterci di avere una persona dedicata, ma non posso permettermi di avere una persona dedicata

nemmeno su progetti comunali che come dire per un assessore di un comune, perché non faccio l'assessore provinciale, né regionale, hanno più valore. Io devo rispondere ai miei cittadini prima di tutto, piuttosto che alla donna trovata in strada, è una questione di priorità.”

Attivare la collaborazione con altri comuni limitrofi e metterla in pratica efficacemente non è un lavoro semplice, come afferma l'assistente sociale, perché fare informazione non equivale ad attivare una cooperazione vera e propria. L'attivazione è infatti un percorso lungo e impegnativo.

“Avevamo ventilato questa possibilità di mettere o una persona dedicata o fare collaborazione con altri comuni del territorio. –Spiega l'assistente sociale – i casi non devono transitare tutti nel comune grande, quindi magari non esce nel comune di Treviso ma a Preganziol e allora si può trovare una collaborazione con l'assistente sociale di Preganziol. Il problema è che il case manager nelle formazioni ecc non è l'assistente sociale di Preganziol, ma compaio io per la provincia di Treviso e quindi bisogna cercare di capire come si può fare a farlo diventare un progetto di tutti i comuni, dove se io parlo di progetto N.A.Ve al comune di Preganziol sa di cosa sto parlando. Si è fatto comunque un buon lavoro di conoscenza e sensibilizzazione, formazione con i comuni limitrofi svolto soprattutto dall'operatrice dell'Unità di crisi e valutazione, ma un conto è fare conoscenza e un conto è attivare la collaborazione con l'assistente sociale dove magari è emersa la situazione. Noi potremmo avere casi dunque emersi in un comune in provincia di Treviso ma che non è propriamente a Treviso, forse anche perché il comune è entrato di recente nel progetto N.A.Ve.”

La mancanza di risorse costringe di fatto a scegliere in base alle proprie priorità e questo molto probabilmente rispecchia anche una scelta politica dettata però da esigenze specifiche.

“Per me è importante lo sforzo che viene fatto –aggiunge l'assessora - magari vivessimo in un mondo migliore in cui posso avere una persona da dedicare e magari un'équipe multidisciplinare da dedicare ai casi e alle persone, ma non ce l'ho quindi facciamo il massimo con gli strumenti che abbiamo. Ritengo che comunque oggi si riesca, senza dubbio grazie agli sforzi degli assistenti sociali e grazie all'elasticità e alla presenza del progetto N.A.Ve, in particolare dell'operatrice dell'Unità di crisi e valutazione, a svolgere un buon lavoro anche a livello territoriale. Se non ci fossero avremmo tanto di meno.”

A proposito di scelte, l'assistente sociale sostiene che l'attivazione di qualsiasi servizio è una scelta politica anche per quanto riguarda il personale da dedicare. Vista la portata del fenomeno della tratta è necessario, a suo parere, individuare un nuovo assistente sociale che si occupi solo del progetto N.A.Ve.

Un altro aspetto critico che riferisce invece l'assessora riguarda il livello verticale della governance multilivello. Spesso le istituzioni sono percepite come lontane dal contesto locale e

la loro lontananza la si evince soprattutto nella politica di accoglienza che, secondo l'assessora, non è una politica virtuosa.

“La politica dell'immigrazione fatta a livello nazionale è molto distante da quella locale. Non sanno cosa stanno facendo e non si rendono conto delle ripercussioni che qualunque scelta, anche spostare una virgola, ha sul territorio. Non sono i tempi e la generosità che ti fa fare bella figura, fare politica vuol dire fare anche scelte difficili. Lavori se sei onesto e quindi se non ce la fai ad aiutare tutti lo devi dire. Devi dire che progetti hai per le persone, non andare a caso perché, a persone che arrivano in maniera irregolare, non basta una casa o un lavoro ... capiamoci, perché hanno un vissuto alle spalle che va supportato. Questo non lo dice nessuno però perché è più facile andare sui social, tanto a gestire sono sempre i comuni, siano di destra o di sinistra, i problemi sono uguali.”

L'assessora aggiunge che la mancanza di risorse può incidere anche sulla scelta di investire in un sistema come il SIPROIMI: *“Andiamo a chiedere a qualche comune quanti vogliono portarsi a casa ad esempio un SIPROIMI dedicato ai minori. Quanti? Sia Destra che Sinistra faticano a dire di sì. Perché è complicato e ha una serie di ripercussioni sui bilanci comunali, sul personale comunale ... ecco è davvero complicato e siccome le risposte alla fine le dobbiamo dare noi ... perché tutti parlano ma quando uno ti trasferisce i fondi sembra che la cosa sia fatta, ma tu hai le persone con criticità che girano nel territorio, che hanno bisogno di servizi e noi questi siamo però. Ci vorrebbe un assistente sociale dedicato al N.A.Ve ma non ho possibilità di farlo. Qualcuno più su non si rende conto di qual è il giro, non si rende conto di quali sono i numeri, che questa cosa espone sempre più persone a questi rischi e questa è una cosa che io non accetto e non accetterò mai. Quindi nel limite del possibile, con le forze che un assessore di un comune di 85.000 abitanti può avere in Italia, l'Italia di oggi, si fa.”*

Il limite delle politiche di accoglienza, secondo l'assessora, oltre ad essere create lontano dal contesto locale, è che non vengono fatte a favore del beneficiario o della beneficiaria. Vanno dunque ripulite dalle logiche di partito. *“Bisogna fare i conti anche con quello che è il sistema normativo italiano cioè tutto va messo insieme. La normativa anagrafica ha delle ripercussioni, il sociale lavora in un certo modo ... cominciamo a ragionare: questi sono i limiti, oggi si fa politica sull'immigrazione a colpi di slogan di Sinistra o di Destra, manca proprio una visione ... manca la visione a favore della persona, si tengono conto tante cose e i bandi e le cooperative ecc., perché poi a livello nazionale ci sono state molte prefetture indagate quindi insomma è esploso di tutto intorno all'accoglienza.”*

I tempi delle Commissioni Territoriali, ribadisce l'assessora, sono lunghi e non fanno altro che mettere in maggior difficoltà i/le richiedenti protezione internazionale prolungando quello che è il loro tempo di attesa e demotivandoli/e ulteriormente nel loro percorso.

“Mai si guarda ai tempi delle Commissioni. La Commissione Territoriale faceva acqua da tutte le parti, nel senso che aveva dei tempi e ha dei tempi lunghi, poi l'hanno implementata. Ma non

si può tenere le persone in un contesto come il CAS per poi dar loro magari la possibilità di fare ricorso. Bisogna che la valutazione sia definitiva. Passano mesi e una persona sta in quello stato lì, nella pronta accoglienza, ha un letto e un posto, ma non puoi pensare a una vita. Invece di trovare loro un lavoretto, accorciassero i tempi. Se invece rimpatri la persona, accertati, e qui ecco il Ministero degli Esteri, che stiano lavorando a creargli a casa sua delle condizioni e quindi ci vuole un lavoro coi governi, con le associazioni che operano lì. Una cosa, ad esempio, interessante sono i famosi corridoi umanitari. Ma perché una persona deve arrivare tramite imbarcazioni di fortuna? Uno Stato serio queste cose se le chiede, ma è che anche tra i ministri c'è quello che vuole emergere più dell'altro perché magari rappresentano partiti diversi.”

L'assessora poi ribadisce l'importanza della lingua ai fini dell'integrazione, servizio che fatica ad essere garantito. Inoltre, a suo parere, va data la priorità alle vittime di tratta e grave sfruttamento nei percorsi di accoglienza.

“Bisogna avere un'idea di che Stato vuoi essere, di che accoglienza vuoi dare. Io sono d'accordo con l'accoglienza però se l'accoglienza, così come è stata fatta fino ad oggi, viene fatta con donne che non sanno parlare l'italiano e devono andare con interpreti in ospedale o non riescono a seguire la scuola del figlio, c'è qualcosa che non funziona perché io le sto privando, con tutto il mio impianto, di seguire il figlio e di poterlo reggere nei momenti di crisi. Quindi, prima di implementare il sistema di accoglienza, pensiamo a che tipo di accoglienza vogliamo fare. Le vittime di sfruttamento e di tratta devono avere, non voglio dire la priorità, però è chiaro che si trovano in una situazione che è diversa da quello che il problema non ce l'ha. Ci devono essere diversi livelli con diversi investimenti. La persona che è assolutamente normale perché deve finire in strada o ad accontentarsi di un lavoro sfruttato? C'è qualcosa di sbagliato all'inizio.”

Secondo il referente per il progetto N.A.Ve della cooperativa La Esse eventuali criticità a livello di governance potrebbero emergere a causa dell'esistenza di visioni diverse tra gli attori e di diverse priorità. Il Terzo settore ha la necessità di trovare la soluzione immediata, dopo aver fatto tutte le valutazioni del caso, da offrire al destinatario del servizio. Spesso è molto connesso alla persona e proprio per questo motivo vorrebbe dare una risposta pronta alle richieste che accoglie. Non sempre questo è fattibile quando si è in relazione con il pubblico che ha un'ampia gamma di interventi che mette in atto. Le collaborazioni vanno comunque strutturate, secondo l'operatore, *“perché essendo piccoli si ha anche un peso relativo.”* Rispetto a Treviso però afferma che la collaborazione con il pubblico funziona, *“è solo questione di riuscire a equilibrare le richieste e le risposte.”*

Invece una difficoltà che l'operatore di La Esse riscontra è legata al territorio:

“C'è un grosso problema, ma non riguarda solo il N.A.Ve, quindi non solo vittime di tratta o sfruttamento lavorativo, ma di inclusione abitativa in generale sicuramente in riferimento agli stranieri ma non solo perché c'è un mercato abitativo chiuso, ci sono pochissime situazioni

abitative che non siano sovraffollamento o subaffitti o la camera dell'amico che ti ospita uno o due mesi. Anche famiglie italiane fanno fatica a trovare casa. È una criticità che non riguarda solo Treviso e la provincia in generale. Mentre la difficoltà dell'inserimento lavorativo non è legata al territorio, ma solitamente nel momento in cui non ci sono delle competenze da parte della persona.”

Il referente per il progetto N.A.Ve della Comunità dei Giovani precisa che su Treviso la situazione è un po' particolare, dato che la collaborazione con La Esse si è accreditata solo di recente. Al momento vi è una struttura in provincia che mette a disposizione alcuni posti per il N.A.Ve. In ottica futura vi sarà un appartamento dedicato come avviene nelle altre provincie. La presa in carico a Treviso si svolge come per tutte le altre strutture, ovviamente considerando i numeri al momento molto limitati e l'entrata recente all'interno del sistema.

2.4.5 I decreti sicurezza, punti di vista degli attori

L'assessora alle Politiche sociali del comune di Treviso ritiene che i decreti Salvini abbiano influito positivamente sulla politica di accoglienza.

“Allora da un punto di vista formale ha influito a mio avviso positivamente perché ha dichiarato delle priorità, facendo i conti con le risorse, con gli spazi lavorativi, con un'idea di lavoro che va pagato e non sfruttato e pensando al percorso che la persona dovrebbe fare. Credo che abbia influito anche negativamente, perché in Italia non si guarda il merito delle cose bensì si guarda chi le propone, e quindi è stata politicizzata la cosa e questo ha fatto scattare qualche sistema”, sostiene l'assessora.

In merito alle criticità dei decreti sicurezza, ribadisce: *“Ha influito anche negativamente appunto, perché in Italia si ragiona per pregiudizio. È vero sono stati tolti alcuni fondi, ad esempio, nei CAS investono meno nella lingua italiana, per carità tutto migliorabile. In Italia non viene fatta una politica di accoglienza in maniera seria e si guarda sempre a chi parla. Ci si riferisce ai massimi sistemi, ma chi poi lavora sul territorio sono i comuni, i quali si trovano ad avere la persona davanti, a dover tessere le relazioni, anche con il volontariato. Queste cose le fanno i comuni, non la regione o il Ministero. I comuni vedono i casi e sono sempre i comuni che hanno subito il decreto Minniti, il quale ha autorizzato l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo. Va creata una cosa ad hoc, non puoi pensare di inserire persone con esigenze specifiche nel sistema del servizio sociale di un comune, è gente che non ha idea di come funziona un comune. La politica sull'immigrazione è sempre stata fatta in questo modo, chi ne ha risentito? Gli enti locali e le persone, ne hanno beneficiato soprattutto le organizzazioni criminali, gli imprenditori che vogliono fare i furbi ed è venuto meno anche un mercato del lavoro decente.”*

Un parere diverso invece è dato dall'operatore di La Esse che afferma: *“Rispetto al N.A.Ve, quando siamo entrati nella collaborazione il decreto Salvini era già in atto, quindi non so dire*

prima o dopo cosa è cambiato, ma rispetto ad altri progetti ha portato delle modifiche all'operato e alla chiusura di altri progetti. È però una questione di cooperativa, slegata dal progetto N.A.Ve. Ha portato la condivisione di alcune attività e la conseguente chiusura e sgancio di alcune attività per aprirne magari altre. Noi però non abbiamo più gestito i CAS per esempio e l'accoglienza diffusa e in appartamento. L'accoglienza in appartamento non era più sostenibile dal punto di vista educativo, dato che ci veniva richiesto di svolgere un ruolo da controllori e da assistenti quando il nostro operato è più educativo e quindi non abbiamo più aderito ai bandi prefettizi.”

Il referente del sistema Sai di Treviso, in merito ai decreti Salvini, sembra confermare in parte la visione dell'assessora: *“I decreti Salvini rimpiccioliscono la possibilità di accesso che si aveva con gli SPRAR originari, nel senso che i progetti vengono riservati esclusivamente a titolari e non più richiedenti. È sicuramente un cambio ma devo dire però, a livello tecnico, che già gli SPRAR originari ante decreto Salvini, seguivano la linea secondo la quale il percorso di seconda accoglienza deve essere destinato a chi ha già ultimato il percorso legale, quindi ai titolari. I richiedenti asilo, infatti, che io ho avuto in accoglienza prima dei decreti sicurezza erano una parte minima. Su 196 persone accolte appena 15 erano richiedenti.”* Inoltre aggiunge: *“Si può sostenere che vi siano due punti di vista. Uno secondo cui il SIPROIMI abbia ottimizzato le risorse, a persone che effettivamente hanno, da un punto di vista normativo, il diritto in maniera legale a rimanere nel territorio italiano, a cui indirizzare le risorse di integrazione e accompagnamento al lavoro. Rimanendo su un livello pratico, al di là del colore politico, si può anche dire che le risorse siano state rese efficienti, sebbene vi sia l'altro punto di vista che vede principalmente la riduzione di chi poteva accedere al sistema.”*

2.4.6 Le criticità nell'implementazione del servizio

Le difficoltà che emergono nella presa in carico delle donne vittime di tratta riguardano prevalentemente l'aspetto della maternità e della famiglia di queste donne.

“La prima criticità è legata alle gravidanze o donne con figli molto piccoli – riporta l'operatrice - I progetti sono strutturati per persone che in poco tempo devono fare tanto. Dipende dunque dalla tempistica dell'art 18, il permesso ha una durata limitata e può essere convertito in permesso di lavoro, non ci sono poi molte strutture mamme con bambino a Treviso. Sia per fattori culturali che personali, il target di donne che si rivolgono a N.A.Ve vuole diventare madre, soprattutto per le nigeriane. C'era stata un'azione di sistema fatta da N.A.Ve dedicata a mamma con bambino nella prima progettualità, ma va ulteriormente pensata. Gli aspetti positivi sono la soddisfazione di dare la possibilità a una donna di uscire da un sistema opprimente e umiliante per la sua identità e il suo corpo. Quindi, l'andare a cambiare le sorti, non solo della donna, ma anche di altre persone, come i figli, e di quelle sui cui a volte ricade la

presa in carico della donna. Alcune donne si trovano in queste situazioni perché sulle loro spalle hanno dei famigliari che hanno delle necessità.”

L'operatrice ribadisce che l'obiettivo è non togliere l'agency alle donne, cercare di non giudicare quando si ascoltano le storie delle richiedenti e non cadere nell'assistenzialismo, ma lasciare spazio alla persona e renderla protagonista del suo cambiamento cercando di rispettare le sue scelte, mettendola nella condizione di farne altre perché inizialmente magari non era possibile per lei fare diversamente.

Inoltre, l'operatrice mette in evidenza l'importanza che ha il contesto di fiducia per le richiedenti. Questo infatti andrebbe creato da subito nei CAS tramite workshop nei quali gli operatori spiegano, in termini generici e utilizzando un linguaggio adatto al target di persone che si trovano di fronte, il fenomeno della tratta e il progetto. C'è sempre la presenza di un mediatore nel progetto N.A.Ve che non solo svolge la funzione di interpretariato ma crea quelle condizioni di vicinanza e di possibilità di scambio. Maggiore è il lavoro che si svolge nei CAS, maggiori sono le possibilità che emergano le situazioni di pericolo.

La stessa criticità riguardo alla maternità viene riportata anche dall'assistente sociale del comune:

“Una delle criticità che possono esserci è che sono donne sì ... ma sono anche madri e se non sono madri lo stanno diventando. È positivo che vi sia la natalità ma dall'altra parte un conto è fare la presa in carico di una donna e un conto è fare la presa in carico di un nucleo dove ci sono anche dei bambini che vuol dire un investimento più a lungo termine e il progetto N.A.Ve dura solo 18 mesi. Una presa in carico di un nucleo rischia di diventare più lungo perché ci sono bambini piccoli, dopo il primo figlio solitamente arriva anche il secondo. Quelle donne che hanno fatto un percorso iniziale individuale e che però successivamente hanno trovato dei compagni sono sempre a rischio di tratta e in più c'è anche l'aspetto dei bambini, questa nuova tipologia di utenza sarà poi anche discussione per la progettazione del prossimo N.A.Ve.”

Inoltre l'assistente precisa che le donne vengono inizialmente intercettate dall'operatrice dell'Unità di crisi e valutazione, la quale ha spiegato che quando c'è una maternità in corso sono sospese anche le ripercussioni dal punto di vista sessuale verso le donne. Infatti se una donna è incinta o allatta per quel periodo smette, per volontà delle organizzazioni criminali, di esercitare ma necessita comunque di essere messa in protezione. Non essendo più in pericolo concreto, perché di fatto non sta ricevendo delle minacce, l'operatore segnala questa situazione e quando arriva il caso all'assistente sociale del comune, quest'ultima si attiva per trovare una sistemazione abitativa alla donna. L'assistente spiega infatti che il problema principale che potrebbero avere le donne vittime di tratta è l'assenza di un posto fisso dove stare. Successivamente l'assistente lavora con gli operatori del N.A.Ve e anche con gli operatori del SIPROIMI al fine di valutare il tipo di permesso di soggiorno da chiedere per la donna.

“In questo momento si spinge per far avere a queste donne un permesso di soggiorno come richiedenti asilo in modo tale da poterle inserire in un progetto SIPROIMI dato che prevede l’ingresso di nuclei, cosa che il progetto N.A.Ve non ha come disponibilità. Soluzioni concrete non ne abbiamo ma le creiamo un po’ man mano che potrebbero arrivare questo tipo di situazioni. Essendo un nuovo target in questo momento ... è tutto un percorso da progettare nel futuro.”

L’assistente sociale aggiunge infine: “Facendo una differenza con le vittime di sfruttamento lavorativo, queste sono per la maggioranza maschi e le problematiche da affrontare si giocano sul versante delle procedure legali quindi con l’Ispettorato del Lavoro. Per quanto riguarda l’accoglienza hanno più possibilità, in specie a Treviso, è più facile trovare accoglienze maschili. Rispetto all’accoglienza mamma con bambino, le accoglienze maschili risultano più semplici, anche perché non vi sono strutture mamma e bambino presenti a Treviso. Sulla differenza donna singola e maschio non credo vi siano tante differenze in merito alle accoglienze. Per il mercato del lavoro poi risulta più difficile per una donna straniera, in primis perché straniera e gli stranieri hanno competenze molto più esigue. I lavori professionali a bassa qualificazione sono per la maggioranza maschili, operaio, muratore e così via. Gli uomini trovando maggiormente lavoro, rispetto alle donne, riescono a sistemarsi e pagare un affitto.”

L’operatore della cooperativa di La Esse, collaborando con il Network Antitratta per la fase di inclusione abitativa e lavorativa delle persone emerse nell’area di Treviso, riporta le stesse criticità per le donne vittime di tratta. *“Per noi il fatto che le ex vittime di tratta abbiano dei figli e una relazione con un compagno in alcuni casi può essere risorsa e in altri un ostacolo per una effettiva presa in carico e collaborazione. Perché noi fino ad un certo punto possiamo arrivare all’interno di dinamiche familiari, non essendo un’ accoglienza h24 ma un lavoro sul territorio non possiamo, e forse non dobbiamo, avere una visione globale e totalmente di controllo però questo a volte non facilita l’intervento per gli obiettivi che vorremmo raggiungere noi.”*

Nel caso in cui dovessero emergere situazioni di violenza di genere, l’operatrice del progetto N.A.Ve specifica che vi è un raccordo con il Centro Antiviolenza. Rimangono comunque poche le situazioni che emergono per la quale si abbia a che fare con entrambi, ossia con il Centro Antiviolenza e il progetto N.A.Ve, ma c’è una buona collaborazione reciproca. Vi sono poi due operatrici legali che sono trasversali alle tre aree del N.A.Ve (contatto, emersione, inclusione) e a tutti i territori e si occupano proprio degli aspetti legali. Nel caso in cui vi sia la necessità di coinvolgere l’operato degli avvocati, come nel caso di udienze in tribunale o indagini, il progetto N.A.Ve si avvalga di avvocati in convenzione con il Network Antitratta.

Per quanto riguarda il contesto dei CAS, questo risulta essere meno controllato e, come riferisce l’operatore della cooperativa di La Esse, è un bacino di lavoratori dove sussistono delle dinamiche di incrocio domanda e offerta non del tutto legale. Non tutte le persone nei CAS

sono vittime di sfruttamento lavorativo o sessuale ma *“c’è una grossa fame di dover lavorare”* e dall’altro lato c’è un mercato che richiede manodopera a basso costo. Per quanto attento possa essere l’operatore nell’accompagnare la persona negli inserimenti lavorativi, questa rimane libera di fare le proprie scelte. Si può monitorare e in caso agire nel momento in cui emergano situazioni critiche.

Quando invece si verificano situazioni in cui ad emergere sono ragazze minorenni vittima di tratta, l’operatrice assicura che ad intervenire sono i servizi per minori dato che il progetto N.A.Ve non è un progetto per minori. Il progetto poi può porsi accanto ai servizi in termini di consulenza e affiancamento, oppure in una prospettiva successiva, se per esempio la ragazza è quasi maggiorenne si può pianificare una fase ulteriore della presa in carico passando dal servizio minori al sistema antitratta. L’assistente sociale spiega che per i minorenni è previsto il collocamento in un luogo protetto, ossia in una comunità oppure si procede per l’avvio di un affido.

“La comunità familiare può essere una soluzione che va per la maggiore. Entrano come minori e passa la tutela anche all’ULSS, almeno per i minori stranieri non accompagnati, poi raggiunta la maggiore età, se c’è una storia di tratta alle spalle, non è escluso che si dia continuità anche al progetto N.A.Ve se si avverte pericolo e un ulteriore coinvolgimento del neomaggiorenne in situazioni di tratta. Il minore che si prostituisce è oggetto di segnalazione obbligatoria alla Procura presso il Tribunale per i minorenni.”

In relazione alla buona riuscita di un percorso l’operatore di La Esse sostiene che i progetti rivolti alla persona, che non prevedano solamente la semplice erogazione di un buono, ma prevedano invece un accompagnamento specifico, necessitano di una lettura condivisa dei bisogni. Sia il pubblico che il Terzo settore attribuiscono bisogni alla persona ma questi devono essere riconosciuti ed espressi dalla stessa. Non sempre gli operatori riescono a comprendere immediatamente quali siano le necessità delle persone assistite, e, a volte, nemmeno le persone sono capaci di riconoscere i loro bisogni. Perciò è necessario lavorare assieme affinché emergano le priorità dei beneficiari e delle beneficiarie. Nel caso non avvenga una lettura condivisa si rischia che i bisogni diventino attribuiti e che non ci sia l’attivazione da parte del destinatario proprio perché si sente ricattato. *“Facciamo l’inserimento lavorativo altrimenti esci dal progetto”* non è il metodo giusto da utilizzare in un progetto che dovrebbe mettere la persona al centro. Piuttosto si deve lavorare sull’utilità effettiva dell’inserimento lavorativo e mettere la persona nelle condizioni di poter svolgere quel determinato lavoro. Anche la condivisione delle azioni tra gli operatori e il destinatario risulta fondamentale, altrimenti l’azione viene vista come ricatto o come forzatura. Lavorare per raggiungere pochi obiettivi condivisi tra i tre soggetti pubblico, terzo settore e persona risulta strategico.

“Anche con altre realtà attivate col singolo caso specifico, l’associazione che fa il corso di italiano o l’associazione di volontariato, se c’è questa disponibilità di volontariato, o per

l'inserimento lavorativo il rapporto con il datore di lavoro. Tutta una serie di soggetti che se intercettati vanno inclusi nel progetto, a volte è giusto lavorare in maniera chiara con certi soggetti mentre ad altri non è necessario raccontare tutta la storia di una persona. Anche vedere il destinatario come un cittadino alla pari degli altri e non per forza portatore di bisogni specifici e personali è fondamentale per riuscire nel percorso”.

Il supporto psicologico per le vittime di tratta non sembra rappresentare una criticità. Come riferiscono sia l'operatrice dell'Unità di crisi che l'assistente sociale del comune di Treviso, viene sempre garantito ed è una delle azioni che si fanno all'interno del progetto. Viene valutata la situazione da entrambe, operatrice e assistente, al momento della riunione di équipe e si decide se prevedere un supporto psicologico, oppure nel caso la situazione sia particolarmente seria può essere attivato in precedenza dall'operatrice.

Non è presente però il supporto psicologico per le operatrici e gli operatori del progetto N.A.Ve e per le assistenti sociali, anche se questo aspetto non risulta essere poi così critico. In parte la necessità di questo tipo di supporto viene sopperita dalle riunioni di équipe con la presenza del case manager. *“Avere l'équipe con il case manager ti permette di avere, di fare anche dei pensieri sulle prese in carico che hai, di condividere le azioni da portare avanti. Utile, anche nel mio caso che sono l'ultima arrivata, è stata l'accoglienza di Venezia che mi ha supportata fin da subito per cui il fatto di lavorare in équipe è una forma di supervisione”*, precisa l'assistente sociale.

2.4.7 Azioni di sensibilizzazione nel progetto N.A.Ve

Un'attività importante svolta dal progetto N.A.Ve riguarda la sensibilizzazione e l'informazione in riguardo al fenomeno della tratta di esseri umani. Come riferisce l'operatrice dell'Unità di crisi, il progetto prevede la stesura di report da consegnare alla singola amministrazione locale e quindi al capoluogo di provincia. A suo parere, i report possono influenzare l'andamento politico, anche se questo in parte è dato anche dalla sensibilità del tema, e rinforzano le azioni di sensibilizzazione. *“L'assessora di Treviso, subito prima del lockdown, aveva riportato tutti i dati della provincia di Treviso nell'ultima progettualità alla Conferenza dei Sindaci, con lo scopo di sensibilizzare altri territori e farli diventare partner di N.A.Ve, anche per pensare a nuove possibilità di presa in carico maggiormente congiunte. Da punto di vista della sensibilizzazione della cittadinanza, il 18 ottobre si organizzano eventi per la Giornata Europea contro la Tratta e quest'ultimo ottobre con l'assessora di Treviso abbiamo organizzato un convegno sul tema della tratta, in specie sull'occupazione di minori nelle economie illegali, aperto alla cittadinanza e di cui si è fatto promotore proprio il comune di Treviso. Il lavoro operativo di N.A.Ve è stato fondamentale perché era il contenuto del convegno. Sempre nel 2020 un evento invece più informale è stata la pedalata in cui si è coinvolta la cittadinanza e l'arrivo di una delle tappe era*

Preganziol, presso la quale vi era presente l'assessora che ha fornito una serie di dati e indicazioni rispetto alle attività del progetto N.A.Ve."

Il comune di Treviso, con l'assessora portavoce dell'area sociale, e il progetto N.A.Ve sembrano impegnarsi attivamente per la sensibilizzazione della cittadinanza in merito al fenomeno della tratta. *"Avevamo anche allestito uno stand in Loggia dei Cavalieri, in centro a Treviso, per informare sui diversi tipi di sfruttamento, assieme ad alcune testimonianze degli operatori che lavorano in strada per dare dati. È importante che i cittadini sappiano, tra l'altro, che c'è un Numero Verde Antitratta; se ci sono dei sospetti di questo tipo, la donna può essere aiutata e segnalata, affinché gli operatori possano intervenire e cercare di far capire alla persona la situazione che sta vivendo.- Puntualizza l'assessora - Quest'anno il comune di Treviso ha chiesto agli operatori del N.A.Ve di realizzare una tavola rotonda nonostante il Covid-19, sia in presenza che in streaming. Abbiamo messo intorno a un tavolo tutti gli operatori, gli enti del Terzo settore, associazioni, parrocchie, assistenti sociali. Avevo invitato tutti i comuni e gli enti gestori di strutture perché è importante che tutti parlino la stessa lingua."*

Inoltre, l'assessora specifica che sono poche le persone che conoscono il progetto N.A.Ve in maniera puntuale. *"Lo conosce più facilmente chi è entrato in contatto. Invece è importante che questo lo conoscano tutti, perché abbiano uno strumento per segnalare, intervenire o aiutare nel momento in cui una persona si trova in una condizione di fragilità. Trovare progetti come questo, sul sociale, richiedono anche una cittadinanza attiva. L'accattone soprattutto se un bambino, cioè un minore, dovrebbe farci sospettare e farci prendere dei provvedimenti ... Ma cosa faccio? Se uno già sa quali sono i numeri nazionali disponibili fa un passaggio più veloce e arriva puntuale alla persona. Questa è cittadinanza attiva che non richiede chissà quali cose e allo stesso tempo non si può più ignorare. È un percorso in evoluzione che però richiede anche una maggiore consapevolezza della persona e del cittadino."*

Importante è anche l'azione svolta da Emmaus Treviso, che coinvolge la cittadinanza anche tramite la pagina Facebook "Non si Tratta" e l'omonimo convegno, già menzionato in precedenza. Inoltre, Emmaus organizza workshop inerenti al fenomeno della tratta anche in alcuni licei, coinvolgendo anche i/le più giovani.

Un altro tipo di sensibilizzazione è quella che viene svolta nei CAS in merito alla tratta di esseri umani per favorire l'emersione di potenziali vittime di sfruttamento. Su questo tema l'operatrice dell'Unità di crisi riporta l'utilità strategica dei workshop organizzati, per tutti gli ospiti delle strutture, dagli operatori, proprio per arrivare alle potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento.

"Abbiamo organizzato workshop per arrivare alle potenziali vittime cercando di dare diffusione massima a questi incontri su tutto il territorio del Veneto. Per Treviso sono stati fatti all'interno di tutti i CAS nel territorio della provincia nel corso degli anni. Tramite discorsi generali le potenziali vittime di tratta rimangono ad ascoltare e c'è stata una buona partecipazione attiva nella discussione."

Capitolo 3- Il progetto Oltre la Strada

3.1 Il Progetto Oltre la Strada in Emilia Romagna

Il progetto Oltre la Strada della regione Emilia-Romagna è finalizzato all'assistenza e all'accoglienza delle vittime di tratta, al contrasto dello sfruttamento sessuale e lavorativo e all'emersione del fenomeno dello sfruttamento lavorativo e sessuale sul territorio.

Una delle finalità del progetto è l'inserimento sociale nel territorio, il quale deve avvenire tramite la messa in protezione delle persone migranti. L'inserimento sociale inoltre ha una ricaduta positiva sulla tutela della salute di comunità e sulla sicurezza urbana diminuendo la marginalizzazione dei migranti. Quest'ultima viene infatti limitata attraverso l'emersione e la valorizzazione delle competenze e delle abilità soggettive offrendo la possibilità ai/alle migranti di svolgere attività di formazione, tirocini e volontariato. Ove possibile si procede anche al riconoscimento dei titoli di studio conseguiti nel Paese di origine.¹⁰⁸

La principale azione relativa all'assistenza e sostegno alle vittime di tratta, attuata dal progetto, è costituita dall'implementazione dei programmi individualizzati di prima assistenza ai sensi dell'art.13 Legge 228/2003 e dei programmi individualizzati di protezione e integrazione sociale ai sensi dell'art.18 d.lgs. 286/98. I programmi di assistenza ex art. 13, rivolti anche alle potenziali vittime di tratta, hanno una durata massima di 3 mesi (prorogabili per altri 3) e rappresentano il periodo iniziale nel percorso di uscita dallo sfruttamento. Una volta attuate le misure immediate di accoglienza e assistenza sanitaria, inizia l'accompagnamento delle persone all'effettiva emersione della propria condizione. Nel caso queste presentino tutti i requisiti previsti dalle leggi, proseguiranno il percorso tramite le modalità di assistenza ex art 18 d.lgs. 286/98.¹⁰⁹

Il termine dei programmi di protezione e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18 è raggiunto tramite l'autonomia abitativa e lavorativa della persona, tramite la conversione del permesso di soggiorno per motivi umanitari a motivi di lavoro, o tramite il rimpatrio assistito.

L'obiettivo generale del progetto Oltre la Strada è promuovere, nel territorio locale, una sensibilità diffusa riguardo ai temi della tratta di esseri umani e del grave sfruttamento, al fine di coinvolgere la comunità locale nel contrasto a tali fenomeni e di favorire il superamento di atteggiamenti pregiudizievoli e discriminatori. Il progetto prevede un efficace sistema di collaborazione - riconosciuto a livello formale anche grazie ai protocolli di intesa e/o operativi - tra i vari soggetti, riconoscendo i ruoli e i compiti di ognuno. Il progetto ha una duplice finalità, ossia favorire l'accesso delle persone vittime di tratta e grave sfruttamento, che si trovano sul territorio regionale, ad apposite misure di assistenza e protezione sociale, e allo stesso tempo contrastare le attività criminali collegate agli ambiti della prostituzione, del lavoro forzato, all'accattonaggio e ad attività illegali.¹¹⁰

¹⁰⁸ <http://ravennasmartcommunity.comune.ra.it/progetti/progetto-oltre-la-strada>

¹⁰⁹ <http://ravennasmartcommunity.comune.ra.it/progetti/progetto-oltre-la-strada>

¹¹⁰ <http://ravennasmartcommunity.comune.ra.it/progetti/progetto-oltre-la-strada>

Le azioni specifiche del progetto regionale Oltre la Strada si suddividono anche in interventi di monitoraggio e primo contatto.

Questi ultimi hanno lo scopo di far emergere le vittime di tratta e grave sfruttamento nei diversi ambiti nei quali si verificano tali fenomeni.¹¹¹

- per l'assistenza alle donne che esercitano l'attività prostituzione in strada, il progetto prevede azioni effettuate dalle Unità di strada con il fine della prevenzione socio-sanitaria e riduzione del danno;
- il progetto prevede anche una parte di azioni destinate alla prostituzione indoor (appartamenti e locali) di monitoraggio, mediazione informativa e contatto;
- una parte delle azioni è destinata al lavoro paraschiavistico, per il quale vengono previste azioni di rete e la realizzazione di procedure multi agenzia, collaborazioni e protocolli di intervento, con i soggetti istituzionali che hanno il compito di vigilanza e controllo, e con i vari attori coinvolti nel settore;
- infine, per tutti gli ambiti, sono previste azioni volte a rafforzare la rete tramite alcuni "punti di segnalazione" di potenziali vittime.

Per quanto riguarda le aree di azione, nel progetto Oltre la Strada vengono individuate due macroaree di azione, legate tra loro ma distinte:

- Prevenzione socio-sanitaria rivolta a persone coinvolte nei mercati della prostituzione
- Assistenza a vittime di tratta di esseri umani e di grave sfruttamento nell'ambito sessuale, lavorativo, nell'accattonaggio, nelle attività illegali

Nella prima macroarea le azioni vengono effettuate dalle unità di strada. Queste ultime svolgono un costante monitoraggio del fenomeno, provvedono alla condivisione di informazioni e di materiali, cerca di instaurazione rapporti di fiducia con le persone prostitute, promuovono la tutela dei diritti, accompagnano le donne ai servizi sanitari territoriali, svolgono azioni di mediazione sociale e comunitaria e vigilano costantemente al fine di contrastare forme di tratta e sfruttamento. Inoltre, sono promotrici, secondo la logica della riduzione del danno, della tutela della salute delle persone con cui vengono in contatto in strada e, dunque, anche della salute della collettività.

Nella seconda macroarea vengono effettuate le cosiddette azioni di emersione, le quali sono parte fondamentale dei Programmi articolo 18. Queste azioni vengono svolte su tutto il territorio regionale tramite interventi di prossimità e la costante collaborazione con tutti i soggetti del territorio, i quali possono entrare in contatto, per la loro attività, con potenziali vittime (tra queste: Forze dell'Ordine, Autorità Giudiziaria, servizi sanitari, sportelli sociali, sindacati, ispettorati territoriali del lavoro, ecc.).

A partire dal 2015, in seguito ai flussi non programmati lungo la rotta del Mediterraneo centrale, la tematica delle vittime di tratta presenti tra le persone richiedenti protezione

¹¹¹ <https://www.comune.modena.it/amministrazione/aree-amministrative/settore-servizi-sociali-sanitari-e-per-12019integrazione/servizio-gestione-servizi-diretti-e-indiretti/centro-stranieri/progetto-oltre-la-strada-oltre-lo-sfruttamento-unita-di-strada-progetto-invisibile>

internazionale è divenuta una delle questioni più importanti da affrontare nei progetti territoriali del sistema Oltre la strada.

3.1.1 La storia del progetto Oltre la Strada e la formazione della governance orizzontale

La delibera della Giunta regionale n. 2567 del 1996 è l'atto che dà avvio agli interventi della regione Emilia-Romagna riguardanti il tema della tratta di esseri umani e che approva il "Progetto prostituzione". Quest'ultimo ha assunto tale denominazione perché all'interno del fenomeno della prostituzione, sia a livello nazionale che regionale, si sono manifestate per la prima volta le forme di tratta di esseri umani e grave sfruttamento. La delibera della Giunta regionale anticipa sia la definizione del dispositivo normativo dell'articolo 18, sia l'emanazione del primo bando nel 1999 tramite il quale il Dipartimento Pari Opportunità avvia i finanziamenti ai programmi di assistenza ex art. 18.¹¹²

L'impegno della regione si traduce nella strutturazione di un sistema integrato di azioni socio-sanitarie che viene ridefinito nel 1998 con il nome di Progetto Oltre la strada. Storicamente, l'Emilia-Romagna è stata la prima regione in Italia a prevedere un sistema generale di interventi focalizzati sulla tratta e, implementati sull'intero territorio di competenza. Riguardo ai finanziamenti, in Emilia-Romagna si è strutturato, in maniera progressiva nel tempo, un modello "pluri-fondo" grazie al quale le risorse nazionali, regionali e del Fondo sociale europeo vengono utilizzate per attuare un'ampia gamma di azioni a favore dei beneficiari, tramite il sostegno di tre Assessorati (Sanità, Welfare, Formazione professionale e Lavoro).¹¹³

Il referente regionale del progetto Oltre la Strada, in merito ai finanziamenti, sottolinea l'importanza delle risorse regionali, affermando che se la regione entra come uno degli attori principali nel contrasto alla tratta di esseri umani, l'amministrazione comunale ne trarrà sicuramente un vantaggio. *"Per un'amministrazione locale è una ottima cosa perché non ha bisogno di essere convinta dato che vede chiaramente l'opportunità. C'è dunque un sostegno per gli interventi e questo a tanti livelli sia politico che amministrativo, che economico. A livello politico perché hai la copertura della regione; a livello amministrativo perché la regione si prende carico di questo sistema e cura aspetti anche per l'amministrazione locale. Per esempio, quando presentiamo i progetti al Dipartimento Pari Opportunità, siamo noi a fare tutto il lavoro, gli enti locali ci devono fornire delle schede, ma la fatica è ridotta. Poi c'è la questione economica, la regione Emilia-Romagna, quando ha messo assieme questa rete, non l'ha solo supportata moralmente ma ha proprio assegnato delle risorse proprie, non solo quelle nazionali*

¹¹² Oltre la Strada e Servizio Politiche per l'integrazione sociale, il contrasto alla povertà e terzo settore, "Cittadini stranieri in Emilia-Romagna Tratta di esseri umani e grave sfruttamento: il fenomeno e gli interventi focus dell'Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio (art. 3, L.R. n. 5, 24 marzo 2004)", Centro stampa Regione Emilia-Romagna, giugno 2019, pag. 21

¹¹³ Ivi, pag. 21

ma aggiuntive. Quindi le amministrazioni locali hanno visto in questo sistema di reti una bella opportunità per intervenire su un tema, che in quegli anni, ossia a metà degli anni Novanta, era esplosivo.” Storicamente, le risorse della regione hanno un significato importante soprattutto perché il fenomeno della prostituzione, in quel periodo, aveva un forte impatto sulle realtà urbane e, allo stesso tempo, non era conosciuto come al giorno d’oggi. La regione prendeva dunque una posizione politica netta di contrasto al fenomeno della tratta.

Il sistema di azioni ha poi conosciuto un progressivo ampliamento e una maggiore diversificazione: agli interventi rivolti alla prostituzione di strada si sono aggiunti quelli rivolti alla prostituzione al chiuso; sono aumentate le nazionalità delle vittime in carico ai programmi e i loro ambiti di sfruttamento: oltre a quello sessuale, storico, vengono prese in considerazione come forme di sfruttamento anche quello lavorativo, le attività illegali e l’accattonaggio.¹¹⁴

Il sistema si è poi mantenuto fino ad oggi e si dispiega su tre livelli¹¹⁵:

- regionale: la regione Emilia Romagna è l’ente promotore del progetto Oltre la Strada;
- locale: le amministrazioni locali, ossia i comuni (Comuni di Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna, Ferrara, Ravenna, Unione dei Comuni Valle del Savio e AUSL di Romagna – Rimini), sono gli enti attuatori e i soggetti titolari responsabili degli interventi sul loro territorio
- Terzo settore e soggetti privati: cooperative sociali, associazioni in convenzione con i comuni – iscritti alla seconda sezione del registro delle associazioni e degli enti che praticano attività a sostegno di stranieri immigrati, di cui all’art. 52, comma 1, lettera b) del regolamento di attuazione del T.U. Immigrazione – sono gli enti gestori e ricevono risorse per fare parte degli interventi.¹¹⁶

In ogni provincia della regione è attiva un’unità operativa multidisciplinare che ha formazione e competenze specifiche, questo sia grazie al contributo dell’amministrazione pubblica che dei soggetti privati. L’unità multidisciplinare è un punto di riferimento per gli interventi in materia di tratta e grave sfruttamento. Gli operatori e le operatrici delle unità di strada fanno parte del progetto di riduzione del danno e del progetto Invisibile riguardante la parte degli interventi rivolti alla prostituzione al chiuso. La seconda macroarea del progetto è rappresentata dagli interventi di emersione, accoglienza, protezione sociale, inserimento lavorativo destinati alle vittime o potenziali vittime di grave sfruttamento e tratta di esseri umani, (programmi di

¹¹⁴ lvi, pag.21

¹¹⁵ lvi, pag. 21

¹¹⁶ lvi, pag.21

assistenza ai sensi dell'articolo 18 e in questa area si inserisce il progetto Chance che prevede interventi di formazione professionale e inclusione sociale).¹¹⁷

Il referente regionale del progetto precisa che in ogni provincia della regione, presso il comune capoluogo, opera un'unità di strada, chiamata équipe. Quest'ultima, come specificato dal referente, non è organizzata in modo uniforme nei vari territori. *“In alcuni territori infatti l'équipe sta dentro il comune, in altri territori, penso a Bologna, c'è il comune e poi c'è l'équipe che è gestita interamente da associazioni del Terzo settore. Quindi dipende, in ogni provincia c'è una realtà specifica dovuta a come il comune ha scelto di organizzarsi.”* Il referente aggiunge che l'elemento importante e innovativo è rappresentato proprio dalle équipes che, in ogni provincia, costituiscono un punto di riferimento per tutto il territorio riguardo gli interventi sulla tratta e sulla prostituzione. *“Vengono realizzate tutte le misure previste dalla normativa nazionale, quindi dagli interventi di emersione, alle unità di strada. Abbiamo anche un progetto specifico che si chiama Invisibile che è quello dedicato al contatto con le persone che si prostituiscono al chiuso. Anche il rapporto con le Commissioni territoriali e l'inserimento lavorativo eccetera, è tutto curato dal servizio del territorio che può essere gestito direttamente dal comune oppure dato in attività ai soggetti privati, dipende dal territorio.”*

La prima forma di intervento nel territorio regionale è stata quella svolta dall'unità di strada agli inizi degli anni Novanta, sia da parte di enti locali che di soggetti del privato sociale, per il contrasto della tratta all'interno della prostituzione. Le unità di strada oggi sono attive presso i territori di Bologna, Ferrara, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia e Rimini e sono finanziate dal Fondo sanitario regionale.¹¹⁸

Gli interventi di contatto e monitoraggio delle unità di strada sono volti principalmente alla prevenzione socio-sanitaria e alla riduzione del danno. I beneficiari e le beneficiarie della riduzione del danno sono le persone coinvolte nel mercato della prostituzione, principalmente donne, i loro clienti e la popolazione in generale. Ridurre il danno significa contenere i danni alla salute delle prestatrici e dei clienti e limitare il diffondersi di malattie infettive mettendo al centro la tutela della vita della persona e svolgendo interventi con una logica di prevenzione ad ampio spettro¹¹⁹. Inoltre questi interventi di monitoraggio offrono la possibilità agli operatori di creare un primo contatto con le potenziali vittime di tratta e in generale con le donne che si prostituiscono facendo conoscere loro i servizi offerti dalle équipes dei progetti o dai presidi sanitari regionali. L'elemento cruciale è la presenza costante nel tempo che favorisce relazioni stabili e la possibilità di attivare la fase successiva al “contatto”.¹²⁰

In specifico, gli interventi delle unità di strada prevedono, oltre al monitoraggio e al contatto, l'informazione e l'assistenza in materia di salute, la divulgazione di materiale di profilassi,

¹¹⁷ lvi, pag.22

¹¹⁸ lvi, pag. 22

¹¹⁹ lvi, pag.23

¹²⁰ lvi, pag.23

l'accompagnamento ai servizi sanitari territoriali, alcuni interventi specifici per persone che si prostituiscono dipendenti da sostanze stupefacenti, per cui vi è un raccordo con i Sert, gli interventi di formazione del personale di enti e istituzioni del territorio in materia di fenomeni di prostituzione e tratta, infine le iniziative di sensibilizzazione per coinvolgere la cittadinanza. Per quanto riguarda la prostituzione al chiuso, il progetto "Invisibile", avviato nel 2007, prevede il monitoraggio dei siti on-line o di giornali con annunci che riportano offerte di prestazioni sessuali, e il contatto via telefonica con il target individuato.¹²¹

In merito all'attuazione dei programmi di assistenza ai sensi dell'articolo 18, la vittima di tratta beneficia, sul territorio regionale, di alloggio, assistenza sanitaria e raccordo con i servizi sociali del comune, assistenza psicologica e legale, formazione scolastica e professionale e eventualmente rimpatri assistiti.¹²²

Nel progetto Oltre la Strada, i programmi sono individualizzati e ogni caso viene valutato a sé, tramite colloqui con la presenza di mediatori linguistici, tenendo conto dell'età (in specie nel caso di minori stranieri non accompagnati) e del genere della persona presa in carico, dei vincoli e delle sue risorse e vulnerabilità.¹²³

La presa in carico può avvenire tramite due modalità: la prima è l'accoglienza in struttura; la seconda è la presa in carico territoriale (la persona ha un domicilio proprio sul territorio; l'équipe anti-tratta l'aiuta con interventi di consulenza e sostegno). Le strutture, che sono gestite da enti pubblici e privati della rete Oltre la strada, sono differenti a seconda delle caratteristiche dell'utenza (genere, figli a carico, tipo di sfruttamento) e alla fase del percorso (pronta accoglienza in emergenza, prima o seconda accoglienza, fase di autonomia) e possono comprendere: case di fuga, comunità, case famiglia, appartamenti protetti, gruppi-appartamento. Dal 1999 al 2017, in Emilia Romagna, le persone prese in carico nei Programmi articolo 18 sono state quasi 3.100, (si calcolano 170 nuove prese in carico in media all'anno).¹²⁴

3.2 Il progetto Oltre la Strada oggi

3.2.1 La collaborazione tra pubblico e privato

Gli interventi rivolti alla tutela delle vittime di tratta, data la natura stessa del fenomeno, nonché delle previsioni normative in merito, necessitano della realizzazione di forme di collaborazione tra diversi soggetti. Tra questi vi sono: i soggetti istituzionali che, nello sviluppo delle loro attività, sono deputati al contrasto del fenomeno come le prefetture, le questure, le Forze dell'Ordine, l'Autorità Giudiziaria, l'agenzia per le attività ispettive riconoscendo

¹²¹ Ivi, pag.23

¹²² Ivi, pag.23

¹²³ Ivi, pag.23

¹²⁴ Ivi, pag.24

reciprocamente i rispettivi mandati, ruoli e compiti¹²⁵; i soggetti del territorio, tra i quali gli uffici e servizi degli enti locali, il Terzo settore, i servizi sociali, le strutture sanitarie, i sindacati, i vari enti di formazione professionale che possono dare il loro contributo nelle fasi di emersione, assistenza e tutela delle vittime di tratta. Le forme di cooperazione tra i soggetti istituzionali, i soggetti del privato sociale e del Terzo settore vengono rinnovate periodicamente tramite la firma di lettere formali di accordo, che indicano le attività e i ruoli di ognuno, tra ogni ente attuatore di Oltre la strada e ogni attore, in concomitanza con la pubblicazione a parte del Dipartimento Pari Opportunità dei bandi per il riconoscimento dei finanziamenti destinati agli interventi di assistenza.¹²⁶ Nell'anno 2019 erano attivi oltre 160 accordi di collaborazione sottoscritti nell'ambito della rete regionale del sistema antitrattra Oltre la strada.¹²⁷

Un aspetto fondamentale della collaborazione viene precisato dal referente del progetto: *“C'è un luogo che si chiama comitato tecnico di coordinamento, è un tavolo previsto da un atto amministrativo della regione Emilia Romagna che raccoglie i responsabili dei comuni, quindi quello è un luogo decisionale di tutta la rete. Dopodiché a un altro livello ci sono due tavoli tecnici, il tavolo degli operatori e delle operatrici della riduzione del danno, ovvero sia dell'unità di strada e del progetto Invisibile per la prostituzione al chiuso e poi c'è un altro tavolo tecnico con i referenti tecnici dell'area accoglienza dei progetti ex art. 18.”*

Il referente specifica che i cosiddetti “tavoli tecnici” vengono coordinati dalla regione e rappresentano i luoghi nei quali i vari attori, pubblici e privati, pongono diverse questioni, sia tecniche che amministrative. *“Le questioni sono operative per il livello tecnico e più istituzionali per il comitato tecnico di coordinamento. Questa è l'edificio del progetto di Oltre la Strada.”*

Riguardo alla società civile il referente aggiunge: *“I rapporti con i soggetti della società civile sono curati dalle amministrazioni locali e dai soggetti del Terzo settore nel loro territorio, secondo gli accordi con le amministrazioni locali, però in ogni territorio è il comune che dialoga con gli altri soggetti fuori dal sistema Oltre la Strada.”*

La caratteristica della regione Emilia Romagna è la significativa partecipazione delle amministrazioni locali. Il riconoscimento del loro ruolo e delle loro competenze costituisce una delle peculiarità del progetto Oltre la Strada nel panorama italiano, che invece si è storicamente distinto per un forte protagonismo degli enti del Terzo settore e contemporaneamente per la scarsa presenza dei soggetti pubblici in alcune parti del territorio nazionale.¹²⁸

¹²⁵ lvi, pag. 25

¹²⁶ lvi, pag. 25

¹²⁷ lvi, pag.25

¹²⁸ lvi, pag.22

“Facciamo una premessa, il sistema regionale è molto eterogeneo, quello che succede in Emilia o in Veneto non succede in tutte le regioni, ogni regione ha un suo sistema. Secondo l'approccio della regione Emilia-Romagna, il ruolo delle amministrazioni comunali è fondamentale per un motivo, ossia che sono il riferimento principale e, se andiamo a vedere l'articolo 118 della Costituzione, è la Costituzione stessa che assegna ai Comuni tutta una serie di funzioni che sono legati al rapporto diretto con i cittadini e con le persone che sono presenti sul territorio.”

Il referente dà molta importanza, dunque, al compito delle amministrazioni locali, ribadendo che il loro ruolo vuol essere valorizzato proprio dalla Costituzione anche in ambito sociale: *“All'interno del dettato costituzionale c'è l'implementazione dei servizi sociali, cioè i comuni hanno la titolarità delle funzioni legate agli interventi sociali e i nostri interventi sono interventi sociali. Quindi potrebbe essere che, in un territorio, un'associazione del Terzo settore lavori sulla tratta senza avere il sostegno del comune, ma dal punto di vista operativo non va da nessuna parte! Si può prendere in carico, in articolo 18, una persona in una struttura protetta per sei mesi, ma quella persona, quando esce da lì, deve comunque avere la sponda dei servizi sociali del comune, perché si trova in un territorio e, come un cittadino qualunque di quel territorio, deve poter usufruire dei servizi di quel comune.”*

Riemerge il concetto della necessità, quasi costrizione, di far parte di una rete che sia riconosciuta a livello nazionale e che si sia consolidata nel tempo in maniera forte sul territorio tramite varie collaborazioni tra diversi enti. Il riconoscimento e l'autorevolezza si rivelano dunque strategici per garantire l'autonomia alla donna presa in carico.

Riguardo al contributo dato dal Terzo settore, il referente di Oltre la Strada afferma che questo offre degli evidenti vantaggi, risultando indispensabile al progetto. *“Il Terzo settore ha delle caratteristiche che l'amministrazione pubblica non ha. La prima caratteristica è la velocità di intervento. Un'amministrazione pubblica, per intervenire, a parte i casi di emergenza, in generale ha dei tempi, dovuti e necessari, che sono tutti i passaggi burocratici. L'amministrazione pubblica per spendere tot. soldi deve fare una serie di atti amministrativi, e allora vuol dire che c'è qualcuno che li prepara, che li firma e controlla, sono tempi lunghi. Un soggetto del Terzo settore può decidere di fare una cosa, nella sua responsabilità e nel dettato delle convenzioni e delle leggi, avendo una velocità di movimento maggiore sul territorio e che risulta fondamentale. Inoltre è più vicino al territorio. Io come ente regionale sono in una posizione più distante, mentre i comuni sono più vicini e ancora di più lo sono i soggetti del Terzo settore. Quindi c'è una velocità, una capacità di attivazione, di lettura dei fenomeni che rendono i soggetti del Terzo settore significativi.”*

Inoltre, il referente precisa che il Terzo settore è stato protagonista di novità importanti nel corso del 2020 e sta vivendo un'evoluzione fortissima: *“Il senso di questa evoluzione è l'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione. Il tema della sussidiarietà è un tema fondamentale perché nell'agosto del 2020 c'è stata una sentenza della Corte Costituzionale*

molto importante. Con questa sentenza si afferma che il dialogo con i soggetti del Terzo settore non è un'opzione quando le amministrazioni pubbliche fanno degli interventi sociali, ma è una strada prioritaria. Gli interventi sociali devono essere progettati in collaborazione col Terzo settore e questo sta alla voce co-progettazione. Dal punto di vista tecnico si parla infatti di co-progettazione che sarà una prospettiva di lavoro, entro la quale dovremmo muoverci un po' tutti, e valorizzerà ulteriormente il ruolo del Terzo settore. Quindi sono un po' queste le coordinate.”

3.2.2 Il raccordo tra sistema antitratta e sistema di asilo - le Commissioni territoriali

A partire dal 2015, sia a livello nazionale che regionale, i sistemi antitratta hanno subito profondi mutamenti, per poter contrastare il fenomeno della tratta di persone richiedenti asilo (per la maggioranza donne nigeriane, ma non solo) giunte in Italia dalla Libia tramite i flussi non programmati.¹²⁹ Gli interventi avviati per favorire l'emersione delle vittime e potenziali vittime richiedenti asilo includono: le azioni sperimentali, per arrivare a tutti i sistemi di accoglienza rivolti a richiedenti asilo: hub di prima accoglienza, Centri di accoglienza straordinaria (CAS, gestiti dalle prefetture), SIPROIMI (ora SAI), strutture per minori stranieri non accompagnati (MSNA); l'esplicitazione di procedure di collaborazione tra la Commissione territoriale di Bologna, compresa la sezione distaccata di Forlì, e il Progetto Oltre la strada.¹³⁰

Gli interventi che mirano alla tutela e all'assistenza delle persone vittime di tratta e grave sfruttamento sono diversi rispetto a quelli rivolti ai/alle richiedenti protezione internazionale e ai/alle minori stranieri/e non accompagnati/e. I primi infatti prevedono una serie di azioni volte all'emersione delle vittime di tratta e grave sfruttamento che gli altri sistemi non necessitano. Per effettuare l'emersione è indispensabile la presenza sul territorio nel quale si presenta il fenomeno.¹³¹

Considerando il numero elevato di vittime di tratta che raggiungono il nostro Paese presentando richiesta di protezione internazionale, non stupisce che i CAS siano diventati uno dei bacini dove individuare e far emergere le potenziali vittime di tratta. Questo ha portato all'avvio, nel territorio regionale, di azioni sperimentali con il fine di attuare nuove modalità di intervento che fossero adatte al cambiamento di scenario.¹³² L'obiettivo generale di queste azioni è far conoscere il fenomeno della tratta, le attività e i servizi del progetto Oltre la Strada. Dal 2015 al 2017 le azioni sperimentali hanno portato oltre 800 segnalazioni di potenziali vittime di grave sfruttamento e tratta, arrivate alle équipes di Oltre la strada da operatori delle diverse località del territorio, sensibilizzati sul tema e preparati a individuarne i segnali e gli

¹²⁹ lvi, pag. 25

¹³⁰ lvi, pag. 25

¹³¹ lvi, pag.26

¹³² lvi, pag. 26

indicatori, nonché formati sui profili delle vittime. Inoltre, hanno consentito alla realizzazione di oltre 2.000 colloqui svolti delle équipes operative di Oltre la strada con richiedenti asilo, in modo tale da valutare la condizione effettiva di vittima di tratta e sostenere l'uscita da condizioni di sfruttamento e/o assoggettamento.¹³³

L'elevato numero di vittime di tratta, presenti all'interno dei flussi non programmati, e il loro convergere nel sistema di protezione internazionale, tramite la procedura di richiesta di asilo, sono stati fattori che hanno cambiato radicalmente il metodo di intervento, negli ultimi anni, del sistema nazionale dei progetti ex art. 18. In pochi anni, le Commissioni territoriali¹³⁴ preposte per il riconoscimento della protezione internazionale presso le Prefetture, sono diventate le interlocutrici primarie per i progetti anti-tratta.

Questo viene confermato anche dal referente regionale del progetto: *“Il fenomeno nuovo che c'è stato in questi anni, e che è molto importante per il futuro, ha cambiato completamente il sistema degli interventi sulla tratta. L'elemento importante è stato il raccordo tra il sistema tratta e il sistema della protezione internazionale. Facendo riferimento alla storia degli interventi antitratta in Italia, che parte dalla fine degli anni Novanta, in questa parabola dei sistemi anti tratta bisogna mettere una linea divisoria netta che è rappresentata dai flussi migratori, dall'arrivo di 11.000 donne nigeriane in 3 anni e vittime di tratta richiedenti protezione internazionale.”*

Ribadisce, oltre a ciò, che questo evento ha modificato in maniera significativa gli interventi e l'implementazione dei servizi. Tra gli attori che hanno assunto un ruolo sempre più rilevante, nella politica di accoglienza, vi sono le Commissioni Territoriali. *“In questi anni il nodo principale è stato il rapporto con le Commissioni territoriali per la protezione internazionale e il rapporto con due sistemi di accoglienza, SIPROIMI e CAS. Questa è stata la grande svolta. I progetti antitratta poi devono vincolare un po' la persona ed è per questo che sono diversi dai progetti di accoglienza negli SPRAR, in cui non vi è la necessità del controllo del telefono del/della richiedente e così via. Oggi abbiamo vittime di tratta sia nei progetti antitratta che dentro lo SPRAR, però sono tipi di accoglienza molto diversi ed è importante conoscere questa differenza dato che per la persona accolta cambia proprio tutto, il progetto antitratta è molto più vincolante, il progetto SPRAR è molto più libero.”*

Nel 2018 è stato sottoscritto il «Protocollo di intesa tra Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Bologna e Regione Emilia-Romagna, Servizio politiche per l'integrazione sociale, il contrasto alla povertà e Terzo settore – Progetto Oltre la strada per l'identificazione delle vittime di tratta e di forme di grave sfruttamento tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral».¹³⁵

¹³³ lvi, pag.26

¹³⁴ lvi, pag.27

¹³⁵ lvi, pag. 27

Il protocollo con la Commissione è rivolto¹³⁶ al/alla richiedente asilo vittima di tratta e/o di grave sfruttamento lavorativo o a rischio di diventarlo e prevede che la Commissione territoriale, previo consenso dell'interessato/a e nell'osservanza della normativa in materia di protezione internazionale, segnali il caso al progetto Oltre la strada e successivamente sospenda il procedimento.¹³⁷ Inoltre, il protocollo predispone che le équipes operative degli enti attuatori di Oltre la strada diano la loro disponibilità a svolgere, con l'aiuto dei propri mediatori culturali, alcuni colloqui con la persona in questione; al termine della fase di valutazione, l'ente attuatore invia alla Commissione una relazione, o parere, nella quale vengono elencati gli elementi necessari per la decisione. Infine, la Commissione convoca ancora una volta il/la richiedente, e stando agli elementi emersi nella fase di valutazione, dichiara l'esito dell'iter della protezione internazionale.¹³⁸

Come precisa il referente, dal momento in cui vi è un intervento diretto da parte del comune a partire dalla fase dell'emersione, il percorso della persona è facilitato e viene rafforzata la possibilità di dialogo con gli altri soggetti del territorio, ossia con le Forze dell'Ordine e con l'Autorità Giudiziaria. *“Un conto è se, in un dialogo, si presenta un soggetto privato, che può essere anche un soggetto fortissimo, in Italia abbiamo soggetti forti come privati e che sono delle potenze, ma rimane il fatto che non è un soggetto pubblico. Un altro conto è il dialogo tra amministrazioni pubbliche. Noi pensiamo che valorizzare il ruolo dei comuni e delle amministrazioni locali sia importante anche per rafforzare dentro il territorio il dialogo con gli altri soggetti che devono intervenire per dare un contributo agli interventi.”*, ribadisce il referente.

3.2.3 La collaborazione con la prefettura e le Forze dell'ordine

Il referente regionale del progetto Oltre la Strada precisa che l'applicazione dell'articolo 18 del Testo Unico per l'Immigrazione è un punto critico per il sistema antitratta, poiché la sua attuazione risulta essere “a macchia di leopardo”, come viene affermato anche da Francesca Nicodemi, coordinatrice del gruppo per la tratta e il grave sfruttamento per l'Associazione Studi Giuridici per l'Immigrazione (ASGI).

“Nel 2007, uscirono i volumi di una collana editoriale realizzati dall'Associazione On The Road e furono molto importanti in generale per il sistema nazionale, ma anche per la mia formazione perché – precisa il referente- contribuivano molto a mettere a sistema gli interventi sulla tratta a livello nazionale. Mi ricordo che il primo volume era dedicato a una ricognizione delle criticità della applicazione del progetto articolo 18 a livello nazionale. Quel contributo era di un'avvocata di Firenze, Francesca Nicodemi, che è una persona di riferimento molto importante. Basti pensare che le attuali linee guida pubblicate dal Ministero dell'Interno, in collaborazione con UNHCR, sono state scritte anche da lei. Lei fece questa ricognizione nel 2007

¹³⁶ lvi, pag.27

¹³⁷ lvi, pag. 27

¹³⁸ lvi, pag.27

che diceva già tutto e infatti sono passati 13 anni e rimane ancora attuale. Affermava che l'articolo 18 è applicato in Italia a macchia di leopardo e dipende sostanzialmente dalla sensibilità di chi lavora nelle questure.”

La problematica concerne dunque anche la sensibilità delle persone che lavorano nelle Questure: *“Qualora nelle questure vi sia chi è sensibile verso questo tema, allora si creano delle buone collaborazioni e, in questo senso, la collaborazione che si sviluppò presso il comune di Venezia è stata un'esperienza pilota in Italia, uno dei punti più alti del lavoro sulla tratta. Per alcuni anni la questura e il progetto antitratta hanno lavorato con una vicinanza fortissima, hanno scritto tante cose, lavoravano assieme ai progetti internazionali. Però il quadro nazionale non lasciava dubbi: applicazione a macchia di leopardo che dipende dalla sensibilità delle questure.”*

L'aspetto critico, riportato dal referente, riguarda tutto il territorio nazionale e non solo la regione Emilia Romagna e, a questo proposito, specifica che la sensibilità riguardo al tema della tratta cambia anche nelle stesse istituzioni: *“Se capitava un Ministro dell'Interno, che su questo tema era un po' più sensibile, scriveva una circolare, la mandava alle questure e diceva di applicare un po' di più questo articolo 18 ed è capitato un paio di volte con un paio di governi di Sinistra un po' più sensibili. Ma attenzione perché, dal punto di vista della gerarchia delle fonti di legge, una circolare del ministro sta comunque sotto il testo della legge e la Questura può scegliere come applicare la circolare a suo modo dando una propria interpretazione del testo. L'articolo 18, dal punto di vista nel testo di legge, la norma proprio, è discutibile, si presta a varie interpretazioni. Non è vero che c'è un'interpretazione unica, ma ce ne sono diverse e su questa libertà di interpretazione, che poi c'è sempre nella norma, si gioca il fatto che le questure nel corso degli anni hanno preso piano, piano, le distanze dai permessi soggiorno articolo 18. Quindi il rapporto con le Forze dell'Ordine, per quanto riguarda il rilascio del permesso di soggiorno articolo 18, è un punto molto critico.”*

La sensibilità dei soggetti preposti influenza anche la riuscita di protocolli di collaborazione con le questure e altri attori presenti sul territorio che svolgono attività di contrasto alla criminalità. Il referente puntualizza che solamente se vi è la presenza di un Magistrato, particolarmente sensibile al tema della tratta e del grave sfruttamento, potrà svilupparsi anche una buona collaborazione. In merito a ciò, però, specifica: *“Se si guardano i report degli ultimi vent'anni, quei pochi che ci sono, segnalano che l'attività dell'Autorità Giudiziaria, quindi dei tribunali, delle procure, della Direzione Distrettuale Antimafia, rispetto a questo tema, è limitata e produce pochissimo. Tutti i report internazionali segnalano che i processi in Italia sono pochissimi e che quei pochi che ci sono non arrivano a conclusioni. È un tema molto delicato.”*

Il referente poi aggiunge che, a livello regionale, in passato, c'erano stati dei tentativi per la creazione di un sistema che comprendesse tutte le questure. *“Abbiamo tentato di fare dei*

protocolli regionali e cercato di costruire un sistema per mettere dentro tutte le questure attraverso la Direzione Distrettuale Antimafia. Abbiamo potuto fare ciò solo perché la persona che reggeva, in quel momento, la Direzione Distrettuale Antimafia era molto sensibile al tema per motivi personali e tutto questo è finito nel momento in cui questa persona è stata trasferita in un' altra sede ... è così che funzionano le cose. Probabilmente saremo riusciti ad arrivare alla firma di un protocollo se questa persona fosse rimasta per un altro anno. Era importante perché avrebbe stabilito delle attività per ogni questura della regione e avrebbe coinvolto anche le prefetture, ma non si arrivò mai alla firma."

Un ulteriore tema, che merita di essere approfondito, riguarda la formazione tra operatori dei sistemi antitratta e Forze dell'Ordine. Il referente sostiene che gli interventi formativi mettendo assieme operatori del sociale, operatori delle Forze dell'Ordine e soggetti degli altri enti possono raggiungere una maggiore efficacia. *"Quando metti queste persone assieme in una stanza si fa un salto di qualità perché le persone si parlano, si conoscono, si guardano in faccia, prendono un caffè e cambia tutto. Succede a volte che gli enti del sociale coinvolgono l'Autorità Giudiziaria o le Forze dell'Ordine, nei progetti che prevedono anche dei momenti di formazione. Questo non succede spesso, ma a volte, e alcuni enti in particolare su questo fanno tantissimo, penso all'associazione On the Road che fa delle cose molto importanti in Italia sulla tratta e loro lavorano tantissimo con l'Autorità Giudiziaria, con le Commissioni territoriali e sono molto bravi nel fare le formazioni congiunte."*

In riferimento alle formazioni interne al progetto Oltre la Strada, il referente afferma: *"Noi in Emilia Romagna abbiamo fatto poco a livello regionale, mentre a livello locale è successo qualche volta di più, ma comunque poco. Io credo che sia rarissimo che succeda l'opposto, ossia che una questura, una prefettura organizzi delle attività di formazione coinvolgendo anche noi. Mentre è vero che l'Autorità Giudiziaria e le Forze dell'Ordine hanno delle loro linee di formazione e all'interno di queste hanno fatto anche dei moduli sulla tratta e hanno chiamato dei relatori di progetti sociali. Che abbiano previsto azioni di formazione congiunta, quindi con una platea di operatori sociali e Forze dell'Ordine, è successo pochissime volte. In Emilia Romagna, mi ricordo un'esperienza a Parma, nella quale la polizia municipale aveva fatto una formazione congiunta chiamando anche noi, ma rimane una cosa rara. Capita, invece, che ci chiamino come relatori, oppure che noi li invitiamo a venire e facciamo delle formazioni prevedendo anche loro. Anche perché è la cosa più efficace che puoi fare e non è facile."*

3.2.4 L'accoglienza nel progetto Oltre la Strada

Il fenomeno dell'immigrazione è mutato in modo significativo nel 2015, con l'aumento della portata del fenomeno della tratta di esseri umani, e tramite la diffusione sempre più grande del sistema di accoglienza (CAS) in gestione alle Prefetture.

Nel 2015 è stata istituita la collaborazione tra il progetto Oltre la strada e le due Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale. Queste due Commissioni sono presenti nel territorio regionale, una presso la Prefettura di Bologna, e la sede distaccata presso la Prefettura di Forlì – Cesena. In seguito, sono state avviate le collaborazioni con i CAS presenti nel territorio, con lo scopo di sensibilizzare gli enti gestori in merito alla tratta e al grave sfruttamento, condividendo anche informazioni riguardo gli indicatori di tratta e definendo delle procedure di segnalazione. Sono stati attuati, inoltre, momenti di confronto con gli enti gestori dell'Hub regionale di prima accoglienza destinato alle persone giunte in Italia tramite gli sbarchi e poi trasferite in regione.

Tramite la collaborazione istituita con le Commissioni territoriali sono state attuate procedure e modalità di rinvio ai “progetti articolo 18” dei e delle richiedenti asilo che durante l'audizione presentano degli indicatori di tratta. Di conseguenza, la procedura viene sospesa, la Commissione invia una segnalazione scritta e il progetto anti-tratta dà avvio ad una fase di colloqui di valutazione, la quale termina con una relazione che verrà inviata alle Commissioni. La collaborazione con le Commissioni include anche l'organizzazione di momenti di partecipazione condivisa, tra operatori anti-tratta e membri delle Commissioni, riguardo gli elementi più significativi in merito ai fenomeni e agli interventi.

Nel 2016, infine, il tema del raccordo tra i diversi sistemi di protezione ha raffigurato il fulcro della progettazione riportata dalla Regione Emilia-Romagna in risposta al Bando 1/2016 che ha finanziato per il 2016/2017 il sistema nazionale anti-tratta. Nella progettazione sono state definite anche altre azioni, tra le quali:

- azioni sperimentali rivolte a identificare le potenziali vittime presenti all'interno dei CAS, anche uomini, soggetti a sfruttamento lavorativo o ad attività illegali, e azioni attuate anche tramite una metodologia di lavoro svolta in piccoli gruppi,
- azioni rivolte alla questione del raccordo tra “progetti articolo 18” ed sistema dedito all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Il percorso di attuazione degli interventi svolti all'interno del raccordo con le Commissioni e i CAS è stato implementato dalla Regione Emilia-Romagna tramite la realizzazione di momenti di formazione destinati a referenti, funzionari, operatori dei diversi sistemi coinvolti.

All'interno del progetto Oltre la Strada viene promosso l'utilizzo di un linguaggio comune, al fine di diffondere ulteriori elementi di conoscenza, riguardanti il fenomeno della tratta, e di favorire la condivisione di coordinate collettive, la comprensione reciproca dei differenti punti di vista sul campo di azione.

Gli enti che provvedono alla presa in carico delle vittime di tratta e grave sfruttamento nei programmi di assistenza e integrazione ex articolo 18 sono diversi a seconda del comune.

“A Bologna il comune lavora con tre associazioni, - spiega il referente -, ognuna delle associazioni ha un certo numero di prese in carico, ha delle proprie strutture. A Parma invece non ci sono delle associazioni e il comune gestisce direttamente le prese in carico, per accogliere le persone utilizza dei posti letto dentro strutture di accoglienza non comunali, ma di soggetti privati. A Piacenza vi è un modello simile a quello di Parma con un’operatrice incaricata dal comune che svolge i colloqui e gli inserimenti avvengono in strutture convenzionate con il Comune che paga una retta. A Ravenna il comune fa una convenzione con un soggetto privato che ha due proprie case di accoglienza e quindi quelli sono i posti letto.”

Il referente fa presente che a Ravenna vi è un “modello” in cui il comune firma delle convenzioni con delle strutture di accoglienza. La persona viene accolta nella struttura che meglio risponde alle sue esigenze. “Dipende dalle caratteristiche della persona, dalla situazione, dal tipo di sfruttamento, dal genere. In altri progetti, o meglio in altri territori, il comune affida tutto a un ente privato, l’ente privato mette a disposizione due appartamenti, che possono essere uno femminile e uno maschile e quelli sono i posti a disposizione. Dipende dal territorio.”

Riguardo al raccordo con i centri anti violenza, alcuni enti del Terzo settore che gestiscono i centri anti violenza sono parte anche dei programmi di assistenza e integrazione ai sensi dell’articolo 18 e questo, come precisa il referente regionale di Oltre la Strada, ha favorito il raccordo tra i centri anti violenza e il sistema antitratta della regione Emilia-Romagna.

“A Bologna e a Ferrara, ad esempio, dove non c’è questa sovrapposizione tra sistema antitratta e centri anti violenza, nella maggior parte dei casi il funzionario comunale, che lavora nei progetti antitratta, è lo stesso che lavora ai progetti anti violenza, quindi il raccordo si crea in questo modo. Inoltre, vi è anche un raccordo operativo. Un conto è il raccordo istituzionale, un conto è il raccordo organizzativo, e un altro ancora è quello operativo perché a volte ci vengono segnalati dei casi e dopo un primo colloquio si capisce che non è né una vicenda di tratta, né di sfruttamento, ma è una vicenda di violenza e allora in questo caso entra in gioco il centro anti violenza.”

In merito al dibattito, presente a livello nazionale, riguardante il considerare le donne vittime di tratta allo stesso tempo anche vittime di violenza di genere, il referente ribadisce: *“Un conto sono i dibattiti più, non dico teorici, ma di impostazione generale e un conto è quello che succede sul territorio in modo molto concreto e operativo. A volte sul territorio la concretezza degli interventi salta completamente le questioni di dibattito. Se si guardano i fatti una collaborazione, dal punto di vista teorico, è ancora indietro e quindi questo dipende da chi gestisce gli interventi nei territori e anche naturalmente da quanto i referenti politici scelgono di dare un taglio, oppure un altro, al lavoro che facciamo. Quindi mettere in primo piano il fatto che c’è una questione di genere è anche una scelta politica. Gli interventi si fanno comunque però, a seconda della scelta politica, vengono valorizzati di più alcuni aspetti rispetto ad altri.”*

Il referente precisa poi, nel caso specifico di Bologna: *“Nella giunta del Comune di Bologna, l'assessora alle pari opportunità aveva una delega specifica sulla tratta di esseri umani, quindi era incaricata dal suo sindaco di impegnarsi riguardo questo tema. In primavera, con le elezioni, finirà l'esperienza di questa giunta e lei tornerà a essere l'avvocata di riferimento del più importante centro antiviolenza che agisce a Bologna. Quindi a volte le connessioni si creano anche a livello territoriale, a seconda delle situazioni che emergono. Nel caso del Comune di Bologna, la questione della tratta è stata assegnata a una persona che ha costruito il suo percorso professionale e umano dentro la questione della violenza di genere e dei centri antiviolenza, quindi lì il rapporto è stato fortificato. Dipende, però, perché non è un'impostazione unica che arriva dall'alto, le declinazioni si giocano in ogni territorio. Nel senso che già quello che facciamo noi, quello che succede in altre regioni sono cose diversissime, quindi figuriamoci a livello comunale dove giocano delle diversità notevolissime.”*

Per quanto riguarda il raccordo con i servizi sanitari, il referente spiega che vi sono due livelli differenti su cui si dispiega questo raccordo, il primo è il livello regionale e il secondo è comunale.

“La regione Emilia-Romagna ha approvato ormai un po' di anni fa, credo nel 2016, il piano regionale di prevenzione sanitaria, un documento che le regioni devono redigere perché lo impone il Ministero della Salute. Nel piano di prevenzione sanitaria una regione mette dentro tutto quello che fa, a partire dal bimbo 0-3 anni fino all'anziano di 90. Dal 2016, dopo un bel percorso, siamo riusciti ad inserire, dentro questo piano di prevenzione, anche le attività dell'Unità di strada e del progetto Invisibile. Questo significa che non è solo un documento burocratico. Mettere anche gli interventi rivolti alle persone che si prostituiscono, alle vittime di tratta e sfruttamento sessuale nel Piano sanitario della Regione, vuol dire che ogni azienda U.S.L. della regione deve preoccuparsi che siano realizzati questi interventi.”

Il referente, in merito alla collaborazione per la messa in atto degli interventi, precisa che entra in atto il secondo livello che riguarda i comuni: *“Gli interventi sono fatti dai comuni con soggetti del Terzo settore, ma su questo tema c'è il raccordo con le aziende USL. Dopodiché, il modo in cui si sviluppa questa collaborazione dipende, perché non è dettato dall'alto ma si costruisce in ogni territorio e dipende dal Comune. Quindi ci sono delle amministrazioni comunali che hanno fatto dei protocolli con le aziende USL per mettere nero su bianco alcuni interventi specifici rivolti a vittime di tratta e donne che si prostituiscono, persone transessuali eccetera. In altri territori no ... dipende. – e aggiunge - l'accesso ai servizi sanitari per le donne vittime di sfruttamento sessuale, che sono accolte nei programmi articolo 18, è una questione pacifica perché gli stessi programmi vengono attuati dal comune e dunque ci mancherebbe che non ci fosse la collaborazione con l'USL!”*

“Diversa è la questione riguardante le persone che si prostituiscono e che incontriamo in strada o al chiuso, - precisa - perché lì il nostro lavoro di contatto, l'accesso a servizi sanitari non è

sempre così facile e scontato. È un tema delicato che è perennemente oggetto di attenzione perché siamo in un sistema complesso, in cui ogni ente ha una sua autonomia e ha logiche e interessi propri. Quindi troviamo aziende USL che magari non facilitano questo tipo di collaborazione e, in quel caso, vi è un lavoro da fare territorio per territorio. Quello che non può essere e non sarà mai, perché a volte alcuni lo immaginano ma è solo una fantasia, è che arrivi il presidente della regione che scrive una lettera all'azienda USL dicendo cosa fare."

Il referente precisa che vi è un gioco di rapporti fra i vari enti di un territorio, dove la regione programma, fornisce finanziamenti e indica in termini generali le azioni da svolgere. Ma ribadisce anche che gli enti presenti sul territorio agiscono in base a quelle che sono le loro logiche. *"A volte l'accesso ai servizi sanitari risulta difficoltoso per le persone che contattiamo tramite i progetti di riduzione del danno, persone che si prostituiscono in strada o al chiuso e che sono in condizioni di irregolarità. È un'area da tempo critica su cui lavorare."*

Emergono, dunque, delle criticità, nel momento in cui sussistono interessi e logiche di intervento diversi tra i vari enti. La collaborazione sembra dispiegarsi maggiormente a livello comunale che regionale. La regione dà delle indicazioni generali, ma sta alle amministrazioni locali attuare la collaborazione a livello pratico creando sinergie tra i vari attori in campo. Inoltre, mentre l'accesso ai servizi sanitari non presenta problematiche per le vittime di tratta a scopo sessuale, accolte nei programmi ex art. 18, rimane ancora un'area critica per le donne che si prostituiscono e non risultano essere anche vittime di tratta e grave sfruttamento. Il motivo per cui i programmi di assistenza ai sensi dell'articolo 18 godono di un raccordo con i servizi sanitari è rappresentato dal fatto che i comuni sono gli enti attuatori di tali programmi facilitando, dunque, l'accesso delle vittime di tratta alle strutture sanitarie (consultori, ospedali ecc.). Mentre per l'altra categoria di donne, le quali si prostituiscono in strada o al chiuso, la collaborazione con l'ULS deve essere implementata e rafforzata nei vari comuni.

3.2.5. I profili delle donne accolte dal progetto Oltre la Strada

Tab. 1.0 Genere delle persone prese in carico per anno di inizio percorso¹³⁹

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Uomini	28,8	17,9	21,0	16,4	13,9	6,6	14,9
Transessuali	5,8	3,6	4,9	0,0	1,0	0,0	1,6
Donne	65,4	78,5	74,1	83,6	85,1	93,4	83,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N.	52	56	81	116	201	167	673

Dalla tabella 1.0 si evince che il numero più alto delle prese in carico dal 2012 al 2019 è rappresentato dalle donne ed ha conosciuto una crescita più o meno costante.

¹³⁹ Ivi, pag. 32

Tabella 1.1 Genere e età delle persone prese in carico¹⁴⁰

	Uomini	Donne	Transessuali	Totale
Minori	11,0	3,7	0,0	4,8
18-19	4,0	4,6	0,0	4,5
20-24	16,0	33,1	0,0	30,0
25-29	15,0	25,4	27,3	23,9
30-34	16,0	17,6	18,2	17,4
35-39	15,0	8,2	27,3	9,5
40-44	8,0	3,7	18,2	4,6
45-54	11,0	3,0	9,1	4,3
55 e oltre	4,0	0,5	0,0	1,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
N.	100	562	11	673

Nella tabella 1.1 vengono riportati la percentuale e il numero di persone prese in carico a seconda del genere e dell'età. Gli uomini risultano essere maggiori sia nelle fasce di età più giovani, per esempio i minori maschi sono nettamente superiori alle femmine, sia nella fasce di età più anziane, dai 40 in poi. Queste differenze sono da associare al tipo di sfruttamento che si diversifica in base al genere e all'età. I dati riportati nella tabella 1.2 dimostrano che la maggioranza delle persone prese in carico, vittime di sfruttamento sessuale, è concentrata nelle fasce di età che vanno dai 18 ai 39 anni e che coincidono con le fasce di età nelle quali il numero di donne prese in carico è più elevato (tab. 1.1).¹⁴¹

Tabella 1.2 Tipo di sfruttamento per età delle persone prese in carico¹⁴²

Tipo di sfruttamento	<18	18-24	25-29	30-34	35-39	40-49	50 anni e +
Sessuale	59,3	87,9	87,0	77,0	68,8	49,0	25,0
Lavoro	9,4	6,0	6,8	12,8	15,6	39,2	37,4
Accattonaggio	0,0	1,3	0,6	1,7	1,6	2,0	12,5
Attività illegali	25,0	2,2	1,9	5,1	9,4	5,9	6,3
Altro	6,3	2,6	3,7	3,4	4,7	3,9	18,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	32	232	161	117	64	51	16

¹⁴⁰ lvi, pag. 33

¹⁴¹ lvi, pag. 33

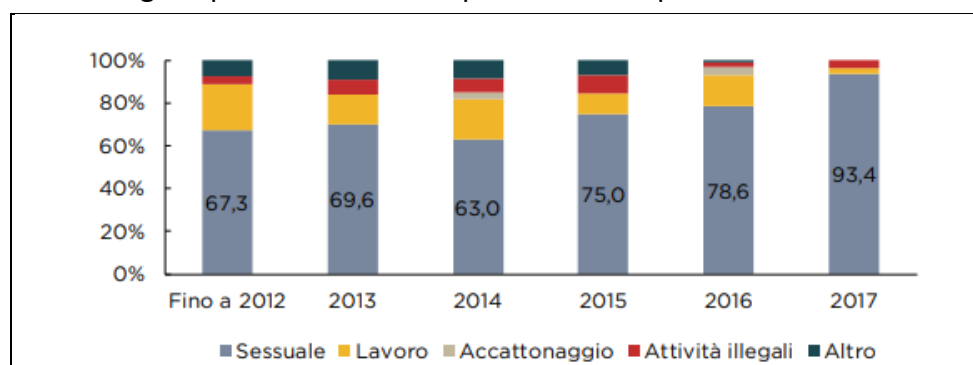
¹⁴² lvi, pag.36

Tabella 1.3 Paesi di cittadinanza (minimo 10 casi) delle persone prese in carico¹⁴³

	v.a.				%			
	Uomini	Donne	Transessuali	Totale	Uomini	Donne	Transessuali	Totale
Nigeria	11	366	-	377	11,0	65,1	-	1,6
Romania	9	44	-	53	9,0	7,8	-	1,3
Marocco	14	21	-	35	14,0	3,7	-	2,1
Pakistan	27	1	-	28	27,0	0,2	-	4,0
Albania	1	20	-	21	1,0	3,6	-	0,1
Brasile	2	3	9	14	2,0	0,5	81,8	0,3
Moldavia	1	11	-	12	1,0	2,0	-	0,1
Bangladesh	7	5	-	12	7,0	0,9	-	1,0
Ucraina	-	10	-	10	0,0	1,8	-	0,0
Ghana	5	5	-	10	5,0	0,9	-	0,7
Altri	23	76	2	101	23,0	13,5	18,2	15,0
Totale	100	562	11	673	100,0	100,0	100,0	100,0

Come riportato nella tabella 1.3, la nazionalità principale delle persone in carico è nigeriana ed ha conosciuto un aumento dal 2015 al 2018. A seguire vi è la Romania con quote significativamente inferiori.

Fig.1 Tipo di sfruttamento per anno della presa in carico¹⁴⁴



Dalla figura 1 si osserva che, nel corso degli anni, la percentuale delle prese in carico per sfruttamento sessuale è aumentata, mentre sono diminuite le percentuali relative ad altri tipi di sfruttamento. Fino al 2014, le prese in carico delle vittime di tratta a scopo sessuale coprivano i due terzi del totale delle prese in carico, mentre nel 2015 arrivano al 75%. Nel 2016 aumentano ancora fino al 78,6%, per raggiungere infine quasi il 94% delle prese in carico nel 2017.¹⁴⁵

¹⁴³ lvi, pag. 33

¹⁴⁴ lvi, pag. 35

¹⁴⁵ lvi, pag. 35

Tabella 1.4 Categorie di sfruttamento per genere delle persone prese in carico¹⁴⁶

Tipo di sfruttamento	Uomini	Donne	Transessuale
Sessuale	3,0	91,1	100,0
Lavoro	54,0	4,4	0,0
Accattonaggio	7,0	0,5	0,0
Attività illegali	22,0	1,8	0,0
Altro	14,0	2,1	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0
N	100	562	11

Dalla Tabella 1.4 risulta evidente che le donne, rispetto agli uomini, sono la categoria più colpita per dallo sfruttamento sessuale, mentre lo sono in misura minore per quanto riguarda lo sfruttamento lavorativo.

Tabella 1.5 Categorie di sfruttamento per paesi di provenienza delle persone prese in carico¹⁴⁷

Paese	Sessuale	Lavoro	Accattonaggio	Attività illegali	Altro	Totale	N
Nigeria	95,7	1,9	0,5	1,6	0,3	100,0	377
Romania	67,9	18,9	11,3	1,9	0,0	100,0	53
Marocco	45,7	25,7	0,0	14,3	14,3	100,0	35
Pakistan	7,1	85,7	0,0	3,6	3,6	100,0	28
Albania	90,4	4,8	0,0	0,0	4,8	100,0	21
Brasile	85,8	7,1	0,0	7,1	0,0	100,0	14
Moldavia	83,4	0,0	0,0	8,3	8,3	100,0	12
Bangladesh	25,0	25,0	0,0	33,3	16,7	100,0	12
Ucraina	80,0	10,0	0,0	10,0	0,0	100,0	10
Ghana	20,0	50,0	0,0	30,0	0,0	100,0	10
Totale	78,1	11,7	1,5	4,8	3,9	100,0	673

Come riportano i dati della tabella 1.5, la Nigeria rappresenta la percentuale più alta relativamente allo sfruttamento sessuale (per la maggioranza, come già accennato in precedenza si tratta di donne nigeriane).

¹⁴⁶ Ivi, pag. 36

¹⁴⁷ Ivi, pag. 37

3.3 Il progetto Oltre la Strada a Ravenna

3.3.1 La storia politica di Ravenna

Storicamente Ravenna si classifica come “città di Sinistra” e come una tra le più antiche case del Partito Democratico.¹⁴⁸ Terminato il periodo fascista, sono quattro le fazioni che diventano protagoniste della storia politica ravennate: il Partito Repubblicano Italiano, il Partito Comunista Italiano, il Partito Socialista Italiano e il Partito Democratico di Sinistra che successivamente diventerà Partito Democratico.¹⁴⁹ Dal 1944 al 1946 è in carica Riccardo Campagnoni del Partito Repubblicano Italiano. Il Partito Comunista Italiano sale alle elezioni del 1946 con Gino Gatta che rimane in carica fino al 1950.¹⁵⁰ Successivamente con il sindaco Celso Cicognani, Ravenna conosce un'altra parentesi del Partito Repubblicano Italiano, che permane fino alle elezioni del 1968 con i seguenti sindaci: Bruno Benelli (1963-1967), Secondo Bini (aprile-dicembre 1969).¹⁵¹ È proprio alle elezioni del 1968 che si afferma il Partito Socialista Italiano, il quale resta alla guida della città fino al 1980 con i sindaci Aristide Canosani (1969-1976; 1977-1980), Vincenzo Randi (1976-1977). Alle elezioni del 1979, invece, viene eletto un sindaco, Giordano Angelini, del Partito Comunista Italiano che sarà protagonista della storia politica della città fino al 1992, (Mauro Dragoni, eletto nel 1988 riconferma l'egemonia del Partito Comunista). Il Partito Democratico di Sinistra entra in gioco come nuova fazione politica nel 1992 con Giovanni Miserocchi. Il Partito resta alla guida fino al 2001 con i sindaci Pier Paolo D'Attore e, a seguire, Vidmer Mercatali.¹⁵² In seguito, vi è una breve parentesi, fino al 2011, dei Democratici di Sinistra, i quali però sono i medesimi candidati al Partito Democratico della Sinistra, ossia Vidmer Mercatali e Fabrizio Matteucci. Quest'ultimo rientra nel Partito Democratico, ora non più Partito Democratico della Sinistra, nel 2011.¹⁵³

Attualmente il sindaco in carica è Michele de Pascale, eletto nel 2016 e appartenente al Partito Democratico. Ravenna si configura anche oggi come una città rossa e con una linea politica di Sinistra e Centro-Sinistra.¹⁵⁴ La linea di continuità tra il PCI e il PDS, tuttavia, può anche essere interpretata come una linea di rottura, ossia come un distanziamento dalla posizione di Sinistra per avvicinarsi ad una posizione di Centro-Sinistra, riconfermata con i Democratici di Sinistra e infine con il Partito Democratico.

¹⁴⁸ Dati presi dalla banca dati Tutta Italia; www.tuttitalia.it/emilia-romagna/63-ravenna/storico-elezioni-comunali/

¹⁴⁹ Ravenna città repubblicana; <https://www.pri-ravenna.org/>

¹⁵⁰ *Ivi*

¹⁵¹ Pezzani M., “Quelli di Palazzo Merlato: “Zalet”, D'Attorre e tutti gli altri sindaci di Ravenna”, Tutti i primi cittadini della città dei mosaici dal secondo dopoguerra a oggi, tra chi ha fatto la storia e chi forse è stato un po' dimenticato, 11 ottobre 2020, www.ravennatoday.it/social/tutti-sindaci-citta-dopoguerra-oggi.

¹⁵² *Ivi*

¹⁵³ *Ivi*

¹⁵⁴ Dati presi dal sito del comune di Ravenna; www.comune.ra.it/il-comune/il-sindaco/

3.3.2 Il progetto Oltre la Strada e la governance orizzontale a Ravenna

“Cronologicamente, l'attività del progetto inizia verso la fine degli anni Novanta. Il Testo Unico, poi, con l'articolo 18 del 1998, sancisce la nascita di questi progetti di assistenza e a livello locale, più o meno, i tempi sono quelli, anche a livello di Emilia Romagna, a cavallo dell'anno 2000, nasce questa rete a livello regionale.” Come riporta il funzionario del comune di Ravenna dell'Ufficio delle Politiche per l'immigrazione, il progetto Oltre la Strada nasce due anni prima rispetto al Testo Unico sull'Immigrazione, a livello regionale ma anche a livello comunale.

Il funzionario afferma, però, che la vera rivoluzione del sistema avviene durante il biennio 2014/2015 quando viene creato il raccordo tra il sistema antitratta e il sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale. *“Il salto di qualità, in termini di cambiamento, è avvenuto intorno al 2014/2015 con questa sovrapposizione tra i richiedenti protezione internazionale e vittime di tratta. Devo dire che, secondo me, questo è stato l'evento più significativo, in termini di cambiamento, in questi vent'anni.”* Emerge, dunque, l'importanza del collegamento tra i due sistemi che ha consentito, soprattutto in quel periodo, ma anche negli anni successivi, l'attuazione di un percorso lineare e l'immediata risposta a fronte dell'emersione di casi di grave sfruttamento e di tratta.

Riguardo le motivazioni della nascita del progetto, sia nel territorio regionale sia nel comune di Ravenna, il funzionario precisa che la ragione principale è stata la tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento. Dalla nascita del progetto Oltre la Strada ad oggi, la questione del decoro e della sicurezza pubblica non è mai rientrata nelle motivazioni del progetto.

“Credo che l'anno esatto in cui questo progetto ha preso il via a Ravenna fosse addirittura il '96, quindi ancora prima del Testo Unico sull'Immigrazione e l'esigenza, a mio avviso, è diversa dal decoro pubblico. Nel senso che nasce dall'esigenza, che è un leitmotiv, della tutela dei diritti. Comunque è un obiettivo che abbiamo sempre avuto, e che tuttora abbiamo, quello della tutela dei diritti delle persone migranti, in specie di quelli vittime di migrazione forzata. Lo scopo, il principio e le ragioni che hanno mosso l'amministrazione, i vari soggetti del territorio ad aderire ai progetti di questo genere è senz'altro questo.”

Uno degli obiettivi principali del progetto Oltre la Strada è restituire autonomia alle persone prese in carico e ciò può essere ottenuto più facilmente attraverso la collaborazione con i vari attori coinvolti. Il funzionario riporta un caso di due ragazzi pakistani vittime di sfruttamento lavorativo, come esempio, di raggiunta autonomia che definisce *“caso emblematico di come le cose potrebbero funzionare anche nella realtà di sempre.”*

“Le troupe della RAI, in municipio a Ravenna, hanno intervistato questi due ragazzi pakistani, vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, che abbiamo in accoglienza nel progetto da agosto. C'è stata un'indagine della polizia di Forlì che, lo scorso Aprile, ha scoperto lo sfruttamento, da parte di circa sei connazionali, di questi quaranta ragazzi tenuti in un Casolare

e spostati per essere sfruttati. È stato richiesto il nostro intervento. Noi siamo arrivati a luglio e abbiamo individuato, tra di loro, questi due ragazzi, che erano più vulnerabili di altri, perché privi di documenti, non parlavano l'italiano eccetera. Abbiamo fatto un lavoro di supporto con le assistenti sociali, noi stessi funzionari del comune, le operatrici e la psicologa del progetto fino a che è maturata in loro la volontà di denunciare quello che era successo. Grazie a questa denuncia, che è stata depositata a dicembre, lo scorso 19 gennaio hanno potuto ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per casi speciali ai sensi dell'art. 22 per grave sfruttamento lavorativo.”

Nel caso riportato dal funzionario, si nota l'importanza del lavoro di squadra e della cooperazione tra i diversi attori: le operatrici del progetto antitratta, i funzionari dell'amministrazione locale, gli assistenti sociali e la psicologa. Tutti questi attori sono stati necessari, esercitando ognuno il proprio ruolo e mettendo in campo le proprie competenze, per creare un contesto di fiducia che ha portato alla denuncia da parte dei due ragazzi vittime di sfruttamento. *“È emblematico come questo tipo di progetto abbia questo substrato, cioè quello di restituire autonomia a persone alle quali questa è stata sottratta, fin dal percorso migratorio, perché spesso le vittime di tratta sono vittime proprio di organizzazioni, per cui il loro percorso è assolutamente etero diretto. Spesso non sanno qual è il tragitto, non sanno da dove arrivano, da quali Paesi transitano, oppure la ragione è nascosta, cioè il motivo per cui vengono trasferiti da un Paese all'altro.”*

Il funzionario ribadisce che la sollecitazione ad intervenire, in questo caso specifico, è arrivata sia dalla regione che dalla CGIL regionale, la quale aveva già iniziato a offrire il suo supporto ai due ragazzi tramite una serie di incontri informativi. Il passaggio concreto, però, è stato messo in atto da Oltre la Strada, prendendo in carico i due ragazzi nel progetto antitratta.

“Sostanzialmente lo spirito che ha mosso la politica locale a intraprendere questo tipo di percorso è senz'altro quello di una ricerca, di una tutela massima dei diritti delle persone vittime di migrazione forzata. Lo dico, ma anche perché nel concreto, per esempio Ravenna, il nostro ufficio politiche per l'immigrazione, ha all'interno del suo staff, e io sono tra questi, alcuni ufficiali d'anagrafe. Noi ci occupiamo anche della iscrizione all'anagrafe dei beneficiari dei progetti e non abbiamo mai, anche nei tempi in cui era resa difficile l'iscrizione anagrafica, rinunciato a concedere la residenza ai nostri beneficiari sia all'interno dello SPRAR, che all'interno dei progetti antitratta.” Ribadisce il funzionario e aggiunge, in merito alla tutela dei diritti, che l'iscrizione anagrafica è uno dei diritti fondamentali delle persone perché: *“Dà loro la possibilità di ottenere i documenti della certificazione, dà loro diritti in termini di presa in carico al servizio sociale, in termini di agevolazioni potendo fare un ISEE, in termini poi eventualmente nel lungo il percorso di integrazione anche per poter richiedere la cittadinanza italiana è molto importante e prima ci si attiva con la richiesta della residenza, prima si maturano questi dieci anni necessari per poter fare la richiesta.”*

Un ulteriore punto di forza, oltre alla presenza di funzionari che si occupano sia del progetto Oltre la Strada che dell'iscrizione anagrafica, è la collaborazione con l'ASL che il funzionario definisce molto forte e precisa che i beneficiari del progetto, negli ultimi dodici mesi, hanno avuto la possibilità attraverso l'ASL, in tempi rapidissimi, tra le 24 o 48 ore massimo, dall'ingresso, di effettuare un tampone a domicilio. *“Questa procedura –specifica- è stata avviata lo scorso Aprile dall’inizio dell’epidemia. Però, anche fuori dal Covid, abbiamo avuto casi complessi con i quali abbiamo dovuto confrontarci, parlo a livello di ASL, visite medico legali, perizie, e c’è sempre stata una grande collaborazione. - Aggiunge poi - Non mi segnalano particolari difficoltà né da un punto di vista dell’ottenimento, ad esempio, della tessera sanitaria, né del suo rinnovo, o se ce ne sono, abbiamo degli interlocutori all’interno dell’ASL, con i quali è possibile confrontarsi.”*

In merito alla governance orizzontale e alla collaborazione con il Terzo settore, il funzionario spiega: *“A livello locale è coinvolto il comune di Ravenna, che è l’ente attuatore, e l’ente gestore del progetto a cui è affidato che è la cooperativa sociale CIDAS. Ovviamente c’è un grosso supporto, in termini di rete, anche da parte della regione. Ci sono frequentissimi scambi con la Regione Emilia Romagna, sia in termini di iniziative anche formative, ma soprattutto in termini di coordinamento.- E precisa- Almeno una volta al mese c’è un coordinamento tecnico tra i vari enti gestori, può capitare anche che ci siano interventi e incontri più da un punto di vista tecnico formativo. Anche tra i vari progetti, c’è supporto, c’è interazione, quindi tra varie città e vari progetti locali si cerca di supportare anche in termini di disponibilità di posti l’accoglienza, trasferimenti di beneficiari da una zona all’altra, quando appunto le condizioni lo rendono necessario. Quindi sostanzialmente questo è un po’ il quadro sia a livello locale che a livello regionale.”*

Quanto riportato dal funzionario mette in luce l’importanza della regia regionale nel progetto. La regione rimane infatti il punto di riferimento principale per coordinare le amministrazioni locali e anche il Terzo settore. Il supporto regionale facilita anche l’interazione tra le amministrazioni locali permettendo il confronto tra queste in caso di criticità, come la mancanza di posti nelle strutture di accoglienza, o rispetto i risultati ottenuti.

L’aspetto riguardante l’esigenza della collaborazione viene ribadito anche dall’operatrice antitratta di Oltre la Strada, la quale lavora all’interno della cooperativa CIDAS¹⁵⁵: *“Fondamentalmente le basi su cui nasce questo progetto presuppongono una collaborazione stretta fra l’ente titolare e l’ente attuatore. La nostra collaborazione, in particolare per quanto riguarda Oltre la Strada è molto stretta, facciamo dell’équipe mensili. C’è un contatto quasi quotidiano con l’amministrazione locale, loro danno le linee guida, entro cui dopo ci muoviamo, e danno l’indirizzo da prendere. In particolare, ci guidano quando ci sono delle situazioni un po’*

¹⁵⁵ Cooperativa Inserimento Disabili Assistenza Solidarietà CIDAS per approfondimenti: <https://www.cidas.coop/chi-siamo/>

particolari e non ordinarie che si pongono, perché comunque in questo progetto non c'è quasi niente di ordinario, nel senso che si presentano sempre situazioni nuove."

L'operatrice antitratta evidenzia, oltre a ciò, il valore che il confronto tra attori assume all'interno del progetto: *"La loro competenza, dell'amministrazione locale, così come la nostra, è data dal confronto e cioè la si valorizza in questo modo e poi dal cercare di trovare una via da seguire per risolvere le questioni, per tutelare le persone."*

La collega dell'operatrice aggiunge che la collaborazione e il confronto sono necessari al fine di creare buone prassi, e riprendendo questo aspetto, torna a riferirsi all'origine del progetto antitratta: *"Questo progetto nacque quando ancora il fenomeno dell'immigrazione non era come quello che stiamo vivendo adesso e non c'era la quantità di persone richiedenti protezione internazionale che c'è ora in Italia. È nato sulle basi di un articolo del Testo Unico sull'Immigrazione del '98, con il quale l'Italia fu il primo Paese europeo a prevedere la possibilità del rilascio di un permesso di soggiorno per art. 18, destinato a persone che si trovavano in una situazione di grave sfruttamento o un vissuto di tratta, e per le quali vi era ancora una situazione di pericolo conclamato. Allo stesso tempo, però, si dovevano rendere disponibili anche a collaborare con la giustizia. Nel 2015, quando è iniziato un po' a intensificarsi il fenomeno degli sbarchi, c'è stata quella che è nominata la commissione tratta-asilo."*

Infatti, l'operatrice riferisce che molti dei racconti dei/delle richiedenti protezione internazionale presentavano elementi riconducibili al fenomeno della tratta: *"Penso anche al fenomeno della migrazione nigeriana, che ha avuto comunque un boom In quegli anni appunto che dicevo, e il risultato qual è stato? Che moltissime persone che hanno un permesso di soggiorno per richiesta asilo, o comunque sono titolari di asilo, hanno i requisiti per poter entrare in questo progetto. Inizialmente questo progetto non aveva dei richiedenti asilo, aveva solo degli articoli 18, mentre adesso abbiamo, anzi, la prevalenza di richiedenti asilo e una minoranza di persone con articolo 18."*

L'operatrice riporta anche un dato interessante concernente l'origine della cooperativa. Inizialmente, quando viene avviato il progetto Oltre la Strada la cooperativa si chiama "Persone in Movimento" e nasce proprio assieme al progetto. Nel 2018 segue una fusione con la cooperativa Camelot e infine, nel 2019, avviene una fusione per incorporazione con la cooperativa CIDAS. L'operatrice spiega riguardo l'organizzazione interna: *"Io sono operatrice antitratta, mi occupo a 360° di questo progetto, nel senso che sono operatrice d'accoglienza, sono operatrice antitratta, faccio i referral per la Commissione territoriale, seguo persone che sono nel territorio, faccio l'integrazione, tutto, quindi non ci sono purtroppo delle distinzioni fra me e altri colleghi."*

Oltre la Strada è suddiviso in due macroaree anche a livello locale. A Ravenna opera l'unità di strada all'interno del progetto di riduzione del danno che, nel contesto locale, prende il nome di progetto Lunatica, il quale costituisce una delle aree di intervento di Oltre la Strada e

riguarda la prevenzione sanitaria delle persone che si prostituiscono in strada. Nel caso di Ravenna, l'operatrice della riduzione del danno è la stessa che si occupa del progetto Invisibile, altra area di intervento all'interno del macroprogetto regionale, destinato alle persone che si prostituiscono al chiuso. L'operatrice dell'unità di strada opera all'interno della cooperativa CIDAS, a stretto contatto con l'operatrice antitratta, con la quale condivide l'ufficio. Il Terzo settore risulta essere rappresentato, dunque, dalla cooperativa CIDAS, la quale dispone sia dell'accoglienza nel sistema antitratta, che delle unità di strada per il contatto e la prevenzione sanitaria delle potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento. La cooperativa CIDAS, inoltre, mette a disposizione come strutture protette, destinate alle vittime di tratta e di grave sfruttamento, un appartamento per le donne e due per gli uomini.

L'operatrice antitratta ribadisce che i progetti, Lunatica e Oltre la Strada, sono separati perché hanno finalità diverse, ma anche perché le unità di strada assumerebbero un rischio troppo elevato nel definirsi come operatori antitratta. *“A Ravenna c'è anche l'unità di strada che si distingue dal progetto Oltre la Strada, perché quest'ultimo ha come scopo l'emersione e della tutela delle vittime di tratta e di grave sfruttamento lavorativo. Mentre per il progetto dell'unità di strada l'obiettivo è la riduzione del danno, quindi loro fanno prevenzione sanitaria principalmente, vanno dalle ragazze strada e distribuiscono le cose. (...)Dentro Oltre la Strada, a livello regionale, ci siamo noi come ente antitratta e questo progetto di riduzione del danno. Loro sono operatori ma non fanno antitratta, eventualmente ci fanno segnalazioni. Le due équipe di CIDAS- Oltre la strada e di riduzione del danno sono separate, ovviamente comunicano ma sono separate.”*

Sussiste quindi un'interazione tra gli operatori antitratta e gli operatori del progetto Lunatica, l'operatrice infatti spiega: *“Alla collega che va in strada raramente è successo che una ragazza arrivasse a confidarsi a tal punto da rilevare degli elementi che potessero essere interessanti per ... perché comunque come dicevamo prima l'obiettivo è diverso e anche il contatto che hai con la ragazza in strada è molto diverso. Non è un setting definito, sei in strada, magari hai lo sfruttatore che li guarda e quindi comunque non sono nelle condizioni di poter parlare liberamente.”*

Il funzionario sottolinea inoltre che, tra il progetto antitratta e la Prefettura, sussiste una buona collaborazione. Quest'ultima interagisce con il settore pubblico, ma anche con il privato e il Terzo settore. A Ravenna, infatti, è stata avviata un'esperienza di collaborazione tra la Prefettura e il comune, dal mese di agosto 2017 a ottobre 2018, nella gestione dei CAS.

“Il comune gestiva 350 dei circa 450 posti in accoglienza a livello comunale con proprie gare e c'era proprio un sistema di collaborazione con gli enti gestori, con le cooperative sociali, le associazioni che gestivano i CAS. In termini di azione, erano stati messi in piedi a livello di circoscrizione, nelle sedi delle circoscrizioni, tutte le scuole di italiano, quindi non la scuola fatta in casa, al tavolino della cucina, ma un luogo pubblico in cui frequentare la scuola di italiano. Erano state messe in piedi azioni di volontariato che favorivano poi il contatto, l'integrazione a

livello di Pro Loco con associazioni di volontariato, quindi era stata data grande promozione a questa attività. Questo è quello che si cerca di fare, anche in generale, nei progetti di accoglienza. Oltre la strada è all'interno di questa rete, all'interno di questo sistema ovviamente."

Viene sottolineato, dal funzionario del comune, anche il valore di rilievo che assume la procedura di referral: *"Una ragazza è richiedente asilo in un CAS, per esempio, va in commissione e la commissione chiede al progetto Oltre la Strada il referral. Quindi spesso poi le persone che sono all'interno del CAS sono già note al progetto Oltre la Strada. Ovviamente, se gli operatori del CAS e la Prefettura, ritengono che questa persona abbia necessità di proseguire un percorso di accoglienza per sua tutela, anche per monitorare un attimo la situazione eccetera, la Prefettura può chiedere, e ci chiede spesso, la possibilità di farla entrare nel progetto Oltre la Strada o nel progetto SAI ovviamente."*

In riferimento alla procedura di referral, l'operatrice antitratta aggiunge che, nel momento in cui la Commissione di Forlì invia la segnalazione con il consenso della persona interessata, viene stabilito un percorso di valutazione della persona approfondendo la storia di quest'ultima e verificando la presenza di indicatori di tratta.

"Dopo di che facciamo una relazione, che adesso non si chiama più relazione ma si chiama feedback, poi la rimandiamo alla Commissione. Dopodiché la Commissione prende la sua decisione. Capita che alcune di queste persone poi rimangano in contatto, è capitato che alcune poi venissero prese in carico, perché magari erano in una situazione tale per cui insomma si doveva procedere con una presa in carico. Il più delle volte in realtà la valutazione si conclude e poi dopo non prosegue un contatto con la persona. Ecco alla persona soprattutto vengono dati però i contatti sia a livello locale, appunto il nostro progetto di Ravenna, che a livello nazionale, ossia il Numero Verde Antitratta che è quel numero gratuito, che è possibile contattare da ogni parte d'Italia, al quale risponde un'équipe che parla diverse lingue, e quant'altro."

Il funzionario specifica poi che, nel corso del 2020, non sono state svolte azioni sperimentali con i centri di accoglienza straordinaria, ma precedentemente sono state effettuate alcune azioni sperimentali rivolte ai minori stranieri vittime di tratta, tramite le quali Oltre la Strada formava gli operatori all'interno dei CAS riguardo questa tematica. Inoltre, il funzionario, riferendosi all'interazione, puntualizza che quest'ultima viene agevolata proprio dall'Ufficio Politiche per l'immigrazione all'interno del comune di Ravenna. *"Il nostro ufficio, siccome si occupa dell'iscrizione anagrafica di tutte le vittime di migrazione forzata, è a noi che si rivolgono i CAS, quando devono fare la residenza ai loro ospiti. Quest'anno, leggendo un report, abbiamo fatto 209 residenze nel nostro ufficio. C'è questa collaborazione con la Prefettura e anche con la Questura perché può capitare, e capita, che si rivolgono al nostro ufficio ragazzi o ragazze, che provengono da altre aree territoriali dell'Italia, bisognose di accoglienza e, se hanno i requisiti per poter essere accolti in un centro di accoglienza, anche noi ci attiviamo per*

segnalare alla Questura, in Prefettura, queste situazioni, gli stessi servizi sociali lo fanno e quindi c'è un ottimo livello di collaborazione.”

Il funzionario afferma, infatti, che sussistono buoni rapporti anche con la Questura. Ciò è stato reso possibile dall'istituzione di un ufficio di Politiche per l'immigrazione all'interno del comune di Ravenna. Quest'ultimo non si occupa solamente di questioni relative al sistema Oltre la Strada e al sistema SAI, ma mette a disposizione uno sportello di supporto giuridico, amministrativo e informativo agli stranieri. Lo sportello attivo dagli anni Novanta e la presenza di esperti, i quali hanno competenze in materia di politiche di accoglienza, rivelano il forte impegno dell'amministrazione locale nell'ambito dell'immigrazione. *“Questo ci ha sempre portato a un livello di dialogo con la Questura sul piano diciamo, dal punto di vista delle competenze giuridico - normative, paritetico. Ovviamente poi è in capo a loro la competenza nel rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno, però siamo sempre intervenuti, e continuiamo a intervenire, nei casi in cui, appunto, ci siano delle difficoltà da parte dell'utenza, sia nei documenti che nei ricongiungimenti familiari, nella cittadinanza. C'è sempre stato questo rapporto.”*

Le segnalazioni in merito a potenziali vittime di tratta provengono da diversi attori che agiscono all'interno del contesto locale, tra i quali le Forze dell'Ordine, i servizi sociali, gli stessi funzionari dell'Ufficio delle Politiche sull'immigrazione, i servizi a bassa soglia e la Questura. Questo testimonia, secondo il funzionario che si sta consolidando, sempre più all'interno del contesto locale, un'integrazione tra i diversi servizi.

Un ulteriore esempio di interazione tra i servizi è riportato dall'operatrice antitratta che conferma quanto detto dal funzionario. *“Ti faccio un esempio, il protocollo in essere tra il consultorio di Ravenna e il progetto Oltre la Strada, in particolare il progetto Lunatica che è appunto quello dell'Unità di strada. Il consultorio ha previsto due spazi a settimana di un paio d'ore con una ginecologa dedicata, alla quale appunto mandiamo le nostre ragazze fondamentalmente. – E precisa - Abbiamo un contatto diretto e abbiamo fatto delle formazioni, all'interno del consultorio, rivolte alle nostre ragazze, orientate all'educazione e che hanno avuto luogo sia nei nostri uffici che all'interno del consultorio stesso. Viene fatta anche una campagna di sensibilizzazione all'utilizzo di contraccettivi, il consultorio, da questo punto di vista, è molto disponibile e avanti anche nella modulistica.”*

Per quanto riguarda l'inclusione socio-lavorativa, l'operatrice antitratta fa riferimento al progetto Chance: *“Abbiamo un contatto diretto con l'ENGIM, un ente di formazione attivo a Ravenna, e in particolare con una tutor, la quale lavora all'interno del progetto Chance. Quest'ultimo è un progetto che prevede dei percorsi di formazione dedicati a persone in stato di particolare vulnerabilità e credo proprio anche a vittime di tratta, comunque in carico a progetti articolo 18. Vengono attivati dei cicli di corsi e nei settori che poi si decide, questi costi poi sono seguiti da un tirocinio formativo. Chance ha dei fondi europei e le ragazze e i ragazzi,*

che sono in carico, vengono indirizzati verso quei percorsi di formazione.” Conclude: “Per quanto riguarda la scuola di italiano, le persone vengono iscritte al CPIA¹⁵⁶ di Ravenna, in più vengono iscritti ai corsi che vengono attivati periodicamente da un progetto Pixier, un progetto nostro che comunque è supportato da Fondi Fami quindi fondi europei.”

3.3.3 Quali vantaggi può offrire la collaborazione tra vari attori?

Alla domanda riguardante i vantaggi derivanti dalla collaborazione, il funzionario risponde sottolineando il valore aggiunto che offre l’esperienza dei soggetti coinvolti nel progetto antitratta. Ribadisce, inoltre, che gli operatori, sia del progetto Oltre la Strada sia del sistema SAI, sono gli stessi da molti anni e hanno maturato un’esperienza pluriennale in materia dei fenomeni migratori e della tratta di esseri umani. A suo parere, l’esperienza è sicuramente un vantaggio e permette anche di creare delle équipes miste.

“Le riunioni delle équipes pubblico, privato sociale, sono frequentissime, sia nel progetto Oltre la Strada che nel progetto Sai. Le facciamo e producono risultati dal mio punto di vista.”

Per quanto riguarda il ruolo del settore pubblico, sostiene che il coinvolgimento dell’ente locale è necessario non solo per portare a termine i passaggi più “istituzionali”, ma anche per monitorare le attività svolte all’interno dei progetti.

“È giusto, che l’ente locale e la nostra équipe sia fortemente impegnata dentro questi progetti. Non c’è solo un lavoro di rendiconto finale delle attività o rendiconto economico. Monitoriamo proprio e lavoriamo insieme all’équipe del privato sociale e nella realizzazione dei progetti.”

Oltre a ciò, il funzionario ribadisce che, nonostante i tempi siano più lunghi rispetto al Terzo settore, anche il settore pubblico può contribuire in maniera fondamentale nell’implementazione dei servizi.

“Abbiamo fatto una gara per un ampliamento di 40 posti, nel progetto dei minori stranieri non accompagnati, in un mese, coinvolgendo soggetti, realizzando il progetto eccetera. Quindi anche il pubblico se vuole può correre. È ovvio che io non ho un’interazione quotidiana con le beneficiarie del nostro progetto, però il pubblico a Ravenna, l’ente titolare, ossia il comune, fa i colloqui all’ingresso. Sottoscriviamo in presenza e assieme il Patto di accoglienza ai beneficiari. Li incontriamo, non quotidianamente, ma ci incontriamo, perché poi comunque spesso può capitare che si vada in struttura e si facciano dei colloqui. Ci sono dei momenti topici, come la notifica che facciamo noi, se abbiamo in accoglienza una persona che ha ricevuto lo status. Come nel caso delle beneficiarie del progetto antitratta, che ho incontrato la settimana scorsa e con i colloqui a volte si torna sugli stessi aspetti.”

La referente del progetto SAI conferma la suddivisione del Comune di Ravenna, riportata dal funzionario, in équipes miste. *“È giusto parlare di aree, siamo suddivisi in équipes. Le stesse figure però partecipano non strettamente soltanto ad un’équipe, ma sono quanto più*

¹⁵⁶ Per approfondimenti: Centro Provinciale per l’Istruzione degli Adulti RAVENNA; www.cpiaravenna.edu.it

trasversali, anche perché condividiamo una serie di competenze ed esperienze che a volte si prestano più su un progetto, a volte più su un altro. Diciamo che c'è una certa flessibilità, non sono camere stagnhe ecco. Sono suddivise per macro aree, abbiamo una parte più legata alla progettazione sociale, una più legata alla rete degli sportelli e una terza alle politiche interculturali."

La referente specifica, inoltre, che la macro-area della progettazione sociale, la quale include sia figure esperte in materia di normativa che assistenti sociali, che rappresentano i profili specializzati per la parte più pratica degli interventi, si occupa in modo particolare di progetti di accoglienza e integrazione e dunque del sistema SAI, del progetto "Oltre la Strada" dedicato alle vittime di tratta e delle varie progettazioni finanziate tramite fondi FAMI. L'obiettivo è l'intervento sociale ma a monte vi è una sorta di "governance dei network", scambio di buone prassi, non solo a livello locale ma anche nazionale ed europeo, perché, come riporta la referente, alcuni progetti sono finanziati da fondi europei. *"Però il cuore pulsante di tutta la progettazione sociale è la coesione sociale, il supporto all'integrazione, nella sua più ampia definizione"*. Quest'ultimo elemento, riportato dalla referente, è sicuramente un vantaggio. La strategia della coesione sociale e l'obiettivo condiviso dell'integrazione e dell'inclusione agevola la messa in atto degli interventi in ambito di accoglienza e immigrazione.

L'ente locale, a Ravenna, non è distante dai beneficiari e dalle beneficiarie dei progetti, bensì cerca di essere presente il più possibile nell'implementazione dei servizi. Ciò è reso possibile anche dalla creazione di équipe miste che agevolano la comunicazione tra i soggetti coinvolti e creano legami. *"Sono veramente delle équipe miste le nostre, non è tanto l'ente locale che sovrintende e guarda da lontano cosa fanno all'interno del progetto, noi siamo parte attiva del progetto."*

La presenza del comune nella realizzazione dei servizi di assistenza, alle vittime di tratta e di grave sfruttamento, è riportata anche dall'operatrice dell'unità di strada, soprattutto nella relazione con le Forze dell'Ordine.

"Il comune, ogni inizio annualità, manda una comunicazione a tutte le Forze dell'Ordine, in cui dice che due giorni a settimana ci sono gli operatori dell'unità di strada che svolgono il progetto di prevenzione sanitaria. Fornisce l'elenco dei mezzi che possono essere utilizzati e dà l'elenco dei nominativi degli operatori che può cambiare, perché in un annualità ci possono essere diversi operatori, non sono sempre gli stessi."

Un altro vantaggio è rappresentato dalla gestione di entrambi i progetti, Invisibile e Lunatica, da parte della stessa operatrice dell'unità di strada all'interno della cooperativa CIDAS. Questo consente di mettere in relazione i progetti tra di loro e di monitorare sia il progetto che si occupa della prostituzione al chiuso che il progetto di riduzione del danno.

Un ulteriore aspetto positivo, che si è creato tramite la cooperazione, è la supervisione, offerta agli operatori e alle operatrici, per prevenire casi di burn out. Come riportato dal referente regionale, parte delle risorse vengono destinate ogni anno alla supervisione e alla formazione del personale. *"Per il supporto psicologico nostro, noi facciamo delle supervisioni mensili, c'è"*

una psicologa che ci fa delle supervisioni, una al mese di 2 ore ed è sacra.”, afferma l’operatrice antitratta.

L’operatrice poi riferisce di un’altra iniziativa data dalla buona riuscita della collaborazione tra i vari attori: “Per arrivare ad una buona riuscita del percorso, le persone si devono sentire al sicuro, tutelate e devono avere un buon stato di salute psicofisica. A tal proposito, c’è un servizio di supporto psicologico che si chiama Starter. Starter è un progetto regionale che si occupa di dare supporto psicologico e psichiatrico alle persone. Noi segnaliamo spesso le persone, anche solo per un primo colloquio conoscitivo, con alcune di loro è proseguita la presa in carico e con altre a volte in passato si è proceduto con la presa in carico proprio da parte del Sert di Ravenna, quindi una presa in carico psichiatrica.”

Grazie alla collaborazione, l’operatrice riferisce anche di una buona interazione con il centro anti violenza: “Abbiamo avuto dei contatti con Linea Rosa, il centro anti violenza più attivo per quanto riguarda Ravenna, e non c’è un contatto diretto o uno scambio continuo anche perché la loro utenza differisce dalla nostra. A volte capita però che le vittime di tratta siano anche vittime di violenza domestica. In passato ci sono state delle collaborazioni con Linea Rosa ed è capitato di inviare delle donne a loro. Il loro modus operandi prevede che sia la persona stessa a rivolgersi a loro, per cui noi solitamente facciamo un passaggio preliminare in cui spieghiamo alle operatrici la situazione delle donne segnalate e dopo è la persona stessa che va lì, si presenta e parla della propria situazione.” Uno dei vantaggi della cooperazione è la formazione di diversi tipi di interazione che permette di affrontare situazioni complesse come la violenza di genere.

Inoltre, vi è la presenza di mediatori linguistico culturali qualificati e come riporta l’operatrice antitratta, all’interno del comune di Ravenna vi è l’associazione “Terra mia” a cui è appaltato il servizio di mediazione linguistico culturale. “Noi come CIDAS- aggiunge- abbiamo una lista di diversi mediatori culturali a cui ci appoggiamo per fare i colloqui nel caso vi sia la necessità e sono fondamentali.”

“Il nostro punto di forza –condivide l’operatrice antitratta, in merito al Terzo settore- è il fatto di avere una modalità di lavoro molto flessibile. Per quanto io abbia i miei orari, rimango sempre raggiungibile dalle persone. Ho un cellulare di servizio, abbiamo una reperibilità notturna, quindi forniamo un servizio che sicuramente un ente istituzionale, un ente pubblico non fornisce. Noi siamo ovviamente più sull’operatività, quindi entriamo più nel merito delle questioni e più in contatto con le persone. Credo che, se ogni persona ha la sua storia con le proprie caratteristiche, è necessario e doveroso avere un’un’inclinazione un po’ flessibile tendente all’ascolto e all’empatia. Tutta una serie di cose che non necessariamente deve avere un funzionario pubblico.”

L’operatrice, però, ribadisce: “Da parte del pubblico la cornice progettuale è importante, anche a livello di visibilità verso l’esterno. Il comune di Ravenna dà un suo contributo importante –e

chiarisce riferendosi al funzionario dell'Ufficio Politiche per l'immigrazione- *il coordinatore, per quanto riguarda il comune, ha un bagaglio molto ricco di conoscenze legate all'immigrazione oltre che alla tratta, e quindi è un buon interlocutore nei momenti in cui ho dei dubbi, delle cose da chiarire, delle domande da fare che anche mi vengono poste dalle persone stesse. Lui ha più una visione a 360°, mentre io invece ho il mio focus sulle vittime di tratta articolo 18 e protezione internazionale e basta. Questi aspetti sono complementari l'uno all'altro e si cerca di fare un servizio che possa essere efficiente ed efficace in maniera completa.*"

Il supporto della regione al progetto Oltre la Strada, anche tramite risorse finanziarie, è indubbiamente un vantaggio. Inoltre, il funzionario riferisce che il rapporto con le Commissioni Territoriali è agevolato anche dal protocollo in essere tra la regione Emilia Romagna e il Tribunale di Bologna, grazie al quale non solo la Commissione, in virtù dell'accordo che sussiste con il progetto antitratta, può fare richiesta di una relazione antitratta, ma anche il tribunale stesso può farlo. *"Il tribunale l'ha già chiesto in un paio di circostanze, se la Commissione non ha riconosciuto la protezione e non ha ritenuto di inviare la beneficiaria a un progetto antitratta, è il tribunale stesso che può farlo. Quindi questo va a maggiore tutela e garanzia della beneficiaria."*

Un aspetto positivo per il funzionario è rappresentato anche dalla relazione che, nel corso del tempo, è stata creata con le commissioni tramite la procedura di referral. *"Che ci siano all'interno del progetto oggi molti e molte richiedenti e titolari di protezione, in qualche modo, è soddisfacente perché ci si accorge che effettivamente è stato fatto questo passaggio. Perché quando c'è la protezione umanitaria spesso, secondo me erroneamente, viene riconosciuta quest'ultima anziché lo status. In realtà queste persone, in quanto appartenenti ad un determinato gruppo sociale targetizzato, sono e rientrano pienamente nelle casistica dello status. Il fatto che oggi venga riconosciuto con più facilità è senz'altro un motivo di soddisfazione. Così come abbiamo visto l'importanza anche dell'azione del nostro progetto rispetto all'attività di relazione e di referral che ha con la Commissione. Sono relazioni ben fatte, che colgono gli aspetti fondamentali e spesso poi portano la Commissione sulla via del riconoscimento di questa protezione."*

3.3.4 Le criticità nella governance

Una delle criticità che emergono, a livello di governance, nel progetto Oltre la Strada a Ravenna, riguarda, almeno in parte, la collaborazione con i centri di accoglienza straordinaria. Anche se il funzionario sostiene che vi siano buoni rapporti con questi ultimi, data anche l'attuazione, in passato, di azioni sperimentali al loro interno, l'operatrice antitratta ribadisce che non sempre sussiste una cooperazione efficace.

"In occasione di due bandi, con la Prefettura è stato fatto un protocollo di collaborazione con questa che ci ha permesso di entrare in tutti i CAS nella provincia di Ravenna, e poi nel bando

successivo con gli enti gestori dell'accoglienza minori. Purtroppo, dopo il decreto sicurezza, le cose sono cambiate molto perché gli enti gestori dei CAS son cambiati in seguito anche i nuovi bandi della Prefettura. Noi abbiamo un contatto diretto con un ente gestore di diversi CAS che hanno comunque degli operatori bravi, attenti e sensibili con i quali abbiamo anche uno scambio di informazioni e ci hanno segnalato diverse ragazze che abbiamo incontrato. Quindi con loro c'è un buon rapporto, con l'altro CAS invece è un po' più difficile anche perché insomma, dal mio punto di vista, non lavorano assolutamente bene, ma solo per lucrare."

Un'altra problematica che segnala l'operatrice è la mancanza di un contatto diretto tra la Procura e l'ente gestore di Oltre la Strada, ossia la cooperativa CIDAS. *"Purtroppo a Ravenna non abbiamo questo tipo di interazione diretta con le procure, dovremmo probabilmente. Diciamo che è il comune, come ente istituzionale, ad allacciare rapporti con gli altri attori, così anche come le Forze dell'Ordine, le procure, a cui arrivano le denunce che vengono sporte dai nostri beneficiari e dalle nostre beneficiarie."*

Inoltre, il funzionario fa riferimento ad un'altra difficoltà all'interno della collaborazione con le procure: *"I tempi di rilascio di un permesso di soggiorno per articolo 18 o per articolo 22, spesso sono molto lunghi, perché c'è bisogno del parere della procura, di tutta una serie di indagini e questa tempistica impatta molto sul progetto, perché tutti i progetti e tutti i percorsi di ciascuno di noi hanno dei momenti di energia e di voglia crescente, si raggiunge un picco e dopodiché si discende. Quindi se io ci metto otto o dodici mesi ad ottenere un permesso di soggiorno va da sé che poi la situazione, anche a livello motivazionale, scade in qualche modo."*

Il tempo di attesa, se dura troppo a lungo, rischia di scoraggiare i/le richiedenti protezione internazionale, i quali smettono di fare progetti riguardo al loro futuro e si rassegnano alla condizione di precarietà.

"Quindi una delle difficoltà è quella di cercare di mantenere viva l'attenzione sul proprio percorso, anche perché spesso appunto, e parlo dei due ragazzi che sono entrati da ultimo, c'è la necessità anche di rendersi autonomi, di trovare un lavoro, perché poi ci sono delle famiglie, anche nei Paesi di origine, poi c'è desiderio di riscatto e c'è voglia di autonomia e se i tempi non coincidono, spesso questo può causare dei problemi."

Si evince, dunque, che uno degli obiettivi dei progetti antitratta è quello di restituire una vita dignitosa alle persone vittime di tratta e dar loro, non solo la speranza, ma un vero e proprio supporto per diventare indipendenti economicamente e realizzare dei progetti di vita propri.

Un'ulteriore problematica, a livello di governance, non solo nel contesto locale ma anche nazionale, secondo il funzionario, è la mancanza di una coordinazione centrale nazionale come avviene invece per il sistema SAI, il quale ha a disposizione un ufficio denominato Servizio Centrale. *"Il livello maggiore di collaborazione per noi è quello regionale, non sono frequenti per me gli scambi con DPO o con il Numero Verde Antitratta. A livello nazionale tra le regioni*

non ci sono moltissime occasioni di confronto, e questo forse è un problema, nel senso che non c'è l'equivalente del Servizio Centrale del sistema SAI. A livello nazionale il SAI è coordinato da un ufficio che si chiama Servizio Centrale al quale tu chiedi le autorizzazioni, ti interfacci, ma anche banalmente per il Patto di accoglienza, per i percorsi, c'è un tutor regionale comunque. Non c'è un omologo a livello di progetti e forse potrebbe essere anche il caso che questa cosa nasca in qualche modo o che comunque, per esempio, il Numero Verde possa assumere anche questo ruolo.”

Il funzionario riferisce che la mancanza di un sistema centrale antitratta è percepita a livello regionale, per quanto riguarda il numero di prese in carico, che differisce anche tra regioni che presentano caratteristiche simili a livello geografico.

“Se l'Emilia Romagna ha 1000 prese in carico, e che ne so, la Toscana 300 c'è qualcosa che non funziona e non riusciamo. O siamo noi che facciamo troppo prese in carico o loro ne fanno troppo poche, cioè perché non c'è tutta questa distanza a livello né geografico né di caratteristiche. Quindi secondo me questa cosa un po' si sente e ci sarebbe la necessità di un coordinamento maggiore a livello nazionale.”

Il referente di Oltre la Strada concorda con il funzionario sulla mancanza di un sistema centrale che funga da raccordo per tutti i progetti antitratta e da monitoraggio. Definisce, inoltre, il Dipartimento delle Pari Opportunità come l'elemento più vulnerabile del sistema antitratta proprio perché: *“Un sistema che non ha una guida a livello centrale è destinato a morire, e noi siamo in quella situazione lì. Gli ultimi due anni sono stati tragici perché l'attuale ministra è stata quella che ha fatto meno su questo tema da quando esistiamo ed è sua responsabilità non avere fatto un nuovo Piano antitratta e non aver fatto un nuovo bando quindi è lì, il problema e non tanto nelle norme.”*

Una criticità che secondo il funzionario andrebbe risolta a livello nazionale, riguarda la necessità di una maggiore chiarezza nei tempi e nelle modalità di rilascio dei permessi soggiorno alle persone vittime di sfruttamento sessuale o lavorativo e non richiedenti protezione internazionale, *“perché, in questi casi –riferisce- è rilasciato ancora il permesso per caso speciale articolo 18 e articolo 22 che hanno tempi molto lunghi. C'è stata di recente anche una sentenza del Tribunale di Bologna che ha dato ragione alla ricorrente che era del nostro progetto. Era stato avviato per questa ragazza, chiaramente vittima di sfruttamento, un percorso sociale previsto dall'articolo 18. Io parlo nello specifico di un percorso che non è di una richiedente asilo che ha comunque come interlocutore anche la Commissione.”*

Succede spesso, stando a quanto riportato dal funzionario che, se manca la denuncia da parte della donna, o se mancano racconti circostanziati, il permesso di soggiorno venga rigettato. Nel caso sopracitato il tribunale ha ribadito, però, che il percorso può essere sia quello giuridico penale, tramite la denuncia verso chi sfrutta, sia il percorso di assistenza tramite il progetto antitratta. *“Se ci sono le condizioni, se la ragazza dice che è vittima di tratta, e se ci sono tutti gli elementi riscontrabili, non è indispensabile che arrivi a denunciare.”*

3.3.5 I decreti sicurezza, punti di vista degli attori

Il decreto sicurezza, secondo quanto emerso dalle interviste, ha influito nell'interazione tra i progetti, ad esempio tra Oltre la Strada e SAI. Il funzionario del comune di Ravenna riferisce che la regione Emilia Romagna è una delle poche regioni che riesce a creare un'osmosi tra il sistema antitrattra e il sistema SAI e quest'ultima è sicuramente favorita dal fatto che lui stesso precedentemente lavorava come referente del progetto SIPROIMI. Aggiunge, inoltre: *“Oggi ho una collega che fa da referente al SAI, però il fatto di non essere esterni all'attività dei progetti ma essere dentro all'attività dei progetti, di avere un'unità organizzativa come la nostra, dove siamo oltre dieci funzionari, favorisce connessioni con il territorio. Non ultimo il fatto che oggi la realtà della CIDAS, la quale gestisce Oltre la Strada, rappresenta un elemento di semplificazione. Ovviamente se fossero due gestori diversi sarebbe più difficile, c'è una serie di fattori che fa sì che si riesca a utilizzare al meglio questa opportunità.”* Gli elementi che riporta il funzionario hanno permesso di limitare l'influenza negativa del decreto sicurezza.

“Sul versante delle donne vittime di tratta per scopo sessuale, noi abbiamo riscontrato—riporta il funzionario— negli ultimi tempi, e secondo me fa parte della cesura che c'è stata col decreto Salvini, rispetto alla protezione cosiddetta umanitaria o internazionale, almeno sul nostro territorio, un aumento consistente delle donne vittime di tratta che ottengono l'asilo politico. Spesso le ragazze che entrano nel progetto antitrattra sono già titolari di permessi di soggiorno. Questo aspetto della precarietà del soggiorno, della difficoltà poi ad ottenere i documenti, c'è meno proprio perché abbiamo visto, che negli ultimi due anni, c'è stato questo trend che ha portato ad un incremento della protezione internazionale rispetto alle vittime di tratta. Questo ha consentito, unitamente a quello che prevede il decreto Salvini, la possibilità per loro, nel caso in cui non vi siano posti nei progetti specifici dedicati, o nel caso in cui ci sia l'esigenza di proseguire il loro percorso di accoglienza, di transitare dai progetti antitrattra a progetto SAI e quindi di proseguire l'accoglienza.”

Dal punto di vista dell'accoglienza alle vittime di tratta a scopo sessuale, il decreto sicurezza non sembra dunque aver influito negativamente, anzi l'accoglienza successiva nel progetto SAI è stata comunque resa possibile grazie al riconoscimento di queste donne come titolari di protezione internazionale.

Il referente di Oltre la Strada prende una posizione netta riguardo al decreto sicurezza e spiega che, quando avvengono delle modifiche normative radicali, come quelle introdotte del decreto Salvini, si creano momenti di confusione e di difficoltà per i vari attori, i quali devono comprendere come applicare le nuove norme e quali saranno le conseguenze. *“Nella nostra regione forse il problema si è sentito meno, perché, dal punto di vista politico, c'è stato un sistema regionale che ha cercato di salvaguardare alcuni principi e interventi, qui. Noi stavamo*

andando in una certa direzione quando sono arrivati questi decreti e abbiamo dovuto riorganizzare tante cose, penso solo al tema dei minori o a quello della Residenza anagrafica.”

L'operatrice antitratta sembra avere la stessa opinione del referente regionale, riguardo il decreto sicurezza: *“Ha modificato tutta l'impostazione dei bandi delle prefetture, per cui ha abbassato di tanto anche il pro capite, ha fatto sì che comunque i CAS non si occupassero più di tutta la questione legata all'integrazione, quindi fondamentalmente ha creato dei dormitori, dove la gente viene lì parcheggiata senza alcun tipo di assistenza. Quando parlavo di quel CAS che non lavora bene a Ravenna ... veramente ci sono delle storie allucinanti, le persone vengono parcheggiate lì, non viene dato loro alcuna informazione rispetto al loro status giuridico, non vengono fatte attività di formazione, di integrazione, di italiano, a volte non vengono neanche coperte le spese sanitarie, quindi insomma veramente tosto.”*

Allo stesso tempo però ribadisce la presa di posizione politica del comune di Ravenna, contraria al decreto Salvini: *“Il comune si era messo di traverso da quel punto di vista, però il decreto Salvini aveva previsto il divieto dell'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, quindi insomma tutta una serie di diritti decadono e poi sì, Salvini ha veramente fatto dei macelli. Lui che comunque basava tutta la sua retorica sulle persone che ci mangiano sull'immigrazione ha fatto sì che veramente le persone lavorassero nel settore solo per fini economici, quindi ha creato lui il business.”*

L'operatrice precisa che, nonostante il decreto sicurezza abbia messo in difficoltà l'interazione, almeno inizialmente, non ha modificato l'articolo 18, *“L'unica modifica che è stata fatta è la dicitura dei permessi di soggiorno che da motivi umanitari passavano a casi speciali, però non ha influito sull'accoglienza dei programmi articolo 18.”*

La referente del progetto SAI, in merito al decreto sicurezza, riporta l'interruzione della gestione dei CAS da parte del Comune di Ravenna e questo elemento ha rappresentato certamente un passo indietro nell'accoglienza. *“Questa è stata un'esperienza temporanea. Abbiamo provato per un anno, ma poi non c'è stato nemmeno il tempo di fare una valutazione perché il tempo era poco per avere un cambiamento sostanziale. Dopo il decreto Salvini sono tornate in capo alla Prefettura le accoglienze CAS e noi fondamentalmente, veniamo a conoscenza dei casi CAS nel momento in cui diventano dei territoriali o sono in procinto di uscire e hanno ricevuto una qualche forma di protezione internazionale, allora per alcuni di loro sì, passano al SAI.”*

La referente del sistema SAI afferma che vi è anche una categoria di migranti che manifesta particolari vulnerabilità, come la mancanza di documenti, di conoscenza della lingua, e di un buon stato di salute psicofisica. Queste problematiche vanno affrontate, secondo la referente, a partire dalla ricostruzione dei racconti di queste persone, aiutandole a ricordare determinati avvenimenti. Questo d'altronde implica un lavoro attento da parte degli operatori. *“Per cui per noi il decreto Salvini ha significato andare ad escludere questo target di richiedenti asilo, ma ci ha visti fortemente impegnati sul tema delle conversioni dei motivi umanitari perché è*

veramente stato un lavoro immane quello delle conversioni. A partire dall'acquisizione del passaporto, avere a che fare con rappresentanze consolari e ambasciate di Paesi che in Italia non sempre rilasciano il passaporto, è stato un lavoro che veramente ha caratterizzato tantissimo quel periodo e direi che è stato il principale cambiamento per noi, al di là di non accogliere più richiedenti asilo.”

L'assessora alle politiche sociali del comune di Ravenna specifica che l'approccio degli attori istituzionali di Ravenna è sempre stato inclusivo e fondamentalmente basato su tre capi saldi¹⁵⁷: il tema del lavoro e dell'inclusività all'interno della città; l'insegnamento della lingua italiana ai cittadini stranieri, anche attraverso interventi di mediazione scolastica all'interno delle scuole; infine, le azioni di comunità, le quali mirano all'intercultura e all'inclusione nei processi civici e di cittadinanza attiva (assimilazione, conoscenza dell'altro, inclusività e opportunità che la città diventi uno spazio pubblico in cui ciascuno possa agire, prendere parola e azione indipendentemente dalla città di provenienza). Questo modello è entrato in crisi per due motivi: il primo riguarda le massicce ondate migratorie degli ultimi anni, le quali hanno portato a reazioni politiche e sociali fortemente contrastanti e il secondo è rappresentato dalla forte crisi economica, che ha messo in crisi il welfare e la tenuta del patto sociale tra “cittadini storici” e “nuovi cittadini”. Il tema della migrazione viene posto in relazione al tema sicurezza e ha conquistato il dibattito politico *“tanto che gli ultimi decreti, che vogliono occuparsi di accoglienza, si chiamano Decreti Sicurezza.”*¹⁵⁸ Inoltre, l'assessora spiega che la politica migratoria in Italia è da tempo escludente verso la figura del migrante e, anziché creare sicurezza, al contrario, genera insicurezza. *“Dovremmo avere un approccio internazionale inclusivo ed efficace, affinché tutti e tutte ricevano un'accoglienza adeguata. Resta sul tavolo il fatto che occorre promuovere un'azione di legalizzazione della permanenza e di ingresso nel nostro Paese.”* Aggiunge poi: *“Io non vorrei che l'Europa voltasse le spalle al Mediterraneo, ma che avesse la capacità di promuovere politiche che superino gli steccati di alcuni Paesi dell'Europa centrale il cui orientamento è fortemente sovranista. Bisogna usare nuove forme di strategia e di cooperazione allo sviluppo.”*¹⁵⁹

¹⁵⁷ Europa Romagna, Convegno Ravenna e il Mediterraneo tra sicurezza e immigrazione, una settimana di approfondimenti su temi di attualità Promosso da DBC - Dipartimento di Beni Culturali Università di Bologna e Comune di Ravenna, 15 luglio 2020, www.youtube.com/watch?v=StM20mXd1L0

¹⁵⁸ Europa Romagna, Convegno Ravenna e il Mediterraneo tra sicurezza e immigrazione, una settimana di approfondimenti su temi di attualità Promosso da DBC - Dipartimento di Beni Culturali Università di Bologna e Comune di Ravenna, 15 luglio 2020

¹⁵⁹ *lvi*

3.3.6 Le criticità nell'implementazione del servizio

Tra le criticità che vengono segnalate, nell'implementazione del servizio, una in particolare viene segnalata dall'operatrice antitratta di Oltre la Strada e riguarda le donne vittime di tratta che aspettano figli o hanno figli minori a carico. L'operatrice specifica che per le donne in questione la maternità non rappresenta una criticità, mentre lo è per gli operatori e le operatrici che devono rivedere il percorso di accoglienza, riorganizzarlo cercando di riuscire a rendere economicamente autonoma la donna, in modo tale che quest'ultima possa sostenere non soltanto se stessa ma anche i figli.

“Diciamo che il discorso è molto più ampio, non è solo legato alle donne, cioè è una questione anche culturale, contro cui magari noi ci scontriamo. Tendenzialmente prima di fare un figlio si cerca un attimo di fare due considerazioni, anche in base a quelle che possono essere le modalità di sostentamento, come si camperà e quant'altro. E a volte capita che queste considerazioni non vengano fatte da alcune beneficiarie e quindi rimangono incinta in situazioni non proprio idilliache.-Aggiunge- Per loro non è una criticità, però non c'è uno, tra noi e loro, che abbia ragione o torto. Ma in un percorso di integrazione socio-lavorativa, una gravidanza interrompe tutto quanto, tutto il lavoro, perché comunque una donna incinta non può fare tirocini, non può fare formazione e quindi deve stare lì, però intanto il tempo scorre quindi in quel caso lì la segnalazione ai servizi sociali viene fatta, anche perché poi dopo comunque ci sarà un bambino.”

La segnalazione ai servizi sociali, come spiegato dall'operatrice antitratta, viene svolta proprio nel momento in cui si verificano delle criticità nel percorso di accoglienza di una donna, non solo nel caso di gravidanze, nonostante rappresentino la maggioranza dei casi segnalati ai servizi sociali.

“Quando le beneficiarie si trovano in una fase di fuoriuscita e magari sono in una fase non ancora sicura, non ancora chiara, con alcune difficoltà, allora vengono segnalate ai servizi sociali. Per quanto riguarda la mia esperienza personale, la maggior parte delle segnalazioni sono state per donne che nel frattempo sono rimaste incinta.”

Riguardo la presenza di strutture adibite all'accoglienza di interi nuclei familiari, l'operatrice di Oltre la Strada, spiega che la cooperativa CIDAS non dispone di alloggi destinati a questa categoria. *“Ad esempio adesso ho in accoglienza una donna all'ottavo mese di gravidanza, vittima di tratta a scopo sessuale, quindi la prossima settimana faremo il trasferimento spero in una struttura del comune. Assolutamente non ci può nascere un bambino in casa, cioè non possiamo accogliere un nucleo intero.”*

L'operatrice specifica anche che a Ravenna è presente un centro accoglienza straordinaria mamma e bambino. La permanenza nel centro, però, è temporanea e rivolta solo alle richiedenti protezione internazionale. Successivamente all'ottenimento dello status, infatti, la donna deve essere segnalata ai servizi sociali affinché riceva un alloggio dal comune.

Nell'implementazione del servizio emerge un'altra problematica, riportata dall'operatrice del progetto Lunatica, e riguarda le nigeriane presenti in strada. Negli ultimi due anni si è assistito ad una drastica riduzione delle nigeriane in strada e la maggioranza delle donne, incontrate dalle unità di strada a Ravenna, secondo quanto sostenuto dall'operatrice, risultano provenienti dall'Est Europa, ad esempio Romania e Bulgaria, seguite dalle brasiliane e dalle donne transessuali sudamericane. Le motivazioni di ciò non sono chiare e per il momento l'operatrice suppone che alcune di loro si siano spostate al chiuso o tramite servizi online. La problematica principale rimane lo scarso contatto, quasi nullo, con le pochissime rimaste in strada negli ultimi anni.

“In strada di nigeriane non ce ne sono più, io da marzo dell'anno scorso ne ho incontrate due e la maggior parte delle volte non si fanno avvicinare. Precedentemente ce n'erano di più. Al momento le altre ragazze che incontriamo non nigeriane ci hanno detto che le nigeriane si sono trasferite. Non vediamo annunci di ragazze provenienti dalla Nigeria quando li controlliamo, quindi è anche al vaglio sul tavolo regionale riuscire a capire dove sono finite e che strumenti usano, probabilmente usano i social. Si presume siano al chiuso o nel web, ma non ne abbiamo la certezza. Questo sicuramente nell'ultimo anno e, leggendo la relazione della mia collega fatta nell'anno precedente, era già stata segnalata questa criticità, ossia che la presenza delle nigeriane fosse fortemente in calo.”

La mancanza di contatto viene considerata dall'operatrice dell'unità di strada come una problematica su cui interrogarsi e indagare.

“Le nigeriane non si fanno contattare, bisogna chiedersi il perché non si facciano contattare. Probabilmente conoscono il progetto, vedono il furgone e se ne vanno. C'è da considerare che il nostro gruppo ha scritto comune di Ravenna sui lati il furgone. Quindi magari queste persone in realtà, qualcuna sì o qualcuna no, a livello ipotetico, è accolta da qualche parte, in un qualche progetto, però in qualche modo finisce comunque in strada, non si vuol far riconoscere, ha paura ed è motivo per cui non si fanno contattare, ma rimane un mio pensiero. Dall'altra parte c'è l'eventuale paura proprio della donna che sa di essere stata messa in strada e si rassegna a lavorarci, per cui il furgoncino del comune potrebbe crearle problemi per il semplice fatto che lo sfruttatore potrebbe farle pagare il fatto di aver parlato con noi.”

Un problema che potrebbe presentarsi, per quanto riguarda la gestione sia del progetto Lunatica che del macroprogetto Oltre la Strada da parte della cooperativa CIDAS, viene riportato dall'operatrice dell'unità di strada: *“Un giorno una donna viene per prendere appuntamento per fare una visita ginecologica o altro e salta fuori che ti sta chiedendo aiuto perché è sfruttata, posso darle il contatto della mia collega e poi verrebbe a scoprire che è lo stesso ufficio. Se si arriva a quel momento lì, però, vuol dire anche che la persona vuole andarsene del tutto dalla rete di sfruttamento, quindi poi ci si attiva.”* Anche se l'operatrice ribadisce: *“Dall'altro lato, vedo come un vantaggio avere la mia collega antitratta in ufficio.”*

Diciamo così ipoteticamente se dovessi farle segnalazioni dirette, ma non mi è mai capitato, lo trovo utile perché ce l'ho qui, il contatto è più diretto e più facile."

La collaborazione con le associazioni di volontariato non sembra essere ben consolidata nel progetto Oltre la Strada a Ravenna. L'operatrice antitratta afferma che vi sono state delle collaborazioni passate, ma negli ultimi anni e nell'ultimo periodo, in particolare a causa dell'epidemia da Coronavirus, le attività di collaborazione con il volontariato si sono arrestate. L'operatrice del progetto Lunatica conferma quanto detto dalla collega: *"Prima era stata fatta una collaborazione con l'Associazione Avvocati di strada, in cui una loro operatrice è uscita con le équipe dell'Unità di strada. Era una collaborazione in essere per il periodo fine 2019 e inizio 2020."* Alla domanda sul perché sia terminata tale collaborazione, l'operatrice sostiene che la ragione potrebbe essere data dal fatto che la collaborazione rientrava all'interno di un'azione sperimentale.

Il funzionario ritiene, invece, che debba essere migliorato, nei percorsi di accoglienza, l'insegnamento della lingua italiana.

"Una cosa su cui stiamo lavorando molto perché, secondo me, nonostante gli sforzi, ancora a volte i risultati non sono quelli che si sperano, per raggiungere e per far sì che il progetto colga nell'obiettivo suo, che è quello dell'Indipendenza e dell'autonomia, è sulla lingua italiana. Allora noi siamo in continua collaborazione col CPIA, abbiamo rinnovato il protocollo anche recentemente, però secondo me ancora si può lavorare molto su questo versante. Si fa tanto, ma bisogna fare secondo me ancora di più."

Il funzionario aggiunge inoltre: *"Riguardo ai progetti nelle scuole che i ragazzi frequentano quotidianamente, non so nemmeno se sia un problema di ore di scuola, di approccio o di metodologia, perché io non faccio questo lavoro, però secondo me è un output che è sicuramente migliorabile."*

Utilizza poi il paragone con l'inserimento lavorativo che, a suo parere, risulta essere più efficace rispetto all'insegnamento della lingua: *"Sotto altri punti di vista si ottengono risultati migliori, ad esempio, nell'inserimento lavorativo. Per i percorsi formativi, abbiamo un progetto regionale che si chiama Chance e che dà la possibilità di fare tirocini praticamente a quasi tutti i beneficiari. Il progetto stesso è molto attivo nella collaborazione anche con gli enti di formazione, con alcuni datori di lavoro che sono disponibili per attività di tirocinio, però sulla lingua italiana si può lavorare di più."*

Un ulteriore problema che si verifica è la difficoltà, da parte delle beneficiarie, nel caso in cui vi sia la necessità per quest'ultime di passare dal progetto Oltre la Strada al Progetto SAI, o viceversa, di comprendere la diversità tra i due sistemi. Il funzionario ribadisce che entrambi hanno la finalità di rendere le persone autonome economicamente, o comunque, di creare delle condizioni per fare in modo che vi sia un empowerment dei/delle beneficiari/e.

“Ho fatto un colloquio la settimana scorsa, con delle beneficiarie del progetto di Oltre la Strada e spesso si sovrappongono i piani. Ho cercato di far capire loro ulteriormente, cioè ci ho provato di nuovo a spiegare che sono progetti simili, Sai e Oltre la Strada, in termini anche di scopi volendo. Lo scopo è quello di restituire autonomia, di creare le condizioni affinché ci sia un empowerment e quindi, conoscenza della lingua italiana, corsi di formazione, però le ragioni da cui nascono questi due progetti sono diverse. Il fatto, ad esempio, che le strutture del progetto Oltre la Strada vengano dette a residenza protetta ha un senso, se si è una persona che in Italia è vittima di un'organizzazione criminale che trae profitto dal tuo tipo di attività, ovvio che se ti sottrai ad essa le crei un danno. L'organizzazione non è su Marte è a Ravenna, quindi, più è protetto il luogo in cui vivi e più è facile che tu non sia raggiungibile.”

Ribadisce che è necessario spiegare più volte la necessità della messa in protezione della beneficiarie: *“Tant'è che, ad esempio, a loro diamo la residenza in un ufficio, quindi la residenza è ad un indirizzo che non è la loro abitazione. Che poi si tenda un po' a sottovalutare questo aspetto, ogni tanto va richiamato. Però da un punto di vista della sicurezza del soggiorno, posso dire che le ragazze che oggi entrano nel progetto di accoglienza antitratta hanno spessissimo la protezione internazionale.”*

Riferisce che lo stesso obiettivo di ridare autonomia alle beneficiarie non è semplice da raggiungere, anche per la mancanza di consapevolezza delle donne prese in carico. L'indipendenza però rimane l'elemento centrale del progetto antitratta e rappresenta una sfida costante per gli operatori e le operatrici. *“Restituire consapevolezza rispetto al loro percorso. Io trovo che questo sia un elemento centrale e spesso rappresenta una criticità, perché avere consapevolezza di ciò che è accaduto e del perché si stia lavorando per far sì che questa cosa non si ripeta, è un punto centrale rispetto alla nostra attività che a volte risulta difficile. D'altro canto è stimolante ed è anche la ragione stessa dell'esistenza del progetto fondamentale.”*

Affinché vi sia una migliore implementazione del servizio, il funzionario sostiene che sia necessario prolungare la durata dei programmi di assistenza ai sensi dell'articolo 18.

“Sarebbe per me auspicabile che i bandi e le progettazioni potessero diventare triennali, come succede oggi nel SAI, invece i progetti antitratta durano 15 mesi. Riuscire ad allinearle queste due cose, secondo me c'è modo, ci sarebbe la necessità di allineare maggiormente i due progetti poi è vero che vengono da due organismi diversi, che ci sono delle peculiarità, però queste macro-aree potrebbero essere, in qualche modo, un po' più omologate dal mio punto di vista.”

3.3.7 Azioni di sensibilizzazione nel progetto Oltre la Strada

L'attività di sensibilizzazione, svolta dal progetto Oltre la Strada, viene svolta soprattutto durante la Giornata internazionale per l'eliminazione della discriminazione razziale¹⁶⁰ celebrata il 21 marzo, la quale, stando a quanto riferito dal funzionario, crea dei momenti di condivisione tra i vari attori coinvolti nella rete di Oltre la Strada e quelli esterni a quest'ultima.

“Durante la settimana contro il razzismo, le attività di sensibilizzazione sono frequenti. Ci sono momenti in cui si fa questo tipo di attività. Anche a livello proprio di seminari, di webinar, soprattutto in questo periodo ne realizziamo tanti, anche perché siamo dentro molti progetti Fami, che hanno, tra le attività, anche quello dell'empowerment. Per me anche l'empowerment che si fa sugli operatori del settore rappresenta un'attività in qualche modo di divulgazione.”

L'attività di sensibilizzazione online, tramite webinar, ha conosciuto un incremento soprattutto durante l'epidemia. Il funzionario precisa *“Stiamo organizzando alcuni webinar sulle nuove linee guida per il riconoscimento delle vittime di tratta. Stiamo lavorando ad un webinar con UNHCR per fare formazione agli operatori dei progetti di accoglienza. Per loro avere delle informazioni, anche sul Paese di origine dei beneficiari, è importante per conoscere il contesto di provenienza. Però si fanno anche attività di sensibilizzazione rispetto alla cittadinanza che sono seguite più dai colleghi che si occupano della comunicazione della Casa della Cultura.”*

L'operatrice antitratta riferisce di non essere a conoscenza dell'uso dell'attività di ricerca svolta da Oltre la Strada da parte delle istituzioni. Precisa però che, come operatrice del progetto antitratta, ha partecipato in diverse occasioni a eventi svolti da associazioni di volontariato molto attive nel quartiere dove si trovano due delle strutture che la cooperativa CIDAS mette a disposizione per l'accoglienza di vittime di tratta e grave sfruttamento.

“Queste attività nel quartiere erano più legate a temi come pulizia strade, organizzazione eventi feste e scambi di cucine, eventi culinari ecc. Partecipiamo alla Festa del rifugiato che è il 20 giugno, se non ricordo male e coinvolgendo anche l'ACER che è l'azienda Case Emilia Romagna e che è proprietaria di immobili dove stanno i nostri beneficiari, parlo sia per Oltre la Strada che per SAI soprattutto.”

¹⁶⁰ La giornata internazionale per l'eliminazione della discriminazione razziale si svolge il 21 marzo. Il 21 marzo del 1960 infatti, in Sudafrica, quando ancora vigeva il regime di apartheid, la polizia sparò su un gruppo di manifestanti neri uccidendo tra questi 79 e lasciandone feriti ben 180. Oggi questo tragico evento viene ricordato come il massacro di Sharpeville. Nel 1966, con la Risoluzione 2142 (XXI), venne proclamata la giornata contro tali discriminazioni. L'Assemblea Generale evidenziò, con quella risoluzione, quanto fosse fondamentale l'impegno per il contrasto di tutti i tipi di discriminazione razziale.

Venne pubblicato successivamente, nel 1979, dall'Assemblea Generale un piano di attività per contrastare il razzismo. (A/RES/34/24). Si decise proprio in quell'anno anche che, il 21 marzo di ogni anno, i Paesi avrebbero celebrato una settimana alla solidarietà con le popolazioni discriminate le discriminazioni razziali. Per approfondimenti: www.onuitalia.it/giornata-internazionale-per-leliminazione-della-discriminazione-razziale

Aggiunge, oltre a ciò, che queste attività sono realizzate per coinvolgere la cittadinanza e sensibilizzarla riguardo il tema dell'immigrazione, ma anche per creare interazioni tra i beneficiari e le beneficiarie dei progetti e i cittadini. *“Si cerca sempre di avvicinare i nostri beneficiari alla cittadinanza, agli eventi che vengono organizzati. Viene organizzata anche la maratona a Ravenna che funge da occasione di incontro. Insomma ... sono state fatte una serie di cose che, purtroppo nel 2020, hanno subito un arresto perché non è stato possibile fare nulla.”*

Riguardo all'attività di ricerca svolta da Oltre la Strada e destinata alla sensibilizzazione della cittadinanza, il referente del progetto antitratta spiega che, negli ultimi dieci anni, non c'è stata un'azione regionale significativa su questo fronte. *“Non c'è stato un lavoro di ricerca che poi abbia portato a momenti di coinvolgimento della collettività ecc. Non c'è stata una cosa così. Ci sono stati degli episodi di ricerca e approfondimento anche statistico che hanno portato a delle pubblicazioni diffuse on-line attraverso il sito della regione, questo sì.”*

Precisa, però, che nel contesto locale, l'azione di sensibilizzazione viene implementata diversamente. *“A livello locale, invece, conta molto di più la sensibilizzazione. I soggetti del Terzo settore o le amministrazioni comunali pubblicano anche on-line il report delle attività oppure report specifici dedicati ad alcuni aspetti, ad esempio allo sfruttamento nell'accattonaggio, allo sfruttamento nell'attività lavorativa eccetera. Allora lì è più importante perché vengono organizzati dei seminari a livello cittadino, ci sono i comunicati stampa e a questo punto diventa un elemento di coinvolgimento della collettività.”*

Anche se negli anni 2015 e 2016, come spiega il referente, il fenomeno dei flussi migratori che ha sconvolto l'assetto europeo, ha modificato le attività di sensibilizzazione anche a livello locale. *“Quindi da quel momento in poi il tema tratta si è giocato molto dentro la funzione della protezione internazionale. Però il lavoro di ricerca, secondo me, negli ultimi anni è stato un po' sacrificato sotto la spinta delle emergenze dei numeri, il fenomeno che si è imposto negli ultimi anni, quello della tratta delle donne nigeriane e le tante inchieste giudiziarie sulla mafia nigeriana che ha avuto un posto di rilievo nei report della Direzione nazionale antimafia, è diventata una questione molto grossa.”*

L'operatrice dell'unità di strada afferma che nell'ultimo anno le attività di sensibilizzazione sono state ridotte ma che, a suo parere, una volta terminata l'epidemia, ci saranno sicuramente nuove occasioni per organizzare eventi in presenza con la cittadinanza.

“In realtà partecipai ad un incontro, ma 5 o 6 anni fa proprio sull'unità di strada e sul progetto Invisibile, sicuramente queste cose sono state fatte anche dopo e se ci sarà la possibilità verranno sicuramente fatte. In quest'ultimo anno non c'è stato modo di farle.”

Capitolo 4- La collaborazione tra i sistemi antitratta e la pandemia

4.1 La collaborazione tra i sistemi antitratta

4.1.1. La collaborazione nel Piano di azione nazionale contro la tratta e lo sfruttamento 2016-2018

All'interno del Piano di azione nazionale contro la tratta e lo sfruttamento (PNA) 2016-2018¹⁶¹, la collaborazione è favorita in vari modi e assume un valore strategico nel contrasto al fenomeno della tratta. In primo luogo, viene evidenziata la capacità di incentivare una cooperazione tra pubblico-privato e Terzo settore mettendo al centro la dimensione territoriale, la quale favorisce la lettura dei bisogni, la co-progettazione di una soluzione e il ricongiungimento delle risorse quale sostenibilità del progetto¹⁶².

Promuovere accordi di partnership con le imprese e/o con le associazioni di settore risulta efficace al fine di fare leva sulla responsabilità sociale d'impresa.¹⁶³

Necessaria, per il Piano di azione nazionale, si rivela anche la governance transnazionale nelle politiche di prevenzione e nel contrasto alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento, anche lavorativo. Viene incentivata, a tal fine, la collaborazione dello Stato italiano con gli organismi internazionali che hanno competenza in merito alla tratta e al grave sfruttamento e con i Paesi europei o extra europei, soggetti a tali fenomeni criminali.¹⁶⁴ La governance transnazionale vuole promuovere lo sviluppo di politiche ed interventi condivisi, a livello internazionale, per la tutela e l'inclusione sociale e lavorativa delle vittime di tratta e grave sfruttamento, includendo inoltre i casi di rimpatrio volontario e di reinserimento socio-lavorativo nel loro Paese di provenienza.¹⁶⁵

All'interno della prima direttrice della prevenzione¹⁶⁶, tra le azioni, viene specificata anche la collaborazione con le Forze dell'Ordine, la Magistratura, le Organizzazioni non governative, gli ispettorati del lavoro, i sindacati e le associazioni per i diritti dei e delle migranti.¹⁶⁷

All'interno della direttrice dell'azione penale¹⁶⁸ viene evidenziata, ancora una volta, la collaborazione con la Giustizia, essenziale nel contrasto alla criminalità organizzata e all'interno del percorso del/della migrante di fuoriuscita dalla tratta e dal grave sfruttamento¹⁶⁹. Il

¹⁶¹ Consiglio dei Ministri, Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018, adottato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 26 febbraio 2016, ai sensi dell'art. 9 del D.lgs. 24/2014

¹⁶² Ivi, pag. 20

¹⁶³ Ivi, pag. 22

¹⁶⁴ Ivi, pag. 22

¹⁶⁵ Ivi, pag. 22

¹⁶⁶ Ivi, pag. 28

¹⁶⁷ Ivi, pag. 28

¹⁶⁸ Ivi, pag. 31

¹⁶⁹ Ivi, pag. 31

Protocollo di Intesa, redatto dalla Direzione Nazionale Antimafia e inviato successivamente a tutte le Procure Generali, ha come fine quello di instaurare una politica delle Buone prassi e di far dialogare il settore pubblico con il settore privato¹⁷⁰. Il protocollo specifica, inoltre, che il primo contatto è bene che avvenga prima con il privato e successivamente con il pubblico, dato che il primo è più competente e più propenso a instaurare un clima di fiducia con la persona, anziché il secondo che potrebbe incontrare invece qualche reticenza da parte della vittima¹⁷¹.

Per quanto riguarda la direttrice della protezione e assistenza delle persone trafficate¹⁷², la collaborazione viene nominata in merito al Meccanismo Nazionale di Referral, attraverso il quale gli attori statali assolvono ai loro obblighi di proteggere e promuovere i diritti umani delle vittime di tratta, tramite anche il partenariato strategico con la società civile¹⁷³. Tale meccanismo può fornire un contributo importante per le procedure nazionali riguardanti le vittime di tratta, quali ad esempio le norme relative al soggiorno o al rientro, il risarcimento della vittima e la protezione dei e delle testimoni. Riguardo alle vittime di tratta minorenni, ogni procedura di Referral in tal contesto, necessita della collaborazione con i servizi nazionali di protezione dei minori.¹⁷⁴

Un aspetto molto importante, che viene esplicitato nel Piano d'azione, è la promozione di un efficace coordinamento tra i vari progetti attivi a livello regionale¹⁷⁵, al fine di conseguire un'ottimizzazione delle risorse e una facilitazione dei processi. Il coordinamento deve essere favorito dalla cosiddetta Cabina di Regia, la quale rappresenta la sede di confronto per la creazione degli indirizzi di programmazione e di finanziamento per il contrasto alla tratta e al grave sfruttamento.¹⁷⁶

4.1.2. Le azioni sistema

La cooperazione tra i vari progetti antitratta, presenti sui territori regionali, incentivata dalla Cabina di Regia, è implementata soprattutto attraverso le cosiddette azioni di sistema.

Come riporta la referente del progetto N.A.Ve, le azioni di sistema risultano essere innovative dato che favoriscono l'utilizzo di nuove modalità operative.

“Ci sono dei momenti storici in cui, alcuni progetti, decidono di fare assieme delle azioni, quelle chiamate azioni di sistema, perché può essere più opportuno agire in questa maniera. Queste azioni sperimentali sono innovative perché si va a strutturare una nuova modalità operativa,

¹⁷⁰ lvi, pag. 31

¹⁷¹ lvi, pag. 31

¹⁷² lvi, pag. 38

¹⁷³ lvi, pag. 38

¹⁷⁴ lvi, pag. 38

¹⁷⁵ lvi, pag. 18

¹⁷⁶ lvi, pag. 18

una nuova prassi, una nuova metodologia d'intervento. –Aggiunge la referente- Oppure perché si decide di fare un affondo particolare su un determinato settore. Per rendere l'azione più oggettiva la si fa in parallelo con un altro soggetto, anche per verificare se gli esiti sono i medesimi o se, applicando una certa osservazione, metodologia o prassi, i risultati sono gli stessi. Queste azioni di sistema sono state svolte anche con il progetto Dedalus di Napoli e non solo con la regione Friuli Venezia Giulia e il progetto Oltre la strada in Emilia-Romagna, proprio perché viene deciso di creare una partnership per mettere in atto azioni sperimentali con altri soggetti, scelti a seconda di una serie di criteri.”

La referente del Network Antitratta per il Veneto specifica che le azioni di sistema vengono svolte per contrastare fenomeni specifici che si presentano in alcuni territori, come per esempio alcuni tipi di sfruttamento. Inoltre le azioni rafforzano la partnership tra i progetti antitratta, i quali hanno la possibilità, tramite queste, di verificare la propria metodologia grazie al confronto con altri operatori.

“A volte i criteri delle azioni possono essere dati dai fenomeni, in particolare quelli che si presentano in alcuni territori e non in altri, per cui si osservano tali fenomeni assieme; altre volte per una vicinanza progettuale, nel senso che si sta utilizzando la stessa metodologia di lavoro oppure ancora per affinità di scelte sull'azione su cui si decide di investire risorse in quel momento. Questa è la natura della partnership. Anche se, sostanzialmente, ci si sente in rete con tutti, dentro un progetto finanziato dal Dipartimento Pari Opportunità, proprio perché c'è un continua interazione con tutti.”

Le azioni di sistema sono una parte importante dell'attività di contrasto alla tratta e al grave sfruttamento, permettono ai progetti antitratta di confrontarsi in merito agli interventi e di costruire insieme delle buone prassi verificando i progressi e i risultati ottenuti.

“Le azioni di sistema che, come progetto antitratta, abbiamo definito con gli altri progetti antitratta, tra i quali il progetto del comune di Venezia, il progetto nelle Marche nell'Abruzzo dell'Associazione On the Road, il progetto della Regione Calabria, il progetto della Regione Puglia, il progetto della regione Lazio, riguardavano in particolare il tema dello sfruttamento lavorativo. –Specifica il referente regionale del progetto Oltre la Strada- Questo era il tema di cui volevamo occuparci tutti assieme.”

Emerge dunque il tema della convergenza di interessi tra i vari sistemi antitratta, per cui gli operatori esprimono una volontà condivisa nel contrastare uno specifico tipo di sfruttamento.

“Dal punto di vista della regione Emilia-Romagna –aggiunge- ci sono state due azioni svolte in parallelo. Una delle due è stata effettuata con il progetto del comune di Venezia, la direzione interregionale e l'Ispettorato Interregionale del Lavoro che ha sede a Venezia. Quest'ultimo copre più regioni, quindi anche gli ispettorati del lavoro della nostra regione dipendono dalla sede che sta a Venezia. Questa posizione geografica ha favorito il fatto di lavorare assieme, il progetto del Veneto e noi, su questo tema. In particolare, perché era attiva, presso l'ispettorato

interregionale del Lavoro, una funzionaria che ha dato molta spinta alla collaborazione con i progetti antitratta. L'idea era quindi quella di sviluppare assieme un approccio per far emergere le vittime di sfruttamento lavorativo e per tutelarle. Lo sfruttamento lavorativo è un tema che, negli ultimi due anni, è diventato molto importante e nel frattempo è stato scritto il Piano nazionale di contrasto al caporalato e allo sfruttamento in agricoltura da parte del Ministero dell'Agricoltura e del Ministero del Lavoro.”

Quanto riportato dal referente Oltre la Strada evidenzia l'importanza, o meglio la necessità, di una figura, all'interno delle istituzioni, sensibile al tema della tratta di esseri umani, al fine di incentivare efficaci politiche di contrasto al fenomeno e nuove forme di collaborazione tra i vari attori.

“Questo piano, -aggiunge il referente, in merito al Piano nazionale di contrasto al caporalato- ha previsto lo stanziamento di centinaia di milioni di euro su questo tema e questo lo ha fatto diventare molto importante. Dentro questa cornice stava la nostra collaborazione col progetto del comune di Venezia e con l'Ispettorato regionale del lavoro, ma questa questa azione di sistema si è solo avviata, perché poi il Covid-19 ha bloccato qualunque cosa. Ricordo che, quando è esplosa l'emergenza sanitaria, avevamo un appuntamento a Venezia per trovarci tutti assieme, attorno a un tavolo, per stabilire delle modalità di lavoro sui territori. Quell'appuntamento è saltato e si è bloccato tutto lì. Era il 4 marzo del 2020 credo, però ecco la collaborazione, tra noi e il progetto N.A.Ve, doveva essere su questo specifico punto. Dopodiché è continuata in altre forme. Noi, per esempio, tramite due seminari, che abbiamo fatto recentemente on-line, abbiamo invitato una persona del progetto N.A.Ve per formare i nostri operatori e le nostre operatrici. Quindi è una collaborazione che continua in vari modi, però non si è più sviluppata secondo quello che era l'impostazione iniziale.”

Le azioni di sistema, dunque, vengono percepite come necessarie dal referente e, in modo particolare, risulta fondamentale la spinta data dall'alto, ossia dalle istituzioni. La stesura del Piano nazionale di contrasto al caporalato e allo sfruttamento in agricoltura, redatto dal Ministero dell'Interno e dal Ministero del Lavoro, ha sicuramente favorito l'avvio di un'azione di sistema, tra il progetto antitratta dell'Emilia-Romagna e il progetto antitratta del comune di Venezia, nonostante sia stata successivamente interrotta a causa della situazione pandemica.

In merito alle azioni di sistema, svolte nell'ambito specifico di contrasto alla tratta a scopo sessuale, il referente del progetto Oltre la Strada spiega: *“Non c'è una collaborazione specifica con altri progetti riguardo questo ambito. La tratta a scopo sessuale è il tema classico dei progetti antitratta, ancora oggi l'80-85% dei progetti sono rivolti a vittime di sfruttamento sessuale. Faccio un altro passo indietro, per chiarire meglio. Le azioni di sistema, che sono quelle che prevedono la collaborazione tra i diversi progetti antitratta, vengono effettuate, solitamente, riguardo a temi che sono un po' più marginali proprio per valorizzarli. Quindi noi le abbiamo fatte, ad esempio, sui minori. Anche il comune di Venezia ha fatto una bella azione di sistema riguardante i minori con il progetto della Campania Dedalus che è stata chiamata*

Inside Out. Per cui si prendono alcuni temi, che sono importanti, però hanno meno attenzione e, attraverso le azioni di sistema, si portano all'attenzione. Un'azione di sistema vuol dire, in poche parole, che si ha una quota di risorse economiche che è vincolata e puoi farci solo quello. Questo è importante, perché si scelgono alcuni temi che sono un po' più trascurati, ma sono comunque importanti, e si lavora assieme in modo da valorizzarli. Ecco perché i minori e lo sfruttamento lavorativo sono stati oggetto, in questi anni, di azioni di sistema."

Le azioni di sistema vengono effettuate in modo tale da far emergere alcuni temi che non godono della stessa attenzione rispetto ad altri. Uno degli ambiti che occupa il maggior numero di progetti è lo sfruttamento sessuale che, proprio per questo motivo, sembrerebbe non necessitare l'implementazione di azioni di sistema. Altri ambiti, invece, come lo sfruttamento lavorativo o sui minori, essendo collocati in una posizione più marginale, esigono l'attivazione di azioni sperimentali e innovative.

4.2 La pandemia Covid-19

4.2.1 L'impatto del Covid 19 sulle vittime di tratta

Stando alle stime dell'UNODC, sono circa 40 milioni le vittime di tratta al mondo, delle quali un quarto è rappresentato da minori (circa 10 milioni).¹⁷⁷

In Europa, i dati della Commissione europea sono rimasti ai circa 20.000 casi rilevati tramite la raccolta dati effettuata nel periodo 2015-2016, che confermano la proporzione di un quarto per i minori e la prevalenza del 68% di vittime di sesso femminile.¹⁷⁸

Secondo quanto riportato nella decima edizione del rapporto "Piccoli schiavi invisibili" di Save The Children, le persone prese in carico, dal sistema antitratta in Italia nel 2019, sono circa 2.033.¹⁷⁹

L'84,5% delle persone prese in carico sono vittime di tratta a scopo sessuale, di queste la maggioranza è costituita da donne e ragazze (86%).¹⁸⁰ L'emersione delle vittime minorenni risulta molto più difficile, ma nonostante questo, si calcola una vittima su dodici come minore di diciotto anni, mentre il 5% risulta avere un'età inferiore ai quattordici anni. La nazionalità di provenienza dei minori vittime di tratta è per la maggior parte nigeriana (87%), seguita dalla ivoriana (2,5%) e dalla tunisina (1,9%).¹⁸¹

La pandemia di Covid 19 sembra aver peggiorato ulteriormente questa situazione drammatica. Stando al rapporto di Save the Children, la situazione emergenziale ha causato la modifica di alcuni modelli tramite i quali la tratta si è da sempre organizzata. Le organizzazioni criminali

¹⁷⁷ Save The Children, Piccoli Schiavi Invisibili, L'impatto del COVID-19 sulla tratta e lo sfruttamento: dalle strade all'online, 2020, X Edizione pag. 6

¹⁷⁸ Ivi, pag. 7

¹⁷⁹ Ivi, pag. 6

¹⁸⁰ Ivi, pag. 7

¹⁸¹ Ivi, pag. 7

sono state veloci nell'organizzare un nuovo modello operativo che avvenisse tramite l'utilizzo del web e tramite lo sfruttamento al chiuso nelle case, indoor¹⁸². Il lockdown ha portato le istituzioni e le ONG ad avere maggiori difficoltà nello svolgere le attività di implementazione e di supporto alle vittime di tratta e grave sfruttamento.¹⁸³ L'isolamento forzato ha limitato i movimenti e, in particolar modo, ha impedito alle vittime di tratta di incontrare altre persone, di poter chiedere loro aiuto o anche di poter fuggire dai trafficanti¹⁸⁴. La chiusura degli istituti scolastici ha fatto sì che molti/e bambini/e finissero in strada, aumentando il rischio di diventare preda di organizzazioni dedite alla tratta di esseri umani. La scuola, infatti, spesso è l'unico luogo che offre la possibilità di un pasto caldo.¹⁸⁵ Il lockdown ha reso più vulnerabili i/le minori alla rete di internet, con il pericolo di finire vittime di predatori sessuali che agiscono online. La richiesta di servizi erotici online è aumentata proprio durante il lockdown e con essa sono aumentate anche le coercizioni per la commercializzazione di materiale pedopornografico¹⁸⁶. Stando all'EUROPOL, inoltre, il 30% degli imputati, in possesso di materiale pedopornografico e attivi nelle chat online e nella cosiddetta darknet, è anche coinvolto, in modo diretto, nelle attività coercitive e di estorsione sessuale che colpiscono i/le minori¹⁸⁷. Gli operatori e le operatrici del progetto Vie d'Uscita di Save the Children, volto al contrasto e alla fuoriuscita dalla tratta e dallo sfruttamento a scopo sessuale di minori e giovani tra i dodici e i ventiquattro anni, nei primi sei mesi del 2020 e in sole sei regioni, hanno rilevato e supportato quasi 1.000 nuove vittime, sia in strada che online, per la maggior parte di nazionalità nigeriana o provenienti da Paesi dell'Est Europa¹⁸⁸. Gli impatti più gravi dell'emergenza Covid-19 sulle giovani vittime di tratta e sfruttamento sessuale in Italia, riportate dagli operatori, sono la maggior coercizione e violenza da parte dei loro controllori¹⁸⁹. Le vittime sono state spesso costrette ad accettare richieste sempre più spinte e prezzi sempre più bassi dai clienti, i quali hanno continuato ad incrementare il fenomeno, sia su strada che al chiuso o in altri luoghi¹⁹⁰. Molti incontri, inoltre, sono avvenuti nella totale mancanza di misure di protezione personale dal virus. Mentre, in altre circostanze, le ragazze hanno recepito informazioni errate in merito all'utilizzo di tali dispositivi protettivi, tra i quali l'uso della mascherina.¹⁹¹ Alcuni di questi dispositivi non sono stati acquistati dalle ragazze per il loro costo elevato. Le giovani sono spesso state persuase a passare alla prostituzione al chiuso, condividendo l'appartamento anche con quattro o cinque persone, quando precedentemente veniva utilizzato al massimo da due ragazze¹⁹². Nel rapporto di Save the Children vengono

¹⁸² Ivi, pag. 14

¹⁸³ Ivi, pag. 14

¹⁸⁴ Ivi, pag. 14

¹⁸⁵ Ivi, pag. 14

¹⁸⁶ Ivi, pag. 18

¹⁸⁷ Ivi, pag. 16

¹⁸⁸ Ivi, pag. 10

¹⁸⁹ Ivi, pag. 19

¹⁹⁰ Ivi, pag. 22

¹⁹¹ Ivi, pag. 25

¹⁹² Ivi, pag. 23

specificati, a seconda del tipo di sfruttamento, i profili delle giovani donne e la loro nazionalità. L'organizzazione criminale cinese sembra essere molto organizzata e si occupa di tutti gli aspetti organizzativi dell'attività indoor che vede, come vittime, ragazze molto giovani, che spesso non hanno conoscenza della lingua italiana e/o sono in possesso di documenti falsi risultando, proprio per questo motivo, maggiormente sotto il controllo dei criminali¹⁹³. Per quanto riguarda le organizzazioni criminali nigeriane e rumene, i controllori obbligano le vittime a provvedere da sé all'organizzazione dell'attività prostituzione e a vendersi nel web¹⁹⁴. Internet ha assunto sempre più un ruolo centrale, durante l'emergenza sanitaria, per rilevare la domanda di prostituzione collegata al traffico di esseri umani e per favorire servizi sessuali tra i potenziali clienti, moltiplicando i luoghi virtuali nei quali le vittime vengono rese merce, in base alle loro caratteristiche o alle prestazioni che sono disposte a svolgere¹⁹⁵.

Un altro aspetto, causato dall'emergenza Covid 19, che ha colpito anche le giovani fuoriuscite dal sistema di sfruttamento e già inserite nel Programma Unico di Protezione, riguarda la ricaduta emotiva e psicologica di queste ragazze, dovuta all'improvvisa interruzione o all'indebolimento dell'attività scolastica e dei rapporti con i coetanei e le coetanee¹⁹⁶. Nel caso delle giovani che avevano da poco cominciato un percorso di fuoriuscita, ritrovarsi nuovamente in una circostanza di isolamento, per certi aspetti simile alla loro situazione iniziale da cui erano scappate, ha causato uno stato di depressione o comunque insoddisfazione¹⁹⁷. L'impatto più drastico è stato percepito nei percorsi di formazione e di inserimento lavorativo per promuovere l'autonomia, i quali sono stati colpiti dalla grave crisi che ha caratterizzato alcuni settori cruciali tra i quali il turismo e la ristorazione¹⁹⁸. Questi ultimi sono settori lavorativi in cui molte ragazze erano riuscite a ottenere un impiego, successivamente terminato a causa della chiusura di ristoranti e alberghi. La perdita di lavoro potrebbe avere ricadute serie sul loro percorso di riscatto e autonomia, non solo a livello economico ma anche psicologico.¹⁹⁹

Il Global Report dell'UNODC del 2020 evidenzia, in merito all'epidemia di Coronavirus, che la disoccupazione causata dalla crisi pandemica potrebbe, molto probabilmente, aumentare le potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento nel mondo, specialmente nelle nazioni che sono state colpite più duramente dalla crisi. Le persone in cerca di lavoro saranno infatti più propense ad assumersi rischi, anche molto elevati, nella speranza di aumentare le loro possibilità di sostentamento.²⁰⁰

¹⁹³ Ivi, pag. 20

¹⁹⁴ Ivi, pagg. 23-24

¹⁹⁵ Ivi, pag. 21

¹⁹⁶ Ivi, pag. 27

¹⁹⁷ Ivi, pag. 27

¹⁹⁸ Ivi, pag. 30

¹⁹⁹ Ivi, pag. 27

²⁰⁰ UNODC, Global Report on Trafficking in Persons, 2020, pag. 9

4.2.2 Il progetto N.A.Ve durante la pandemia

Una criticità che è emersa all'interno del progetto N.A.Ve, durante l'epidemia da Covid 19, riguarda la salute riproduttiva delle donne vittime di tratta. La chiusura dei distretti sanitari ha costretto a svolgere delle operazioni, che precedentemente avvenivano in presenza, tramite via telematica. Le tessere sanitarie, per esempio, dapprima consegnate in presenza agli operatori e alle operatrici dell'unità di contatto, durante la pandemia sono state distribuite online, come riporta un'operatrice del progetto N.A.Ve. Molte delle persone in carico al sistema antitratta, però, non sono in possesso di un indirizzo mail personale.

Garantire la salute riproduttiva delle donne, in modo particolare delle donne vittime di tratta, si è rivelato essere un'impresa ardua. Le operatrici del Network Antitratta per il Veneto sostengono che la pandemia abbia causato una "rivoluzione in negativo" dei servizi sanitari. Innanzitutto è avvenuta una perdita del contatto, con gli operatori, all'interno del sistema sanitario. I referenti presenti nelle ULSS, i quali conoscono gli operatori e le operatrici del sistema antitratta, non riescono ad essere disponibili allo stesso modo in cui lo erano prima dell'epidemia. Il personale sanitario cambia molto frequentemente e, di conseguenza, vi è una continua riorganizzazione da entrambi i lati, sia degli operatori dell'ambito sanitario che degli operatori del sistema antitratta. Questi ultimi devono aggiornare costantemente il nuovo personale sanitario riguardo alla situazione delle vittime di tratta, spesso ricevendo risposte "illogiche" come la richiesta di un passaporto per chi è richiedente asilo.

"A causa del Coronavirus, molti servizi sono rimasti chiusi, in particolare, i consultori familiari e i distretti per le malattie infettive e per le malattie sessualmente trasmissibili. Si poteva andare solo per emergenze, quindi, nel lockdown, si andava solo per gravidanze per esempio, o cose molto urgenti. Prima vi erano degli accessi liberi o dei giorni fissi in cui si poteva andare, ora si può accedere solo tramite appuntamento. Sussiste il problema del tampone, perché, delle persone assistite, nessuna di loro ha un medico di base o un'applicazione. Le più fortunate hanno una tessera sanitaria per richiedente asilo o una dichiarazione di ospitalità, ma comunque non è semplice. Siamo riuscite ad avere risposte grazie ai contatti con le ULSS che sono parte del progetto N.A.Ve. Siamo riuscite a fare effettuare i tamponi e ad avere gli esiti. Dal mio punto di vista, i problemi riguardo alla sanità, sono molto aumentati, soprattutto per le tessere, che garantiscono una serie di tutele che senza non si hanno –riporta una delle operatrici e aggiunge- prima era più semplice, dato che si andava allo sportello. Spesso poi bisogna interfacciarsi con operatori che non ci conoscono, ogni volta dobbiamo presentarci e ci danno risposte senza logica come il passaporto per chi sta facendo richiesta di asilo, e tante volte non si firmano quindi neanche sappiamo con chi stiamo parlando. In più cerchiamo di comunicare tramite mail per ricevere delle risposte scritte. Sarebbe più facile chiamare, ma non risulterebbe tracciato, quindi tutt'ora è molto faticoso."

Un'operatrice, con competenza in supporto psicologico, afferma di aver ricevuto alcune segnalazioni, da parte del personale sanitario, in merito a persone ricoverate e sconosciute al sistema antitrattra. Le segnalazioni sono conseguite all'incapacità del personale sanitario nel gestire casi di persone irregolari, senza alcun tipo di permesso di soggiorno, per le quali sussistevano delle difficoltà nella procedura per l'ottenimento della tessera sanitaria.

Il Direttore dell'area immigrazione della Comunità dei Giovani, riporta un'ulteriore criticità conseguita alla pandemia: *“Un altro problema si è presentato con gli accompagnamenti. Quando si fa una visita di accompagnamento per le persone adulte, nel periodo di pandemia, queste vengono riservate solo alla persona che sta male. È difficile far accedere un accompagnatore, dipende dalla comprensività del personale sanitario e questo è un problema anche perché ci sono persone che non conoscono l'italiano o che presentano altre problematiche.”*

Secondo la referente del progetto N.A.Ve *“la sanità ha escluso, anziché incluso”* durante la pandemia. La mancanza di Covid hotel, nella regione Veneto, ha costretto le vittime di tratta e di grave sfruttamento a trascorrere la quarantena nel luogo in cui erano emerse, prima di poter accedere alle strutture di accoglienza. Inoltre, la referente riporta: *“Durante la fase di lockdown, non si riusciva poi a trovare regole che valessero per tutti i territori e questi sono problemi non ancora risolti”*

Riguardo alla salute riproduttiva delle donne vittime di tratta, la referente afferma che, durante il periodo di isolamento, le interruzioni volontarie di gravidanza (IVG) sono diminuite, molto probabilmente, perché le donne si sono rivolte in misura minore ai servizi, rispetto al periodo precedente.

“Non mi viene da dire che le donne vittime di tratta abbiamo cambiato comportamenti. magari ci può essere stata una parte di casi di “preservativi rotti”, passatemi questo termine. L'impressione che noi abbiamo sempre avuto, però, è che le donne restassero incinte non perché si rompeva il preservativo, ma perché avevano rapporti non protetti con i compagni, con quelli che in quel momento erano le persone di riferimento e questi comportamenti, a nostro parere, non sono cambiati. Ci sarebbe da interrogarsi, dunque, su quali altre modalità abbiano utilizzato per interrompere una gravidanza non desiderata”

Una delle operatrici del progetto aggiunge inoltre che, a seguito del primo lockdown, si è verificato un crollo delle presenze in strada. *“Chi ha potuto se n'è andato. Soprattutto le persone che venivano dall'Est Europa, in specie dalla Romania e dalla Bulgaria, per esempio, se ne sono andate dopo l'estate. Poi loro erano già abituate ad un grande turnover, a spostarsi spesso, e volevano evitare un nuovo lockdown, proprio essendosi trovate in una grave situazione di precarietà abitativa.”* L'operatrice aggiunge in merito all'attività prostituzione delle donne vittime di tratta e grave sfruttamento: *“Anche quando hanno riaperto tutto, o anche con il coprifuoco, la loro attività lavorativa è rimasta più difficile da svolgere. Ci sono meno clienti, c'è un controllo serrato delle autorità in strada, sia per il rispetto delle ordinanze anti-*

prostituzione, sia per l'utilizzo delle mascherine. Sono tutti fattori che non favoriscono l'attività lavorativa prostituzione. A marzo-aprile, molti hanno provato con la prostituzione indoor, qualcuna con annunci su internet e qualcuna ha anche provato la via del web, per diventare camgirl o altro. Non è così semplice, è un metodo di lavoro molto diverso, non è per tutti e tutte, e quindi alcune non ci sono riuscite.”

Per quanto riguarda i casi di positività, l'operatrice riferisce che vi è una buona collaborazione con l'ASL, per cui il sistema antitratta è riuscito a monitorare efficacemente le persone segnalate. Sussiste, però, una situazione precaria delle persone in carico al progetto, stando a quanto riportato dall'operatrice: *“Le persone monitorate dal sistema antitratta si sono rivolte immediatamente a noi. Ai primi sintomi ci hanno chiamato e hanno seguito le indicazioni, più o meno. A parte quelle che manifestavano sintomi di malessere, le altre avevano bisogno di lavorare perché non avevano altre fonti di sostentamento. Uno dei problemi è stato anche quello della promiscuità abitativa, per cui nessuna di queste persone è davvero in grado di fare un isolamento domiciliare, perché nessuna vive da sola in un appartamento e abbiamo molti casi di persone che vivono in grande precarietà. Inoltre, molte persone si sono viste staccare le utenze, perché non hanno più pagato, anche se è vero che gli sfratti sono bloccati ma i proprietari hanno usato questi metodi.”*

Riguardo a una delle criticità presenti già prima della pandemia, ossia l'accoglienza in struttura di donne incinte o con figli minori a carico, l'operatrice del progetto sostiene di non aver rilevato un aumento di gravidanze durante il lockdown e afferma che il comune ha collaborato per affrontare le criticità interne ai casi.

“Con il comune si sono affrontati questi casi. Tante ragazze pensano che se sono incinte verranno aiutate. È stato, in realtà, un problema difficile da affrontare, perché il comune diceva che non poteva accogliere tutti, le strutture di accoglienza e i dormitori erano chiusi. Purtroppo arrivavano ragazze dicendo di essere da sole, perché sapevano che non sarebbero state accolte in coppia. Il comune, non avendo possibilità di accogliere, ha erogato contributi economici per farle permanere nel domicilio dove si trovavano. Tante volte dicevano di avere il problema dello sfratto, si parla sempre di affitti senza contratto. Si trattava di affrontare l'emergenza per ragazze che conoscevamo perché lavoravano in strada.”

In merito allo stanziamento di fondi aggiuntivi ai sistemi antitratta, per far fronte all'emergenza Coronavirus, la referente del progetto N.A.Ve afferma che le risorse sono rimaste le stesse. Proprio per la mancanza di risorse aggiuntive, è avvenuta una riorganizzazione dei servizi antitratta e una revisione delle priorità da parte degli operatori e delle operatrici. *“Abbiamo provato a dare priorità diverse, come, per esempio, provare a rispondere ai bisogni alimentari delle persone anziché far partire il tirocinio dato che era palese che, in quel momento, avrebbe avuto forti limiti. Oppure si è cercato di privilegiare un'informazione legata più all'educazione civica piuttosto che alla formazione specifica sulla sicurezza sul lavoro. Abbiamo fatto delle rivalutazioni delle priorità. Sono stati fatti corsi online per attestati e patentini.”*

La referente aggiunge riguardo le categorie più vulnerabili: *“Le persone non uscite da tanto tempo dai percorsi, per cui c’è un follow-up, sono state colpite in pieno e hanno quasi tutte perso il lavoro e con la cassa integrazione abbiamo dovuto attivare dispositivi di compensazione del reddito, come sussidio di disoccupazione o altri aiuti economici. Mentre è stato più facile con le persone che avevano già un diritto di cittadinanza perché, domiciliate eccetera e si poteva attingere alle risorse nazionali o locali. La maggiore difficoltà è stata per chi era appena entrato nei meccanismi di assistenza.”*

Un aspetto interessante, che viene riportato dalla referente, riguarda la forte solidarietà espressa dalla cittadinanza e, allo stesso tempo, una lontananza da parte del settore pubblico nei confronti delle categorie vulnerabili.

“Abbiamo avvertito una forte solidarietà da parte della cittadinanza. Ci sono stati diversi privati, o aziende, che ci hanno aiutato con pacchi alimentari e risorse di prima necessità. Io, personalmente, ho sentito che a livello pubblico, tutta quella fascia di persone vulnerabili è stata dimenticata. I requisiti di accesso ai benefici erano rivolti solo a chi aveva bisogno, ma non troppo bisogno, perché la gamma di interventi per chi andava troppo sotto non era più prevista. Quindi ci trovavamo in situazioni imbarazzanti, per esempio la corsa per i buoni perché scadevano, proprio da elemosina non da riconoscimento di un diritto fondamentale. Questo è stato più umiliante che essere del tutto dimenticati, che non è accettabile comunque ma almeno è più comprensibile in un periodo di pandemia.”

4.2.2.1 Il contesto di Treviso

L’assistente sociale del comune di Treviso, incaricata per il progetto N.A.Ve, riguardo all’epidemia da Covid 19 ribadisce:

“Ha influenzato abbastanza per le tempistiche. Con molte situazioni si è andati in deroga e quindi è aumentato il periodo della presa in carico perché l’accesso al lavoro era lì per iniziare e poi, con la pandemia, è crollato tutto. Per esempio, chi doveva iniziare il lavoro ha dovuto cambiare il permesso di soggiorno per motivi lavorativi, dato che non si è potuta fare la conversione perché, a causa del Covid, si è interrotto il contratto che aveva. Si è prorogata l’accoglienza, anche all’interno del N.A.Ve, da 18 a 24 mesi. I due pilastri maggiori sono rimasti, oltre all’elaborazione dei documenti, il lavoro e l’abitazione. Bisogna lavorare su questi aspetti, nel caso di chi ha la possibilità e le competenze, dato che se manca il lavoro si fa fatica a dare lo slancio alla persona.

I tempi, per via del Covid, si sono dilazionati anche per quanto riguarda la conversione dei permessi di soggiorno e le Commissioni Territoriali.”

L’operatore di La Esse conferma quanto sostenuto anche dall’assistente sociale, ossia che i pilastri principali dell’accoglienza sono rimasti l’abitazione e l’inserimento lavorativo,

evidenziando però anche le criticità riguardanti il lavoro online degli operatori e delle operatrici con persone assistite che spesso non hanno dimestichezza con l'utilizzo della tecnologia.

“Rispetto al N.A.Ve, ma un po' a tutti, nel periodo di marzo e aprile, l'anno scorso in pieno lockdown, si sono dovute interrompere gli incontri di persona e non sempre è facile lavorare online, da un punto di vista strumentale che personale. Cioè lavorare con delle persone che magari hanno anche delle difficoltà linguistiche e per le quali, non per forza, è garantito l'accesso alla rete, la quale comunque ha un costo, non ha facilitato. Vuol dire che per due mesi quelle persone non le abbiamo viste, se non sentite al telefono. Soprattutto in progetti nei quali l'obiettivo principale è creare legami e relazioni con il territorio, nel momento in cui il territorio è chiuso, viene meno tutta una larga fetta di attività e ci si sposta solo sull'emergenza. È diventato priorità monitorare, dal punto di vista della pandemia, che la persona stesse bene e far in modo di preservare quella situazione, per quanto precaria, o fare in modo che, quanto meno, non peggiorasse.”

L'operatrice dell'Unità di valutazione e crisi di Treviso afferma che il Terzo settore ha avuto più libertà di movimento, rispetto al pubblico, soprattutto durante la pandemia.

“Il vantaggio del privato nell'aver supporto del partenariato del pubblico è proprio la tutela, l'accesso ai servizi che è sicuramente facilitato e più rapido. Il privato però offre una maggiore agilità, per esempio nel periodo del Covid-19, si ha la possibilità di muoversi in maniera diversa senza dover rispettare gli orari di un ufficio.”

Un'opinione diversa è espressa dall'operatore di La Esse, riguardo all'agilità del privato sociale, il quale rischia di avere una mole di lavoro elevato:

“Lo smartworking di una cooperativa diventa un h 24 mentre quello di un pubblico ha gli orari di ufficio in larga parte. È un po' sulla modalità di lavoro, non vi è una giusta o sbagliata, ma sono diverse. Lo smartworking del Terzo Settore era quasi una disponibilità e reperibilità costante, per quanto l'operatore non fosse a lavoro ma a casa. Su questo come su tanti altri progetti.

La flessibilità è sicuramente un valore aggiunto, dall'altro la costante disponibilità significa che, in qualsiasi momento, devi essere pronto a dare delle risposte. Qualsiasi cosa tu stia facendo in quel momento, l'interlocutore pretende una risposta. Questo è il lato del lavoro da casa, sentirsi in obbligo di dover rispondere anche se comunque si sta lavorando, nonostante si sia a casa.”

L'assessora precisa che durante l'epidemia e la fase di lockdown il contatto con il progetto N.A.Ve è continuato principalmente per la gestione delle emergenze, come i buoni alimentari.

“Ci siamo sentiti nei primi giorni di emergenza col progetto N.A.Ve e so che alcune donne erano in difficoltà, per via delle lunghe code ai supermercati per la spesa. Non riuscivano a gestire questa situazione, quindi è stato dato un supporto e una riorganizzazione con i buoni alimentari e con i banchi alimentari. I buoni alimentari pagati dal governo o in banchi alimentari nostri,

invece, gestiti nel nostro caso da San Vincenzo, quindi c'è stato un contatto diretto per fare avere alle donne, ad esempio, la borsa della spesa in caso di necessità"

L'assessora aggiunge, inoltre, riguardo alla gestione dell'emergenza a livello nazionale, che la situazione era difficilmente comprensibile e la priorità era rendere possibile agli operatori e alle operatrici di effettuare il contatto con le vittime di tratta e di grave sfruttamento: *"Abbiamo cercato di fare informazione nei confronti delle donne su quella che può essere una rete territoriale di supporto quando la situazione era assolutamente strampalata. Infatti anche noi non capivamo più a che ora si poteva andare al supermercato, quindi anche lì c'è stata una ricerca di nuove modalità senza far venire a meno il servizio. So che gli operatori uscivano comunque, perché la sera andavano in strada. Tra l'altro ci eravamo anche preoccupati, il N.A.Ve lavora in maniera molto serena con la prefettura perché ha contatti diretti, ma noi ci eravamo preoccupati con altre associazioni, anche nei primi mesi di epidemia quando c'era il blocco totale alla circolazione. Durante il lockdown, avevamo comunicato anche per altre associazioni alla Prefettura, come Sant'Egidio, riguardo alla possibilità che i volontari girassero per aiutare le persone in strada, quindi se venivano trovati fuori erano autorizzati ad esercitare il loro lavoro."*

4.2.3 Il progetto Oltre la Strada durante la pandemia

Durante la pandemia, al fine di combattere la criminalità insita nella prostituzione, l'amministrazione di Piacenza ha stipulato una nuova convenzione con la cooperativa "Lotta contro l'emarginazione", la quale prevede una serie di interventi *ad hoc* nei confronti delle donne in strada, tra i quali il monitoraggio di eventuali sintomi da Coronavirus, oppure casi di depressione dovuti all'isolamento. Un piano operativo dunque che ha una durata di un anno, coperto finanziariamente per la somma di 57.000 euro, risorse erogate per l'80 % da fondi regionali²⁰¹.

Il documento del piano fa riferimento non soltanto ai rischi ai quali sono esposte le donne prostitute dovuti all'emergenza sanitaria in corso, ma prevede anche una serie di interventi generali che hanno lo scopo di far emergere le situazioni di grave sfruttamento presenti sul territorio. In specie, tramite il progetto "Oltre la strada", la cooperativa "Lotta contro l'emarginazione" provvede all'intercettazione delle potenziali vittime di tratta di esseri umani e delle donne prostitute e dei loro clienti direttamente in strada, nei locali pubblici e negli appartamenti al fine di promuovere misure di prevenzione, promozione sanitaria e supporto

²⁰¹ Editoriale Libertà, Sintomi da Covid ed emergenza abitativa: unità di strada in supporto alle prostitute, 5 maggio 2020, <https://www.liberta.it/news/cronaca/2020/05/05/sintomi-da-covid-ed-emergenza-abitativa-unita-di-strada-in-supporto-alle-prostitute/>

all'inclusione sociale. Secondo le ultime rilevazioni, a Piacenza sono circa una settantina le donne e le ragazze in strada, la maggior parte proveniente dall'Est Europa e dall'Africa.²⁰²

Le unità di strada della cooperativa "Lotta contro l'emarginazione" svolgono tre uscite alla settimana (sia al pomeriggio che alla sera) in modo tale da entrare in contatto con le donne, fornire loro generi alimentari e materiale per la prevenzione, per la quale vengono anche proposti percorsi di accompagnamento ai servizi sociosanitari per lo screening di malattie a trasmissione sessuale o di patologie oncologiche e per eventuali interruzioni volontarie di gravidanza.²⁰³

Nel periodo di allerta sanitaria, l'attività ha conosciuto un'intensificazione tramite il monitoraggio via telefonica delle donne avvicinate in strada, per tenere sotto controllo l'eventuale comparsa di sintomi da Coronavirus, garantire, o comunque favorire, l'accesso costante alle cure antiretrovirali, offrire supporto nel caso di mancanza di generi alimentari e/o di alloggio.²⁰⁴

Il referente del progetto Oltre la Strada sostiene che l'epidemia ha avuto un forte impatto sul sistema antitratto, con un forte calo delle prese in carico nel corso del 2020, e una maggiore difficoltà nella gestione dell'accoglienza a causa delle quarantene obbligatorie nei casi sospetti o di positività al virus: *"Il Covid ha avuto un impatto sulle nostre attività fortissimo, come l'ha avuto su tutto, anche su altre attività e da un lato ha creato dei problemi a livello pratico per le accoglienze, cioè nel gestire le quarantene. Inoltre noi, come progetto regionale, non abbiamo mai avuto così poche nuove prese in carico come nel 2020, periodo in cui abbiamo registrato il minimo delle nuove prese in carico nel corso di un anno. Fare entrare una persona nuova era diventato un grande problema, dato che doveva avere una struttura specifica per gestire la quarantena. Si sono interrotte tutte le attività di inserimento lavorativo in azienda, tutti i tirocini si sono bloccati e questo ha influito molto negativamente. Il tirocinio in azienda procura infatti un'entrata per la persona presa in carico. Quindi vuol dire che le persone non hanno più i soldi e fanno più fatica a stare dentro i progetti se non ricevono i soldi che stavano ricevendo."*

Il referente riporta poi un fatto inedito accaduto, proprio a causa dell'epidemia, e che rappresenta un fattore positivo:

"C'è stata una seconda conseguenza. La pandemia ha messo in difficoltà economica tante persone che nei territori vivevano del lavoro sessuale e che non potevano più svolgere. Cosa è

²⁰² Editoriale Libertà, Sintomi da Covid ed emergenza abitativa: unità di strada in supporto alle prostitute, 5 maggio 2020, <https://www.liberta.it/news/cronaca/2020/05/05/sintomi-da-covid-ed-emergenza-abitativa-unita-di-strada-in-supporto-alle-prostitute/>

²⁰³ Editoriale Libertà, Sintomi da Covid ed emergenza abitativa: unità di strada in supporto alle prostitute, 5 maggio 2020, <https://www.liberta.it/news/cronaca/2020/05/05/sintomi-da-covid-ed-emergenza-abitativa-unita-di-strada-in-supporto-alle-prostitute/>

²⁰⁴ Editoriale Libertà, Sintomi da Covid ed emergenza abitativa: unità di strada in supporto alle prostitute, 5 maggio 2020, <https://www.liberta.it/news/cronaca/2020/05/05/sintomi-da-covid-ed-emergenza-abitativa-unita-di-strada-in-supporto-alle-prostitute/>

successo? E questo è un fatto inedito che si è verificato per la prima volta con la pandemia. È successo che si sono rivolte ai Servizi Sociali del comune, anche attraverso il lavoro fatto dalle unità di strada. Queste persone hanno preso il telefono e hanno chiamato l'unità di strada affermando di non poter più lavorare in strada, di non aver più soldi per pagare l'affitto e l'unità di strada le ha messe in contatto con i servizi sociali del Comune. Quindi i Servizi Sociali del comune hanno avuto accesso a una fetta di fenomeni, a un insieme di persone, che prima non conoscevano e questa è una grande novità.”

Un altro aspetto, messo in luce dal referente del progetto Oltre la Strada, riguarda lo sfruttamento lavorativo. Il referente spiega che le vittime di sfruttamento lavorativo, dopo la chiusura del distretto in cui lavorano, spesso migrano in altri territori alla ricerca di nuove opportunità lavorative. Durante la pandemia, nella fase di lockdown, gli spostamenti però non erano autorizzati, per cui anche chi aveva perso il lavoro era costretto a permanere all'interno del territorio in cui si trovava.

“Quando c'è uno sfruttamento lavorativo e c'è un'operazione delle Forze dell'Ordine, la scena classica, è quella in cui le Forze dell'Ordine chiudono il laboratorio tessile e i lavoratori che erano in condizioni di illegalità smettono di lavorare perché la polizia chiude la fabbrica. Quelle persone, di solito, il giorno dopo vanno in un altro territorio per cercare un altro lavoro. Invece quando c'è stato il primo blocco queste persone sono rimaste bloccate sul territorio, quindi abbiamo avuto dei casi di gente che vivevano nei casolari sparsi nella campagna della Romagna, in quattordici, in una casa senza l'acqua. Queste persone hanno preso il telefono e hanno chiamato il comune. È una situazione che ha avuto grandi implicazioni perché queste persone, fino al giorno prima, non esistevano in quel territorio. Dormivano in un casolare abbandonato in mezzo alla campagna, alla mattina il furgone le portava a lavorare, da una parte oppure dall'altra, e la sera li riportava li a dormire, quello era tutto il rapporto che avevano sul territorio. Il Covid le ha fatte emergere e quindi si è creata la necessità di dare risposte a persone che prima non erano visibili.”

Il referente aggiunge inoltre che, a livello economico, durante la pandemia, molte sono state le risorse assegnate ai comuni per fronteggiare le varie criticità conseguenti all'emergenza sanitaria.

“A livello di governance l'implicazione principale è stata che, sia a livello nazionale che a livello regionale, una marea di risorse sono state assegnate ai comuni per fronteggiare le richieste di aiuto dei cittadini e lo dice l'articolo 118 della Costituzione, il principio di sussidiarietà verticale. Il cittadino, che è in difficoltà, si rivolge prima di tutto al comune e dato che con il Coronavirus è aumentata la difficoltà, i servizi sociali hanno avuto tante risorse dentro questo grande fenomeno. Vi era anche una quota di persone che erano conosciute dai servizi delle unità di strada, ma che il comune non conosceva e che ha potuto conoscere. Sono partite perciò delle richieste di aiuto economico di tante tipi e si è creato un rapporto che è una cosa sempre

positiva. Stiamo parlando di persone coinvolte nei fenomeni di prostituzione, tra le quali anche probabilmente vittime di tratta.”

Il referente conclude sostenendo: *“Siamo riusciti a superare le difficoltà in tanti modi, alcune associazioni hanno messo posti letto aggiuntivi, così come ad un certo punto, è uscita una circolare del Ministero dell’Interno, la quale riferiva che le strutture del SIPROIMI rimaste vuote, a causa del decreto Salvini, potevano essere utilizzate per le vittime di tratta che non avessero altro posto all’interno dell’art. 18. Si è cercato in vario modo di trovare più posti di accoglienza, non perché aumentassero le persone, ma perché non potevano più stare tutte le persone in uno stesso appartamento. Le persone sono diminuite, ma sono aumentati i posti letto per distanziarle.”*

4.2.3.1 Il contesto di Ravenna

L’assessora alle politiche sociali del comune di Ravenna sostiene che affrontare il tema della migrazione durante l’epidemia porta alla luce criticità latenti oppure minimizzate. *“Quando si parla di pandemia è utile considerare che tre quarti dei rifugiati e delle rifugiate vive in Paesi in via di sviluppo con una sanità pessima e che se i Paesi accoglienti europei, invece di favorire la legalizzazione degli arrivi e la regolarità dei e delle migranti, creano insicurezza ed illegalità nell’ambito della permanenza dei migranti, è chiaro che questa contraddizione riguardo al tema della sicurezza venga fuori in periodo di Covid.”²⁰⁵*

Gli effetti negativi dell’epidemia, secondo quanto emerso dalle interviste, sono stati mitigati dalla buona collaborazione tra Oltre la Strada e l’ASL, il funzionario afferma: *“Se c’è la necessità di effettuare un tampone, lo si fa tranquillamente, nel caso in cui appunto dovesse accadere, ovvio che sono appartamenti dove stanno in quattro o cinque persone, quindi creare le condizioni di isolamento diventa complesso. Però abbiamo avuto la possibilità di ricorrere all’ASL e quindi all’albergo Covid.”* Riporta poi un esempio riguardante due ragazze titolari di protezione internazionale: *“Ci è capitato anche, ad esempio, di dover fare entrare due titolari, provenivano dalla zona di Biella e sono state trasferite a Ravenna, e siccome erano titolari di protezione, abbiamo ritenuto opportuno far fare loro un passaggio all’interno del SIPROIMI, dove abbiamo delle strutture di osservazione e quindi, chi entra in SIPROIMI, fa il tampone e resta 15 giorni in un appartamento praticamente da solo. Siccome queste ragazze erano titolari di protezione internazionale è stato possibile farlo.”*

Inoltre, riferisce di un ultimo colloquio svolto con donne vittime di tratta, spiegando che anche se l’epidemia crea difficoltà, alcuni incontri possono avvenire in presenza. *“L’incontro che ho fatto la scorsa settimana con le cinque beneficiarie, tutte vittime di tratta a scopo di*

²⁰⁵ Europa Romagna, Convegno Ravenna e il Mediterraneo tra sicurezza e immigrazione, una settimana di approfondimenti su temi di attualità Promosso da DBC - Dipartimento di Beni Culturali Università di Bologna e Comune di Ravenna, 15 luglio 2020, www.youtube.com/watch?v=StM20mXd1L0

sfruttamento sessuale, l'ho fatto in presenza con loro e le operatrici, però la collega referente del progetto SAI era in smartworking e si è collegata online. Avevo piacere di farlo insieme, l'incontro, perché una di loro ha chiesto di poter proseguire l'accoglienza nel sistema SAI e quindi è giusto che entri in contatto anche con la referente di questo sistema e che ci fosse anche quest'ultima alla presentazione di questo incontro, anche se normalmente si fanno online, con il cellulare o si va col PC in struttura."

L'operatrice antitratta riporta delle criticità riguardanti l'implementazione di alcuni servizi all'interno di Oltre la Strada, tra queste l'impossibilità di accedere al consultorio che in periodo di epidemia, almeno nel primo lockdown, era rimasto accessibile solo per le gravidanze.

La seconda criticità concerne l'interruzione dei tirocini formativi, come viene spiegato dall'operatrice antitratta: *"Nel 2020 c'è stato un po' un arresto di tutte le attività formative purtroppo."* Specifica, però, che attualmente le attività stanno ricominciando ad essere svolte. *"Adesso in realtà alcuni dei nostri beneficiari vengono inseriti nei programmi di formazione, nel quadro della legge 14. La legge 14 è una legge regionale che permette l'ingresso in percorsi di formazione, credo a persone con particolari vulnerabilità e svantaggio sociale, è una legge molto buona."*

L'operatrice dell'unità di strada conferma quanto riportato dalla collega di Oltre la Strada: *"Durante il primo lockdown dell'anno scorso abbiamo avuto difficoltà, perché il consultorio era chiuso e davano priorità ad altri tipi di ingressi, mentre adesso si sono organizzati e, nonostante la zona rossa, riesco a prendere tranquillamente gli appuntamenti per le mie ragazze che devono fare controlli o che vogliono fare un'interruzione volontaria di gravidanza quindi dipende. Però al momento non ho più avuto problematiche per fare l'accesso ai servizi alle ragazze."*

L'operatrice riporta anche un cambiamento significativo delle presenze in strada. Queste ultime infatti, a seguito dell'epidemia, sono diminuite e quindi i contatti delle unità di strada, soprattutto nel primo lockdown, erano quasi nulli. Le principali richieste di aiuto riguardavano beni alimentari e supporto economico. *"Nel primo lockdown le ragazze erano sparite. Abbiamo continuato a fare le uscite a marzo e aprile, ma non incontravamo nessuno. Le richieste maggiori dell'anno scorso erano di supporto alimentare o economico perché magari non riuscivano a pagarsi l'affitto, non avevano soldi per mangiare, cibo. C'erano anche poche richieste per l'accesso ai servizi come il consultorio."*

La diminuzione delle presenze in strada ha favorito un contatto più approfondito con le poche donne ancora presenti creando in questo modo un rapporto più stretto. *"Nell'ultimo anno c'è stata questa possibilità di fermarci a fare chiacchiere perché i numeri delle presenze in strada si sono abbassati per il Coronavirus e quindi questo ci ha dato la possibilità di fermarci, con quelle poche persone che si incontravano, anche un quarto d'ora, venti minuti per persona. Prima,*

considerando che in quattro ore bisognava coprire un'area abbastanza grande, di solito si avevamo circa 30-35 contatti a sera. Ora se va bene in questi giorni sono sette o dieci contatti e, poco prima di diventare zona rossa, se andava bene soprattutto nell'uscita pomeridiana, erano su una ventina di persone.”

L'esperienza riportata dall'operatrice dell'unità di strada conferma i dati raccolti da Save the Children e da UNODC, secondo i quali molte donne che prima esercitavano in strada, a causa dell'epidemia, si sono spostate al chiuso o nei siti web. *“Alcune si sono spostate al chiuso, lo so perché ce lo hanno detto e altre le ho viste facendo il monitoraggio degli annunci al chiuso. Non tantissime ma in realtà perché la maggior parte, chi ha potuto è tornata nel Paese di origine, credo per via del Coronavirus, perché se non lavori non puoi mangiare, non puoi pagare l'affitto e quindi tanto vale essere in una sorta di luogo protetto, essere a casa con la famiglia. Invece qua, da sole, senza lavorare, dover pagare l'affitto oneroso perché le ragazze si appoggiano a dei residence che ti chiedono 200-250 € a settimana, diventa problematico non lavorando.”*

È in corso un'iniziativa del tutto sperimentale, in questo periodo di epidemia, proprio per affrontare al meglio le criticità emergenti. L'operatrice dell'unità ribadisce infatti che il progetto Lunatica sta cercando di attivare una procedura, insieme al comune e ai servizi sociali, con lo scopo di poter effettuare una presa in carico più completa delle persone che l'unità di strada incontra. *“Alcune delle persone che incontriamo non hanno documenti, altre invece hanno documenti, la residenza e quant'altro. In una situazione come questa, in cui non possono lavorare, mangiare e pagare l'affitto, stiamo cercando di costruire una procedura con il servizio sociale. Quindi prendo i primi dati della persona e faccio una segnalazione all'assistente sociale di riferimento che il comune mi ha messo a disposizione. Dopodiché, confrontandomi con l'assistente sociale, cerchiamo di capire cosa si può fare, se c'è qualcosa che si può fare per una presa in carico oppure no. Ma è tutto sperimentale, ci stiamo lavorando e quindi è tutto un divenire.”*

Conclusioni

La ricerca ha avuto l'obiettivo di indagare le dinamiche della governance multilivello, in modo particolare della governance a livello orizzontale, nei percorsi di accoglienza delle donne richiedenti protezione internazionale vittime di tratta a scopo sessuale. Dalle interviste svolte è emerso che le dinamiche di governance, nei percorsi di accoglienza di queste donne, si dispiegano in modo significativo a livello locale tra i vari attori del pubblico, del Terzo settore e anche del volontariato.

Una prima differenza, che risulta evidente analizzando la struttura dei due progetti antitratta, riguarda l'ente capofila. Il progetto Oltre la Strada sembra avere un'organizzazione più istituzionalizzata con a capo la regione come ente capofila e ente promotore dell'intero sistema antitratta, seguono poi le amministrazioni locali come enti titolari e attuatori, e gli enti del Terzo settore come enti gestori. Il progetto N.A.Ve, invece, presenta come ente capofila il comune di Venezia, assieme a quest'ultimo collaborano le amministrazioni locali dei comuni capoluogo del Veneto e gli enti del Terzo settore. La strutturazione del sistema antitratta nel Veneto sembra svilupparsi maggiormente dal basso (bottom up) rispetto al sistema antitratta emiliano romagnolo.

D'altronde una delle caratteristiche di Oltre la Strada è il significativo coinvolgimento delle amministrazioni locali, con la conseguente rivalutazione del loro ruolo e delle loro competenze. Questa peculiarità contraddistingue il progetto anche dal resto del panorama nazionale, il quale, invece, è sempre stato storicamente contrassegnato da un consistente protagonismo del Terzo settore e da una mancanza, in alcune zone del Paese, del contributo degli enti pubblici.

Tuttavia, la struttura diversa dei due progetti antitratta non sembra risentire di differenze rispetto alla disponibilità di fondi regionali per la loro implementazione, i quali si aggiungono alle risorse messe a disposizione dal Dipartimento delle Pari Opportunità. Sia il progetto Oltre la Strada sia il progetto N.A.Ve possono contare su un contributo di fondi regionali. Infatti, anche se il Network Antitratta per il Veneto ha come ente capofila il comune di Venezia e non la regione, la referente del progetto afferma che il Network può contare sul contributo della regione e dei comuni di Venezia, Padova, Vicenza, Verona, Treviso e Rovigo.

Una seconda differenza, emersa dall'indagine dei due progetti a livello locale, concerne l'origine della collaborazione e la successiva nascita della rete di attori che caratterizza tali progetti. La motivazione che ha spinto Treviso, e altri comuni del Veneto, a entrare a far parte di una rete di attori, volta al contrasto della tratta di esseri umani, è stata quella del "decoro pubblico" e della sicurezza. Il fenomeno della prostituzione su strada creava sgomento tra i cittadini, i quali, di conseguenza, hanno sollecitato le amministrazioni locali affinché questo venisse reso meno visibile.

Lo stesso comune di Treviso è entrato di recente nel progetto perché inizialmente non riteneva di essere toccato dal fenomeno. Con il passare del tempo, grazie al contributo dato dagli operatori e dalle operatrici antitratta, le politiche securitarie hanno lasciato spazio a politiche maggiormente orientate ai diritti delle donne che esercitano in strada e al contrasto della tratta a scopo sessuale.

Nel contesto locale di Ravenna, e nel contesto regionale emiliano romagnolo, la situazione è molto diversa. La ragione della nascita di una rete di attori che collaborasse per il contrasto alla tratta è quella della tutela dei diritti delle donne migranti, in particolare di quelle vittime di migrazione forzata. Queste diverse motivazioni di adesione ai progetti antitratta possono essere spiegate dal diverso colore politico sia delle due regioni, Veneto ed Emilia Romagna, che dei due comuni presi in esame, Treviso e Ravenna. L'orientamento politico della regione Veneto e del comune di Treviso può aver spinto inizialmente ad un contrasto della tratta e del grave sfruttamento sessuale di tipo securitario, con una scarsa attenzione al miglioramento delle condizioni delle donne in strada e dei loro diritti. Nonostante ciò, dagli anni Novanta ad oggi, in specie dopo il primo bando ufficiale del 2016, del Dipartimento delle Pari Opportunità, destinato ai progetti antitratta, la parte politica di Treviso, nella figura dell'assessora alle Politiche sociali e Famiglia, risulta molto coinvolta e informata in merito al fenomeno della tratta di esseri umani. Quest'ultima infatti partecipa in prima persona a eventi di sensibilizzazione della cittadinanza e ha anche cercato di coinvolgere i comuni limitrofi a far parte del Network. Il colore politico non sembra dunque influenzare, al giorno d'oggi, la collaborazione nei percorsi di accoglienza delle donne vittime di tratta come forse aveva fatto in passato.

In entrambi i progetti antitratta, gli operatori e le operatrici, così come i referenti, sottolineano l'importanza svolta dal raccordo tra il sistema antitratta e il sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale. Questo raccordo è seguito all'incremento dei flussi migratori avvenuto nell'anno 2015, quando in Italia, e in altri Paesi dell'UE, cominciano ad arrivare un numero elevato di donne nigeriane vittime di tratta e di grave sfruttamento a scopo sessuale. Di conseguenza, in alcuni territori si sono formate le prime collaborazioni tra i progetti di assistenza e integrazione ex art. 18 e le Commissioni territoriali per la protezione internazionale. Tali collaborazioni sono poi state definite ulteriormente dal lavoro del Ministero dell'Interno assieme all'UNHCR tramite la stesura delle Linee guida per le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale: "L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral".

Per quanto riguarda il coinvolgimento della società civile, nel contesto locale di Treviso, il progetto N.A.Ve può contare sulla collaborazione dell'associazione di volontariato Emmaus²⁰⁶

²⁰⁶Organizzazione di volontariato aderente al Movimento Emmaus, per approfondimenti: <http://www.emmaustreviso.it/>

nell'accoglienza delle donne vittime di tratta e di grave sfruttamento sessuale, oltre alla collaborazione del Terzo settore tramite la Cooperativa La Esse²⁰⁷. In questo modo, il progetto arriva ad essere in stretto contatto con il territorio di Treviso. A Ravenna, il coinvolgimento della società civile appare meno forte. L'operatrice antitratta di Oltre la Strada riporta che nel corso dell'anno 2020 non ci sono state collaborazioni con associazioni di volontariato, anche se precisa "qualcosa si sta mettendo in moto". Gli anni precedenti, nel contesto ravennate, erano stati caratterizzati comunque da un coinvolgimento maggiore del volontariato nel progetto Oltre la Strada. L'operatrice dell'unità di strada a Ravenna riferisce infatti di una collaborazione del microprogetto Lunatica, all'interno del macroprogetto antitratta, con l'associazione di volontariato Avvocati di Strada. Quest'ultima collaborazione, essendo sperimentale, si è conclusa però a inizio 2020 e non è stata ripetuta successivamente.

Entrambi i progetti si impegnano nell'attività di sensibilizzazione della cittadinanza attraverso eventi nel contesto locale. A Treviso la cittadinanza è coinvolta tramite manifestazioni, come la maratona, durante la Giornata internazionale contro la tratta di esseri umani, il 30 luglio, alla quale partecipa anche l'assessora alle Politiche sociali e Famiglia. A Ravenna, invece, la cittadinanza è coinvolta soprattutto durante la Festa del Rifugiato celebrata durante la Giornata mondiale del rifugiato, il 20 giugno, nella quale viene incentivata l'interazione tra stranieri e cittadini tramite scambi culturali.

L'attività di ricerca è svolta da entrambi i sistemi antitratta e viene utilizzata dalle istituzioni locali per monitorare il fenomeno nel territorio sia regionale che locale, per sensibilizzare gli altri attori istituzionali nel territorio e la cittadinanza. Interessante è quanto afferma l'assessora delle Politiche sociali e Famiglia a Treviso, la quale sostiene che l'Emilia Romagna è un esempio da seguire per quanto riguarda le politiche di accoglienza.

Il punto di forza dell'amministrazione comunale di Ravenna sembra essere rappresentato dall'Ufficio Politiche per l'immigrazione e la cooperazione decentrata, costituito da un'équipe di esperti ed esperte sul tema dei servizi sociali e dell'immigrazione. Da quanto emerso dalle interviste svolte, è proprio il sistema delle équipe, che sembra mancare al comune Treviso, a rappresentare un vantaggio significativo, poiché queste ultime sono miste. La referente del SAI, infatti, lavora all'interno dell'Ufficio Politiche per l'immigrazione assieme al funzionario referente per il progetto Oltre la Strada di Ravenna. Lo stesso funzionario, essendo stato precedentemente referente del sistema ex SPRAR, ha maturato esperienza in entrambi i progetti e questo facilita il passaggio da un sistema di accoglienza all'altro, in caso di necessità, delle donne richiedenti protezione internazionale vittime di tratta.

Il progetto Oltre la Strada a Ravenna, inoltre, può trarre un vantaggio dalla presenza di una linea politica pressoché uguale tra Terzo settore e amministrazione comunale. La posizione di entrambi emerge come fortemente contraria ai decreti sicurezza, ritenuti responsabili di aver

²⁰⁷ Cooperativa La Esse, per approfondimenti: <http://www.laesse.org/>

ostacolato la collaborazione tra i vari attori e l'implementazione delle politiche di accoglienza. Lo schieramento del comune è stato quello di favorire l'iscrizione anagrafica anche ai richiedenti protezione internazionale proprio quando a questi veniva negata dal d.l. 4 ottobre 2018 n. 113, convertito in legge 1 dicembre 2018, n. 32, previsione dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 186 del 2020. Una presa di posizione forte, dunque, che ha visto uniti, per una lotta comune, il settore pubblico e il Terzo settore.

A Treviso, invece, rispetto ai decreti sicurezza, emergono opinioni differenti tra l'amministrazione comunale e Terzo settore. La prima infatti definisce il decreto sicurezza come positivo, soprattutto per aver modificato il sistema SPRAR in SIPROIMI, indirizzando così le risorse solo a determinate categorie di beneficiari. Il Terzo settore manifesta, invece, un'opinione contraria ai decreti sicurezza ritenendoli responsabili di aver creato difficoltà nell'implementazione delle politiche di accoglienza e aver, in qualche modo, ridotto la collaborazione tra i vari attori. Nonostante ciò, l'implementazione dei servizi di accoglienza alle richiedenti protezione internazionale vittime di tratta non sembra aver presentato criticità importanti, così come la collaborazione tra i due settori, pubblico e Terzo settore, a livello di governance orizzontale.

A Treviso così come a Ravenna, emerge la stessa criticità in merito alle donne richiedenti protezione internazionale vittime di tratta, in stato interessante o neomadri. Le strutture dei progetti antitratta, infatti, non sono adibite ad ospitare interi nuclei familiari.

Un'ulteriore problematica, presente in entrambi i territori, riguarda i centri di accoglienza straordinaria. Questi ultimi risultano più lontani nella collaborazione tra i vari attori e sembrano non offrire una buona accoglienza. Un elemento importante è rappresentato dalla presenza di entrambi i progetti antitratta all'interno di questi. Il N.A.Ve ha ribadito la sua presenza con i workshop all'interno dei CAS, in modo da facilitare le segnalazioni di potenziali vittime di tratta; Oltre la Strada, invece, attraverso una collaborazione per la gestione dei CAS, tra la Prefettura e l'amministrazione comunale, nel periodo 2017-2018 e la formazione degli operatori all'interno di questi.

Un elemento peculiare del progetto Oltre la Strada a Ravenna riguarda le attività di formazione degli operatori e delle operatrici, in merito alle nuove Linee guida sull'identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento. Durante la pandemia, l'utilizzo dei webinar a fini formativi si è sviluppato in maniera consistente. Al contrario, questo elemento non è emerso nella ricerca per il progetto N.A.Ve a Treviso. Tuttavia, a livello regionale, il Network realizza webinar, aperti a un pubblico più ampio, sul fenomeno della tratta e i vari tipi di sfruttamento, sul progetto e la modalità di lavoro utilizzata. Inoltre, il progetto N.A.Ve riesce a raggiungere un pubblico giovane anche grazie all'utilizzo delle reti social, ad esempio Facebook.

L'assessora alle Politiche sociali e Famiglia rivela che Treviso trae ispirazione dalle politiche sociali implementate in Emilia Romagna, avendo quest'ultima, sperimentato e investito molte risorse nel settore dell'accoglienza e dei servizi sociali. Specifica, inoltre, che in un futuro prossimo i progetti emiliano romagnoli verranno attuati anche in Veneto. Sarà necessaria però, secondo l'assessora, una ristrutturazione degli stessi, poiché il sistema socio sanitario veneto è differente rispetto a quello emiliano romagnolo, così come sono diverse anche le persone che operano nell'ambito sociale, nella società civile e nel Terzo settore. Aggiunge anche che il progetto N.A.Ve trova il suo punto di forza proprio nell'ente capofila del comune di Venezia che garantisce una vicinanza con il territorio, ribadendo che Venezia ha un'esperienza storica riguardo l'accoglienza e il contrasto alla tratta di esseri umani. Si evince, dunque, dalle parole dell'assessora, che le due regioni, possono arrivare ad un confronto riguardo il lato operativo dei servizi di accoglienza, a prescindere dalle posizioni politiche delle stesse.

Per quanto riguarda la governance a livello verticale (top down), questa risulta molto debole. Le relazioni tra i vari attori coinvolti nei due progetti antitratta, il progetto N.A.Ve e il progetto Oltre la Strada, sono molto più forti a livello locale e regionale mentre risultano molto deboli le relazioni a livello nazionale. Gli attori coinvolti in entrambi i progetti antitratta riportano, infatti, scarse interazioni con il Dipartimento delle Pari Opportunità, il quale rappresenta l'attore istituzionale che finanzia e monitora i progetti antitratta presenti nel territorio nazionale. In particolare, è sentita soprattutto da parte degli operatori e delle operatrici di Oltre la Strada, la necessità di un'istituzione nazionale che guidi e monitori i vari sistemi antitratta a livello locale. Sono comunque presenti delle interazioni tra i vari sistemi antitratta regionali, ma queste avvengono solamente nel caso di formazioni congiunte o nel caso di azioni di sistema. Queste ultime servono a far emergere temi meno discussi come lo sfruttamento lavorativo o la tratta di minori. È da tenere presente, tuttavia, che la ricerca si è concentrata ad indagare le dinamiche di governance orizzontale, limitando dunque l'indagine riguardante la governance a livello verticale.

Bibliografia

Altalex, Decreto Salvini su sicurezza e immigrazione: il testo coordinato in Gazzetta Decreto Legge, 04/10/2018 n° 113, G.U. 03/12/2018, pubblicato il 04/12/2018 in <https://www.altalex.com/documents/leggi/2018/09/25/decreto-salvini-sicurezza-e-immigrazione>

Ambasciata e Consolati degli Stati Uniti d'America in Italia, Rapporto sulla tratta di Esseri Umani 2019, 20 gennaio 2019, <https://it.usembassy.gov/it/rapporto-sulla-tratta-di-esseri-umani-2019/>

Ambrosini M., Decreto Lamorgese Accoglienza e inclusione: passi per il ritorno al futuro, Avvenire, 10 ottobre 2020, consultabile in: <https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/accoglienza-e-inclusione-passi-per-il-ritorno-al-futuro>

Amicolo R., 2018, Tra garanzie e lacune. La dimensione di genere nella gestione dei richiedenti asilo in Italia, Rivista DEP Deportati, Esuli, Profughe, Rivista telematica di studi sulla memoria femminile, Università Ca' Foscari Venezia

Andrisani P., Un'istantanea sulla migrazione al femminile in Italia. Ancora troppi aspetti inesplorati, Dossier Immigrazione 2020, Centro Studi e Ricerche IDOS in partenariato con il Centro Studi Confronti, Grafica ed editing: Inprinting srl – Roma. Finito di stampare nel mese di ottobre 2020

ASGI, Osservazioni relative allo stato di attuazione in Italia della direttiva 2011/36UE relativa alla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime in sostituzione della decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI - Il decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24

Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, L'inclusione e la partecipazione delle nuove generazioni di origine immigrata. Focus sulla condizione femminile, Istituto degli Angeli, Roma, 31 dicembre 2018

BBC, Human trafficking: The lives bought and sold, 28 July 2015

Braimah, T.S., «Sex Trafficking in Edo State, Nigeria», 2013

Comune di Modena, Progetto Oltre la Strada - Oltre lo Sfruttamento, Unità di Strada, Progetto Invisibile, ultimo aggiornamento 11 dicembre 2020, <https://www.comune.modena.it/amministrazione/aree-amministrative/settore-servizi-sociali->

[sanitari-e-per-l2019integrazione/servizio-gestione-servizi-diretti-e-indiretti/centro-stranieri/progetto-oltre-la-strada-oltre-lo-sfruttamento-unita-di-strada-progetto-invisibile](#)

Comune di Ravenna, Il sindaco, 2021 www.comune.ra.it/il-comune/il-sindaco/

Comunità Papa Giovanni XXIII, https://www.apg23.org/it/prostituzione_approfondimenti/

Consiglio dei Ministri, Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018, adottato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 26 febbraio 2016, ai sensi dell'art. 9 del D.lgs. 24/2014

Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (2005) Data di adozione 16/5/2005
Data di entrata in vigore 1/2/2008

Convenzione sullo status dei rifugiati (1951)Data di adozione 28/7/1951. Data di entrata in vigore 22/4/1954, Articolo 1. Definizione del termine "rifugiato" <https://www.unhcr.org/it/chisiamo/la-nostra-storia/la-convenzione-sui-rifugiati-del-1951/>

D.p.c.m. 16 Maggio 2016 "Definizione del Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale a favore degli stranieri e dei cittadini di cui al comma 6 bis dell'art. 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 dello stesso articolo 18, art.1 comma 3

<http://www.governo.it/it/articolo/programma-unico-di-emersione-assistenza-ed-integrazione-sociale/5363>

Danna D., "Le politiche sulla prostituzione in Europa negli anni Novanta", tesi di dottorato, 'Università degli studi di Trento, 2001, supervisore Marzio Barbagli

De Vido Sara, Della tratta di donne e ragazze nel diritto internazionale ed europeo: riflessioni sulla nozione giuridica di "sfruttamento sessuale" alla luce della sentenza *S.M c. Croazia* della Corte europea dei diritti umani, in corso di pubblicazione

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 2016, n. 234 Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, in attuazione dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24. (16G00248) (GU Serie Generale n.298 del 22-12-2016)
<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/12/22/16G00248/sg>

Decreto Legge 17 Febbraio 2017 n. 13, Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale, convertito dalla Legge 13 Aprile 2017 n. 46
<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/02/17/17G00026/sg>

Decreto Legislativo 21 febbraio 2014, n. 18, Attuazione della direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta. (14G00028) (GU n.55 del 7-3-2014) <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2014;018>

Di Sciuolo L., Non comunitari, un effetto “politico” prevedibile: più irregolari, meno regolari. I dati sui permessi di soggiorno, Dossier Immigrazione 2020, Centro Studi e Ricerche IDOS in partenariato con il Centro Studi Confronti, Grafica ed editing: Inprinting srl – Roma Finito di stampare nel mese di ottobre 2020

Dipartimento delle Pari Opportunità, Piano d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018, <http://www.pariopportunita.gov.it/materiale/piano-dazione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento/>

Dipartimento delle Pari Opportunità, 18 ottobre 2020, Giornata europea contro la tratta, Bonetti: entro l'anno nuovo Piano Anti tratta, <http://www.pariopportunita.gov.it/news/giornata-europea-contro-la-tratta-bonetti-entro-lanno-nuovo-piano-anti-tratta/>

DIRETTIVA 2011/95/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 13 dicembre 2011 Articolo 4 lettera C della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare l'estrazione, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0035&from=DE>

DIRETTIVA 2013/32/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:32013L0032>

DIRETTIVA 2013/33/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:32013L0032>

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 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32011L0036>

EASO, Informazioni sui paesi di origine Nigeria La tratta di donne a fini sessuali, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015

Editoriale Libertà, Sintomi da Covid ed emergenza abitativa: unità di strada in supporto alle prostitute, 5 maggio 2020, <https://www.liberta.it/news/cronaca/2020/05/05/sintomi-da-covid-ed-emergenza-abitativa-unita-di-strada-in-supporto-alle-prostitute>

Europa Romagna, Convegno Ravenna e il Mediterraneo tra sicurezza e immigrazione, una settimana di approfondimenti su temi di attualità Promosso da DBC - Dipartimento di Beni Culturali Università di Bologna e Comune di Ravenna, 15 luglio 2020, www.youtube.com/watch?v=StM20mXd1L0

European Commission, Study on the gender dimension of trafficking in human beings, 21 Marzo 2016 [European Commission's, study 'Gender Dimension of Trafficking in Human Beings'](#), Europol, Trafficking in Human Beings in the European Union, 1 September 2011;

EWL, 17 giugno 2011, The issue of prostitution at European level, <https://www.womenlobby.org/The-issue-of-prostitution-at-European-level?lang=en>

Frontex, Handbook on Risk Profiles on Trafficking in Human Beings, 2015,

ILO, "Operational indicators of trafficking in human beings" (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf) UNODC "Human trafficking indicators" (https://www.unodc.org/pdf/HT_indicators_E_LOWRES.pdf)- "Training manual",

La Tribuna di Treviso, "Treviso, nasce la giunta Conte: quattro donne e quattro uomini", 25 giugno 2018, <https://tribunatreviso.gelocal.it/treviso/cronaca/2018/06/25/news/treviso-nasce-la-giunta-conte-quattro-donne-e-quattro-uomini-1.16999956>

Legge 11 Agosto 2003 n. 228 Misure contro la tratta di persone,

Migration and Home Affairs - European Commission. 2021. *Migrant Smuggling - Migration and Home Affairs - European Commission*. [online] Disponibile nel sito: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/facilitation-irregular-migration_en

"Migration connected with Trafficking in Women and Prostitution", risoluzione 1337 (2003) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17124&lang=en>

Ministero dell'Interno, Area I, Commissioni Territoriali, revisione 22 Maggio 2020 <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/area-i-commissioni-territoriali>

Ministero dell'Interno e UNHCR, "L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral; Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale", 2017

Ministero dell'Interno, "Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia. Modelli, strumenti e azioni", 31/05/2017, pag 8 [Rapporto annuale Buone Pratiche di Accoglienza Italia 31 maggio 2017.pdf](#)

Ministero dell'interno, Relazione al Parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata, 2015

Nicodemi F., Le donne vittime di tratta in Italia: Misure di accoglienza e protezione, Quaderni del Samifo, Donne migranti, 2016

Nuti Vittorio, 6 novembre 2018, Decreto sicurezza e immigrazione: ecco cosa prevede, Il Sole 24 ore, in <https://www.ilsole24ore.com/art/decreto-sicurezza-e-immigrazione-ecco-cosa-prevede-AES48AcG>

Oltre la Strada e Servizio Politiche per l'integrazione sociale, il contrasto alla povertà e terzo settore, "Cittadini stranieri in Emilia-Romagna Tratta di esseri umani e grave sfruttamento: il fenomeno e gli interventi focus dell'Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio (art. 3, L.R. n. 5, 24 marzo 2004)", Centro stampa Regione Emilia-Romagna, giugno 2019

Osservatorio antitratta, i progetti a bando unico;
<https://www.osservatoriointerventitratta.it/bando-1-2016-2017>

Osservatorio antitratta, progetti antitratta bando 3 2019/2020;
<https://www.osservatoriointerventitratta.it/i-progetti-bando-unico/bando-3-2019-2020>

Plambech, S., Points Of Departure, 2014. Ebook.

Pezzani M., "Quelli di Palazzo Merlato: "Zalet", D'Attorre e tutti gli altri sindaci di Ravenna", Tutti i primi cittadini della città dei mosaici dal secondo dopoguerra a oggi, tra chi ha fatto la storia e chi forse è stato un po' dimenticato, 11 ottobre 2020, www.ravennatoday.it/social/tutti-sindaci-citta-dopoguerra-oggi.

Pozzi A., Schiave lo sfruttamento vale 32 miliardi l'anno. In Italia 30 mila prostitute, l'80% straniere, 2010 <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2010-11-09/tratta-schiave-prostituzione-recensione-104236.shtml#continue>

Progetto AGIRE "Austria, Greece, Italy and Romania. Acting for stronger private-public partnership in the field of identification and support of child victims and at risk of trafficking in Europe"
(https://ec.europa.eu/antitrafficking/sites/antitrafficking/files/agire_training_manual_en_1.pdf).

Proietti S., SAI, ex-SIPROIMI ed ex-SPRAR: come cambia l'accoglienza, Più culture, <https://www.piuculture.it/2020/11/sai/>, 18 novembre 2020

Protocollo di emendamento della Convenzione internazionale per la repressione della tratta delle bianche, firmata a Parigi il 18 maggio 1904, e della Convenzione internazionale per la repressione della tratta delle bianche, firmata a Parigi il 4 maggio 1910.

Protocollo facoltativo alla convenzione sui diritti del bambino riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile (2000) Adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Ris. 54/263 del 25 maggio 2000. Entrata in vigore internazionale: 18 gennaio 2002. Stati Parti al 1° gennaio 2009: 130. Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzioni in Italia dati con legge n. 46 dell'11 marzo 2002 (Gazzetta Ufficiale n. 169 del 20 luglio 2002).

Ravenna Smart Community, Progetto Oltre la Strada, ¹
<http://ravennasmartcommunity.comune.ra.it/progetti/progetto-oltre-la-strada>

Redazione online, Giornata contro la tratta: con il progetto Nave strappate dalla strada 140 donne, 7 Febbraio 2109 <https://www.lavitadelpopolo.it/Societa-e-Politica/Giornata-contro-la-tratta-con-il-progetto-Nave-strappate-dalla-strada-140-donne>

Save the Children, Piccoli schiavi Invisibili, Rapporto sui minori vittime di tratta e grave sfruttamento, 2019

Save the Children, Piccoli schiavi Invisibili, L'impatto del COVID-19 sulla tratta e lo sfruttamento: dalle strade all'online Luglio 2020

Testo unico sull'immigrazione - Titolo II Decreto legislativo, testo coordinato, 25/07/1998 n° 286, G.U. 18/08/1998

Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, aumenta i poteri del Parlamento europeo e prevede diverse novità per adeguare le Istituzioni europee all'allargamento dell'UE. Il Trattato di riforma, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, è composto dal Trattato dell'Unione europea (TUE) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)

Tuttitalia.it, Storico elezioni comunali di Treviso, <https://www.tuttitalia.it/veneto/94-treviso/storico-elezioni-comunali/>

Unicri, Trafficking of Nigerian Girls in Italy. The Data, the Stories, the Social Services, Rome, April 2010

UNODC, Protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini, della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, dicembre 2000, art. 3

UNODC, Global Report on Trafficking in Persons 2016

UNODC, Global Report on Trafficking in Persons, 2018 (United Nations publication, Sales No. E.19.IV.2)

UNODC, Global Report on Trafficking in Persons, 2020

Appendice

Interviste

1. Intervista a operatrice Unità di crisi e valutazione progetto N.A.Ve a Treviso 30/11/2020
2. Intervista a Direttore Comunità dei Giovani di Verona 10/12/2020
3. Intervista a referente progetto N.A.Ve 17/12/2020
4. Intervista a assessora Politiche sociali e Famiglia comune di Treviso 01/02/2021
5. Intervista a referente SAI comune di Ravenna 14/01/2021
6. Intervista a assistente sociale comune di Treviso 18/01/2021
7. Intervista a referente progetto Oltre la Strada 19/01/2021
8. Intervista a operatore di La Esse Treviso 22/01/2021
9. Intervista a funzionario U.O. Politiche per l'immigrazione e la cooperazione decentrata comune di Ravenna 30/01/2021
10. Intervista a operatrice antitratta CIDAS a Ravenna 12/02/2021
11. Intervista a operatrice di Emmaus Treviso 19/02/2021
12. Intervista a referente SAI comune di Treviso 24/02/2021
13. Intervista a operatrice unità di strada progetto Lunatica a Ravenna 19/03/2021

Tracce interviste

Traccia intervista a operatori e operatrici dei sistemi antitratta

Tema: collaborazione tra i vari attori istituzionali locali

1. Quando e come è nato il progetto/sistema antitratta?
2. Come si è riusciti a coinvolgere gli attori istituzionali nel progetto ovvero le amministrazioni locali? Perché è necessaria la loro partecipazione e in che modo sono valorizzate le loro competenze? Come si è evoluta la loro collaborazione nel progetto? Quale ruolo o ruoli hanno? Le amministrazioni locali collaborano col terzo settore e se sì, questo è un vantaggio o uno svantaggio? Qual è il ruolo dei soggetti privati ovvero l'unità operativa multidisciplinare e come collabora con amministrazione locale e terzo settore?
3. Come si dispiega questa cooperazione? Sia con attori pubblici e privati? Con l'ambito sanitario e psichiatrico?
4. La ricerca svolta da oltre la strada si rivela utile per gli attori pubblici? Viene utilizzata da attori politici per prendere future decisioni? Qual è il rapporto con la società civile? Vengono svolte azioni di sensibilizzazione?
5. Come si dispiega la collaborazione con la Prefettura? Viene predisposta una preparazione per gli operatori e le operatrici per cooperare con le forze dell'ordine? Queste ultime partecipano alla formazione?

Tema: accoglienza rifugiate e richiedenti protezione internazionale vittime di tratta

1. Quali enti provvedono alla presa in carico e come?
2. Quali sono le criticità e gli aspetti positivi nella presa in carico delle donne?
3. Come interagiscono gli assistenti sociali, i/le volontari/e e gli/le operatori/trici con le richiedenti protezione internazionale? Si organizzano eventi per sensibilizzare o per creare un contesto di fiducia per esempio?
4. Domanda: quali condizioni permettono la buona riuscita del percorso formativo e del percorso di autonomia delle rifugiate? Che ruolo giocano in questo gli attori coinvolti? Quando si è ricorso ai rimpatri assistiti e come entrano in gioco i vari attori?
5. Domande: Per gli operatori del progetto vi è un supporto psicologico onde evitare burn out? Vi è un raccordo con servizi psicologici sia per i migranti che per gli operatori? Per le vittime di tratta vi è un raccordo con il centro antiviolenza? Se sì quali difficoltà presenta? Sostegno sociale, assistenziale e legale: In che modo si svolge questo servizio?1
6. Domande: nel caso di MSNA vittime di tratta quali attori agiscono e come collaborano tra loro?
7. Per realizzare assistenza individualizzata quali attori vengono coinvolti? Quali cambiamenti ha portato il decreto sicurezza? Quali sono le principali criticità?

Tema: politica nazionale

1. Quali sono stati gli effetti del decreto Salvini? Ha creato difficoltà nell'interazione tra i vari attori? Quali differenze si sono riscontrate con l'art. 18 del T.U.?
2. Cosa cambiereste a livello nazionale nella legislazione riguardante gli interventi e l'accoglienza delle vittime di tratta, in specie le richiedenti protezione internazionale?

Tema: epidemia Covid-19

1. L'epidemia ha ostacolato la collaborazione tra i vari attori? Se sì, quali sono state le criticità e come si è riusciti a superarle?

Traccia intervista per attori istituzionali (politici, pubblici)

Tema: origine della collaborazione tra vari attori e sviluppo delle competenze di ognuno

1. Quando è stata definita una politica rivolta all'accoglienza delle vittime di tratta in città? Come si è evoluta nel tempo tale politica?
2. Quali sono gli attori coinvolti a livello nazionale, regionale, locale nella definizione delle politiche riguardanti la tutela delle vittime di tratta e in particolare dell'accoglienza delle richiedenti protezione internazionale?
3. Ci sono difficoltà nella collaborazione tra vari attori ed eventualmente quali soluzioni sono state prese a livello locale per superarle? A livello nazionale c'è stato un supporto per lo sviluppo e la crescita di tale collaborazione?
4. Vantaggi e svantaggi sia del Terzo settore sia del settore pubblico.

Tema: accoglienza e presa in carico delle rifugiate/ richiedenti protezione internazionale vittime di tratta

1. A livello locale attori pubblici e privati interagiscono tra loro? In che modo si dispiega tale interazione?
2. Quali sono gli aspetti positivi e quali invece le criticità nella presa in carico delle rifugiate/richiedenti protezione internazionale?

Tema: politica

1. Quali sono le caratteristiche fondamentali per implementare un sistema di accoglienza virtuoso, soprattutto riguardo le richiedenti protezione internazionale vittime di tratta?
2. Il Decreto sicurezza ha influito sulla cooperazione tra gli attori istituzionali e sui percorsi di accoglienza delle rifugiate?
3. Quali sono i limiti delle politiche di accoglienza e che cosa cambiereste di queste?

Tema: epidemia Covid-19

Ha influito sulla gestione delle richiedenti protezione, in particolare vittime di tratta a scopo sessuale, e sulla cooperazione tra i vari attori dell'accoglienza? Siete riusciti in qualche modo a superare le difficoltà anche tramite la collaborazione e la cooperazione?