

THE ITALIAN SUPPORT SYSTEM FOR VICTIMS OF TRAFFICKING AND ITS MODELS OF INTERVENTION

FRANCO PRINA

*Dipartimento di Scienze sociali – Università di Torino
Osservatorio e Centro Risorse sul Traffico di Esseri Umani*

IL CONTESTO ISTITUZIONALE E I DATI DI SFONDO

Da tempo in Italia si è sviluppato un complesso sistema di interventi a favore delle vittime di tratta e di grave sfruttamento. E' un sistema che vede l'impegno di un numero rilevante di soggetti (sulle cui caratteristiche diremo più avanti), che hanno sviluppato iniziative, servizi e progetti originali e – pur con alcune differenze tra Regioni – estesi su tutto il territorio nazionale.

Le attività e i servizi, spesso avviati nella seconda metà degli anni '90 per iniziativa spontanea – a partire dall'emergenza dei fenomeni più visibili in molti contesti territoriali (soprattutto da quello della tratta a scopo di sfruttamento sessuale) – hanno poi trovato sostegno e possibilità di sviluppo con l'impegno dello Stato, espresso in due strumenti normativi noti come “Articolo 18” e, più recentemente, “Articolo 13”.

Come forse molti sanno, si tratta di norme contenute in due leggi dello Stato Italiano che paiono, secondo osservatori diversi, particolarmente originali – nel panorama Europeo – per quanto riguarda le modalità di attenzione alle vittime di tratta, nel quadro di una politica di contrasto al fenomeno nelle sue diverse forme. Brevemente si ricorda che:

- **l'art. 18** del “*Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*” (Decreto Legislativo n. 286/98) prevede il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale al fine 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). Sono previsti due “percorsi”, uno giudiziario (nel caso in cui la vittima denunci lo sfruttatore) e uno sociale (che può essere concesso anche senza denuncia, solo dimostrando la condizione di sfruttamento e pericolo in cui essa si trova). Il permesso di soggiorno per protezione sociale ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno;
- **l'art. 13** della legge 228/2003 (“*Misure contro la tratta di persone*”) prevede l'istituzione di un “Fondo speciale” per un programma di assistenza che garantisca, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, vitto e di assistenza per le vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e di tratta di persone.

Mentre non è ancora possibile tracciare un bilancio dell'implementazione dell'art. 13 (ancora in fase di prima applicazione), per l'art. 18 sono disponibili alcuni dati che testimoniano la sua rilevanza ed efficacia. Li ricordiamo qui brevemente¹.

In applicazione dell'articolo 18 D.lgs 286/98 (comma 1) il Dipartimento per i diritti e le pari opportunità, dal 2000 al 2007, ha bandito 8 “avvisi” per la presentazione di progetti in questo ambito e ne ha finanziati 448.

Nel periodo tra marzo 2000 e aprile/maggio 2006 (primi 6 bandi), il numero di persone entrate in contatto con i progetti e che hanno ricevuto una qualche forma di attenzione e sostegno, sono state **45.331**. Naturalmente, come si legge nella relazione del DDPO, “*Non tutte hanno avuto la possibilità, o hanno scelto, di aderire ai programmi di protezione sociale ma tutte hanno ricevuto*”,

¹ I dati qui esposti sono tratti dal documento “*Dati e riflessioni sui progetti di protezione sociale ex art. 18 dal 2000 al 2006*” elaborato dalla Segreteria tecnica per l'attuazione dell'art. 18 T.U. sull'immigrazione (Alessandra Barberi) del Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità (DDPO) della Presidenza del Consiglio, Roma, Marzo 2007.

in ogni caso, un primo aiuto consistente per lo più in “accompagnamenti assistiti” presso strutture sanitarie, o hanno usufruito di consulenza legale e/o psicologica, con relativi accompagnamenti presso strutture sanitarie”.

Le persone che hanno, effettivamente, aderito e partecipato ai progetti sono state **11.541**, di cui **748** minori di anni 18; buona parte di esse sono state formate e la metà circa ha avuto la possibilità di un inserimento lavorativo (tabella n. 1):

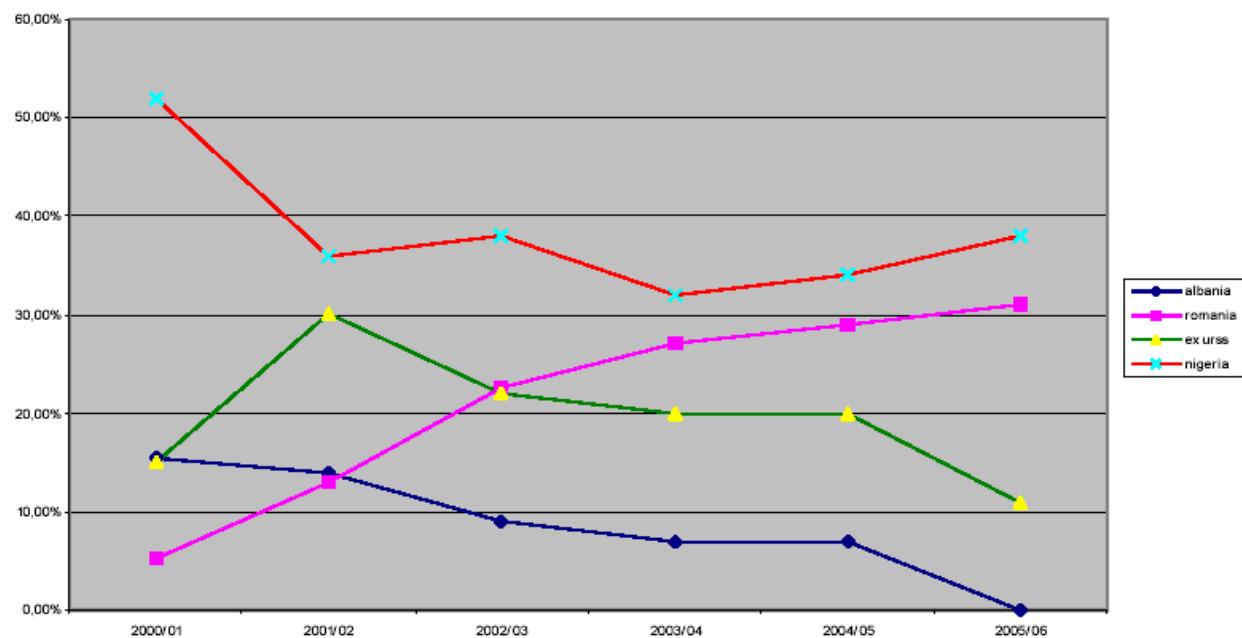
Tab. 1- N. di persone contattate, inserite nei progetti, nei corsi di formazione e avviate al lavoro dal 2000 al 2006.

Vittime contattate e accompagnate ai servizi (sociali - sanitari - legali)	Vittime inserite nei progetti di protezione sociale	Vittime avviate a corsi di formazione / alfabetizzazione / borse di studio / lavoro	Vittime inserite in attività lavorative
45.331	11.541	8.326	5.528

Fonte: Dipartimento per i diritti e le pari opportunità (2007)

Le nazionalità delle persone inserite nei programmi sono visibili nel grafico che segue: testimoniano l’andamento, negli anni, delle presenze in Italia di vittime della tratta provenienti da nazioni diverse, ma anche – non è qui il luogo per discuterne – il differente appeal della proposta costituita dall’art. 18 per persone diverse per cultura, condizione, età, forme di sfruttamento, ecc., e/o le capacità di aggancio del sistema di intervento (soprattutto, delle unità di strada).

Graf. 2 Trend delle nazionalità dei soggetti inseriti nei progetti



Fonte: Dipartimento per i diritti e le pari opportunità (2007)

Nella tabella seguente si può vedere il rapporto tra numero dei permessi di soggiorno concessi e richiesti. La percentuale ha un andamento alterno, che riflette anche in questo caso un insieme complesso di fattori (atteggiamenti delle persone che richiedono protezione, capacità degli enti di accoglienza di sostenerle, orientamenti delle autorità di polizia, ecc.). Il totale dei permessi concessi è comunque piuttosto alto e la percentuale su quelli richiesti si avvicina all’80%.

Tab. 2 - Permessi di soggiorno dal 2000 al 2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTALE
Permessi di soggiorno richiesti	1.148	1.386	1.082	1.081	1.217	1.234	7.148
Permessi di soggiorno rilasciati	833	1.062	962	927	942	927	5.653
	73%	77%	89%	86%	77%	75%	79%

Fonte: Dipartimento per i diritti e le pari opportunità (2007)

In questa panoramica di inquadramento generale si può ancora ricordare che, tra le cosiddette “azioni di sistema”, dal 2000 è stato attivato un Numero Verde a disposizione per chiamate in tema di tratta cui, nel periodo agosto 2000 - giugno 2006, sono arrivate un totale di 494.474 chiamate. Molte sono quelle non pertinenti, ma complessivamente circa 160.000 chiamate provengono correttamente da vittime di tratta, parenti, clienti, forze dell’ordine. Il numero verde è ovviamente collegato, attraverso postazioni locali, ai progetti che offrono la possibilità di sostegno e protezione, cui sono indirizzate le vittime o chi chiama per avere consiglio e aiuto.

Infine, merita citare l’altra “azione di sistema”, quella per “*assicurare il ritorno volontario e la reintegrazione delle vittime di tratta nei paesi di origine*”, coordinato dal Ministero dell’Interno, con l’assistenza dell’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM): da luglio 2001 si sono effettuati 160 rientri assistiti.

GLI OBIETTIVI E LA METODOLOGIA DELLA RICERCA SUI MODELLI DI INTERVENTO

Nell’ambito del progetto Equal Settoriale dal titolo “*Osservatorio e Centro Risorse sul Traffico di Esseri Umani*”² è stato effettuato il primo “*censimento*” nazionale degli enti pubblici e privati che in Italia realizzano interventi sociali a favore delle vittime delle diverse forme di tratta (a scopo di sfruttamento sessuale, lavorativo, in attività di accattonaggio e nelle economie illegali). Ciò ha consentito di creare la prima **banca-dati nazionale** sugli interventi nel settore (con particolare riferimento – ma non solo – agli interventi programmati per dare attuazione all’art. 18 e all’art. 13), in cui figurano, al momento, **234 Enti**. Tale banca-dati costituisce la base ed il primo tassello dell’*Osservatorio nazionale sulla tratta*, risultato atteso del progetto Equal.

A partire da tale censimento, sono stati selezionati i **65 Enti più significativi** nel panorama italiano, attraverso un campionamento che ha fatto riferimento alla distribuzione territoriale, ai settori di sfruttamento oggetto di attenzione, alla natura giuridica degli stessi enti, ai principi ispiratori del loro impegno, alle caratteristiche ed articolazione degli interventi attuati, agli operatori coinvolti. Questi enti sono stati oggetto di una **ricerca-valutativa** sui modelli di intervento nel settore, sulle figure professionali impegnate e sui rispettivi iter formativi. Scopo di questa ricerca è stato raccogliere un insieme di informazioni utili ad un approfondimento delle caratteristiche del sistema di risorse e di professionalità impegnate nel campo della tratta.

La metodologia di lavoro si è fondata sull’acquisizione di tutta la documentazione qual-quantitativa in possesso di ogni Ente su vari aspetti previsti nel protocollo di ricerca; interviste in profondità con i responsabili di ogni Ente; elaborazione dei risultati con riferimento sia ai dati quantitativi che agli elementi qualitativi raccolti; presentazione ai responsabili degli Enti – a fini di approfondimento e confronto – dei primi risultati del censimento e della ricerca; stesura del rapporto di ricerca.

UN QUADRO DI SINTESI DEI RISULTATI DELLA RICERCA

La raccolta della documentazione e dei dati, le interviste e il successivo lavoro di analisi ed elaborazione hanno consentito di:

- identificare la consistenza e l’articolazione delle presenze degli Enti nelle diverse aree di azione in cui il sistema di interventi in Italia si è sviluppato in questi anni;
- descrivere i modelli di intervento in cui si possono collocare gli Enti, utilizzando le categorie analitiche seguenti: storia e principi ispiratori, obiettivi perseguiti, operatività agite, aspetti

² La partnership di Sviluppo settoriale denominata “*Osservatorio e Centro Risorse sul Traffico di Esseri Umani*”, titolare del progetto codice “IT-S2-MDL-258”, EQUAL IIa FASE, Misura 1.2, è composta da enti impegnati nel campo, istituti di ricerca universitari e non, alcune Amministrazioni pubbliche.

- metodologici, punti di forza e punti di debolezza sperimentati, ruolo culturale e “politico” nel quadro degli impegni di lotta al fenomeno;
- effettuare un’attenta ricognizione delle figure professionali impiegate nel settore, delle competenze specifiche richieste agli operatori in possesso di una professionalità “classica” (es. psicologi, assistenti sociali, educatori, ecc.), dei nuovi profili professionali sviluppati sul campo, dei bisogni formativi e delle azioni di formazione poste in essere o auspicate per affrontarli.

In questa relazione non è ovviamente possibile presentare l’insieme dei risultati della ricerca³ ci limitiamo a offrire alcune tabelle e alcuni schemi riassuntivi, corredate da poche considerazioni.

Il primo elemento che emerge dalla ricerca è costituito dalla constatazione che l’impegno nel campo della tratta e dello sfruttamento di esseri umani rappresenta una estensione e una specializzazione di scelte e azioni da parte di soggetti diversi già attivi nel sociale. Del sistema di interventi sono infatti protagonisti enti pubblici e organizzazioni del terzo settore (associazionismo, volontariato, cooperazione sociale) che hanno orientato ai bisogni del target “vittime di tratta” una sensibilità ed una attenzione che in precedenza si esprimeva in altri campi di azione.

Troviamo infatti:

- molti Enti locali che hanno consolidato nel tempo le politiche sociali e sanitarie a favore delle diverse categorie di persone svantaggiate;
- organizzazioni di volontariato – sia laico che cattolico – impegnato nei confronti delle persone che vivono in condizioni di marginalità sociale e di grave disagio (ad esempio i tossicodipendenti o i minori in difficoltà);
- altre organizzazioni di volontariato attive da alcuni anni sui temi dell’immigrazione e delle condizioni di vita e delle opportunità di integrazione degli immigrati;
- alcune associazioni impegnate sulle problematiche connesse alla condizione femminile, sulla violenza di cui sono vittime le donne e più in generale sulle politiche di parità;
- il mondo delle ong e delle cooperative sociali che gestiscono – su delega delle istituzioni pubbliche (nazionali e locali), in una logica di sussidiarietà – servizi di contatto, accoglienza, tutela, formazione, integrazione sociale per diverse categorie di persone in difficoltà.

A proposito di target è possibile vedere dai dati raccolti una sua progressiva diversificazione. Mentre in origine di fatto l’impegno è stato prevalentemente a favore di donne presenti nel mercato della prostituzione, questo target, pur essendo ancora prevalente, è stato affiancato (in genere non sostituito) da attenzioni per altre categorie di vittime.

Tab. 3 – Target presi in considerazioni dagli Enti

TARGET	N. ENTI	% SUL TOTALE ENTI CENSITI (N. 234)
Donne	218	93,2
Minori femmine	160	68,4
Uomini	96	41,0
Minori maschi	84	35,9
Transgender	66	28,2

Fonte: Censimento per Osservatorio tratta, 2007

Le azioni sviluppate in questi anni sono moltissime, a testimonianza di una attenzione alla complessità del fenomeno ed alle esigenze delle persone in fasi diverse della loro vicenda. Non è possibile qui illustrarne le caratteristiche e ci limitiamo pertanto a mostrare la prevalenza delle azioni condotte dagli enti interpellati nel censimento, suddivise in alcune macro-aree: nella tabella che segue, è quantificato il numero di enti che svolgono quell’attività (considerando che ogni ente ne svolge in genere più di una); la percentuale è calcolata sui 234 enti censiti.

³ I risultati definitivi e le analisi relative saranno disponibili nel volume “Le politiche e il sistema degli interventi”, a cura di F. Prina, in corso di pubblicazione nella collana dell’Osservatorio tratta, edita da F. Angeli, Milano, uscita prevista: gennaio 2008.

Tabella 4 – Attività, azioni, servizi

MACRO-AREA	TIPOLOGIA DI INTERVENTO	N.	%
0. Management progettuale	➤ Attività di ricerca (su fenomeno, su interventi, ...) ➤ Progettazione ➤ Titolarità - coordinamento di progetti ➤ Raccolta fondi ➤ Formazione operatori ➤ Monitoraggio e valutazione	21 121 100 82 101 98	9,0 51,7 42,7 35,0 43,2 41,9
1. Contatti con target e riduzione del danno	➤ Lavoro di strada e attività di contatto con target ➤ Prevenzione sanitaria attraverso informazione e distribuzione materiali e strumenti di prevenzione ➤ Accompagnamento a servizi sanitari ➤ Peer education ➤ Servizi di bassa soglia (drop in, consultori, ambulatori medici) ➤ Mediazione interculturale ➤ Numero Verde Tratta Dipartimento Pari Opportunità	73 73 97 27 56 82 38	31,2 31,2 41,5 11,5 23,9 35,0 16,2
2. Programmi di protezione sociale	➤ Pronta accoglienza ➤ Accoglienza di 1° livello ➤ Accoglienza di 2° livello ➤ Accoglienza nel contesto territoriale ➤ Servizio di informazione, consulenza e tutela legale	81 84 83 68 87	34,6 35,9 35,5 29,1 37,2
3. Inserimento formativo-lavorativo	➤ Formazione di base (alfabetizzazione, scuola dell' obbligo) ➤ Orientamento ➤ Formazione professionale ➤ Accompagnamento e sostegno inclusione socio-lavorativa (borse lavoro, voucher formativi, ...) ➤ Formazione pratica in impresa e tirocini in aziende ➤ Accompagnamento all'accesso al mercato del lavoro ➤ Sostegno all'auto-impiego (micro-credito, consulenze per la creazione di impresa,...). ➤ Sostegno alla stabilizzazione professionale	94 104 58 88 60 16 16 37	40,2 44,4 24,8 37,6 24,6 6,8 6,8 15,8
4. Azioni per favorire l'integrazione sociale	➤ Accompagnamento a fruizione di servizi collettivi (alloggio, accesso credito, ...) ➤ Inserimento in contesti e attività socializzanti (associazioni, luoghi aggregativi , luoghi di culto, eventi culturali, attività sportive) ➤ Accompagnamento a fruizione di servizi a domanda individuale	102 98 103	43,6 41,9 44,0
5. Interventi di rete	➤ Creazione manutenzione di reti interistituzionali (FF.OO., Magistratura, Prefettura, Questura, Servizi sanitari, Enti Locali) ➤ Creazione e manutenzione di reti di ong (nazionali, internazionali) ➤ Creazione e manutenzione di reti locali (coordinamenti territoriali)	102 74 110	43,6 31,6 47,0
6. Interventi di comunità	➤ Informazione e sensibilizzazione dei cittadini ➤ Percorsi di formazione per categorie diverse (famiglie, insegnanti, gruppi naturali, ...) ➤ Costruzione di eventi ➤ Mediazione dei conflitti ➤ Prevenzione primaria ➤ Urbanistica sociale ➤ Zoning ➤ Interventi in aree di flusso (stazioni FS, porti, aeroporti)	103 45 76 41 42 10 5 16	44,0 19,2 32,5 17,5 17,9 4,3 2,1 6,8
7. Comunicazione	➤ Campagne informative e di sensibilizzazione alla popolazione ➤ Comunicazione promozionale delle attività dell'organismo (sito, comunicati stampa) ➤ Campagne per favorire l'emersione della domanda	76 92 48	32,5 39,3 20,5
8. Interventi con e nei Paesi d'origine	➤ Prevenzione specifica (sensibilizzazione e formazione) ➤ Rientro volontario assistito ➤ Rimpatrio assistito (per minorenni) ➤ Reintegrazione ➤ Cooperazione allo sviluppo ➤ Cooperazione giudiziaria	13 43 39 10 10 12	5,6 18,4 16,7 4,3 4,3 5,1

Fonte: Censimento per Osservatorio tratta, 2007

La progressiva differenziazione del target testimonia l'affacciarsi di attenzioni ad altre forme di sfruttamento, al fianco di quello sessuale che continua a rimanere prevalente, come si evince dalla tabella che segue .

Tab. 5 – Tipo di sfruttamento su cui si impegnano gli Enti

TIPO DI SFRUTTAMENTO	% SU TOTALE ENTI CENSITI (N. 234)
Sessuale	96,9
Lavoro forzato	26,8
Impiego forzato in attività di accattonaggio	23,7
Impiego forzato in attività illegali	19,6
Tratta ai fini di espianto di organi	2,1
Tratta ai fini di adozione illegale	1,5

Fonte: *Censimento per Osservatorio tratta, 2007*

Se si integrano i dati del censimento con l'approfondimento condotto sul campione dei 65 enti più rappresentativi, è possibile avere un quadro piuttosto compiuto delle caratteristiche del sistema di intervento nel campo della tratta in Italia, dei suoi punti di forza e delle sue criticità, nonché delle possibilità di miglioramento auspicabili. Per punti schematici le considerazioni che si possono fare sono le seguenti.

1. In Italia possiamo certamente parlare di un “**sistema**” di sostegno alle vittime di tratta:

- diffuso su tutto il territorio nazionale (pur se con aree geografiche a diversa intensità);
- piuttosto articolato nelle azioni sviluppate a favore delle vittime di sfruttamento sessuale e in parte dei minori, ma ancora incerto e meno articolato nell'approccio con le altre forme di sfruttamento (in particolare lavorativo), più difficili da intercettare e su cui la sperimentazione è ancora limitata;
- composto da attori che condividono orizzonti di senso di fondo e obiettivi, per la centralità, nei discorsi e nelle prassi, della questione tratta / sfruttamento e la “messa tra parentesi” del confronto e della discussione sulle modalità di regolazione della prostituzione (su cui permangono differenze di valutazione);
- la cui differenziazione interna è di tipo “funzionale”, ossia frutto di specializzazioni di competenze o di “vocazioni” che possono affrontare aspetti diversi ed esigenze diverse dei fenomeni e delle persone implicate;
- tendenzialmente collaborativo a livello locale ed a livello nazionale (in reti costruite per affinità, spesso intrecciate) anche sulla spinta di una normativa che ha “costretto a collaborare” e ad integrare entità istituzionali diverse (ad esempio servizi con finalità sociali e istituzioni di polizia);
- in cui sono impegnate professionalità tradizionali e nuove, che hanno saputo coniugare rigore metodologico ed elasticità di approccio alle specificità dei diversi target ed ai mutamenti che intervengono nei fenomeni, come si vede nelle tabelle riferite ai 65 enti del campione oggetto di approfondimento.

Tab.6 – La formazione degli operatori del sistema di intervento sulla tratta

TRITOLI DI STUDIO POSSEDUTI	N.	%
Educatore professionale	99	16,1
Assistente sociale	82	13,3
Psicologo	81	13,2
Mediatore interculturale	68	11,1
Laureato in Giurisprudenza / Avvocato	50	8,1
Altra laurea non attinente al campo sociale	46	7,5
Diploma di scuola superiore	46	7,5
Altro certificato / qualifica attinente al campo sociale o sanitario	26	4,2
Sociologo	23	3,7

Altro certificato / qualifica non attinente al campo sociale o sanitario	17	2,8
Qualifica non specificata	17	2,8
Laureato in Scienze della Formazione / Pedagogia	16	2,6
Antropologo	9	1,5
Medico	8	1,3
Operatore Socio Sanitario (OSS)	6	1,0
Formatore	5	0,8
Animatore socio-culturale	4	0,6
Laureato in Scienze della Comunicazione	4	0,6
Psichiatra - Neuropsichiatria infantile - Etnopsichiatra	4	0,6
Infermiere professionale	3	0,5
Criminologo	1	0,2

Fonte: *Ricerca sui modelli di intervento per Osservatorio tratta, 2007*

Tab.6 – I ruoli degli operatori del sistema di intervento sulla tratta

RUOLO SVOLTO	N.	%
Operatore di comunità di accoglienza residenziale	116	18,2
Operatore di strada	92	14,4
Coordinatore di progetto	71	11,1
Operatore di sportello di consulenza / segretariato sociale / centro di ascolto	53	8,3
Consulente legale	43	6,7
Tutor di intermediazione socio-lavorativa	28	4,4
Operatore di servizio di bassa soglia	26	4,1
Operatore di call center	23	3,6
Progettista	21	3,3
Consulente psicologico	20	3,1
Ricercatore	14	2,2
Educatore pari	10	1,6
Orientatore	10	1,6
Operatore di comunità locale	7	1,1
Mediatore dei conflitti	7	1,1
Operatore di rete	7	1,1
Comunicatore sociale	7	1,1
Operatore di ONG	5	0,8
Valutatore	4	0,6
Avvocato di strada	3	0,5

Fonte: *Ricerca sui modelli di intervento per Osservatorio tratta, 2007*

2. I punti di **maggior criticità** nell'impegno di contrasto alla tratta, ciò che principalmente rende difficile l'emersione del fenomeno e la fiducia delle vittime nelle opportunità di sostegno loro offerte, sono evidenziati in maniera omogenea dai diversi Enti interpellati e più volte espressi anche in prese di posizione pubbliche⁴. Tra essi:

- i cambiamenti che intervengono costantemente nelle caratteristiche dei fenomeni, anche per la capacità di adattamento delle organizzazioni criminali ai cambiamenti normativi ed alle strategie di attacco messe in atto: la paura della denuncia da parte delle vittime ha modificato alcune forme di “gestione” dello sfruttamento, reso più diffidenti gli sfruttatori, più esposte le famiglie rimaste in patria, ecc.;
- la presenza di orientamenti, in alcuni contesti locali, ispirati a una politica repressiva (attraverso azioni di polizia) tesa ad eliminare la prostituzione di strada: si ha l'effetto di nascondere il problema della tratta e lo sfruttamento e il disagio delle persone; soprattutto rende difficile il

⁴ Si tratta qui di riflessioni raccolte nel corso della ricerca ed espresse in documenti e prese di posizione della maggioranza delle organizzazioni impegnate nel settore, in particolare nel documento del 2/8/2006 dal titolo: “*Da vittime a cittadine e cittadini*”, sottoscritto da 157 Enti pubblici e privati che realizzano o supportano i programmi di protezione, assistenza e integrazione sociale per le vittime di tratta ai sensi dell’art. 18 del D.Lgs. 286/98.

contatto delle unità di strada con le persone coinvolte nel fenomeno riducendo l'impatto del lavoro di prevenzione sanitaria e di promozione delle possibilità offerte dall'art. 18;

- più in generale la contraddittorietà che connota le retoriche del discorso pubblico (vittime/clandestine – sostegno/repressione – accoglienza/espulsione) che crea spesso un clima di ostilità verso le stesse vittime e rende difficile l'aggancio e i percorsi di integrazione sociale; per questo non di rado, in questi anni, sono state messe in discussione le linee di fondo e l'operatività delle politiche di riduzione del danno, considerate come implicitamente connivenienti e non sufficientemente schierate contro i fenomeni di cui si occupano (la prostituzione, ma anche le tossicodipendenze);
- l'incoerenza tra i dispositivi in materia di tratta e i più ampi orientamenti della legislazione in materia di immigrazione oggi in vigore, di cui tutti auspicano un cambiamento a breve termine;
- la forte discrezionalità nell'implementazione nei diversi contesti locali delle normative esistenti: ad esempio nell'applicazione dell'art. 18 continua a registrarsi una disomogeneità tra territori nelle scelte delle autorità sui singoli casi, nei tempi di concessione dei permessi di protezione, nella conversione del permesso per protezione in altre forme di regolarizzazione;
- in molti casi – e nonostante ripetuti chiarimenti dello stesso Ministero dell'Interno – il persistere dell'orientamento di alcune autorità di polizia locali (Questure) a rilasciare il permesso di soggiorno solo alle vittime che denunciano i propri sfruttatori e non anche a quelle che – pur intenzionate ad affrancarsi – devono tuttavia ancora maturare la disponibilità a tale denuncia; si ha così un tendenziale appiattimento dell'art. 18 sulla dimensione premiale (ovvero ad un suo utilizzo strumentale, funzionale esclusivamente al contrasto alle organizzazioni criminali), anziché alla sua applicazione per la prioritaria tutela dei diritti delle vittime; e questo nonostante l'esperienza dimostri che proprio la loro protezione senza condizioni riesce a creare quel clima di fiducia che porta le stesse a collaborare con le forze dell'ordine e la giustizia e quindi a fornire gli elementi utili al contrasto alla criminalità organizzata che le sfrutta;
- l'insufficienza delle risorse economiche impegnate se si vogliono rafforzare i servizi esistenti, stabilizzarli ed ampliarne la capacità di intervento ad altri possibili destinatari, guardando a tutte le forme di sfruttamento;
- le difficoltà di integrazione delle azioni specifiche nella programmazione e gestione delle politiche e dei servizi sociali e sanitari “normali” ai fini della piena garanzia dei diritti di cittadinanza per tutti e per favorire i percorsi di integrazione lavorativa e relazionale nel tessuto sociale.

CONCLUSIONI: HOW CAN WE DO BETTER? OVVERO INDICAZIONI PER UN “SISTEMA IDEALE” DI SOSTEGNO ALLE VITTIME

La ricerca valutativa, condotta nell'ambito del progetto Equal Settoriale dal titolo *“Osservatorio e Centro Risorse sul Traffico di Esseri Umani”*, sul sistema di azioni, interventi, servizi presenti in Italia, consente di argomentare come la lotta alla tratta e il sostegno alle vittime rappresenti un impegno non facile, ma possibile.

I risultati cui si è pervenuti e l'analisi dei punti di forza e delle criticità presenti nelle esperienze fin qui condotte consentono di indicare, anche a beneficio di Paesi e realtà in cui tale impegno sia ancora in fase di avvio, quali possono essere le coordinate di un efficace sistema che realizzi al meglio gli obiettivi auspicati.

Proviamo a riassumere i tratti di questo sistema *“ideale”*. Esso dovrebbe essere caratterizzato da:

1. Uno sforzo per una conoscenza del fenomeno che sia:
 - approfondita, attraverso la valorizzazione di tutte le fonti di dati (istituzionali e informali) disponibili e l'uso di appropriate metodologie di ricerca quantitative qualitative;
 - permanente, attraverso strumenti di monitoraggio costante delle trasformazioni delle realtà e delle forme nuove e più nascoste di sfruttamento nei diversi contesti territoriali.

2. La volontà politica dello Stato di elaborare e aggiornare nel tempo le sue leggi – nelle diverse dimensioni del diritto implicate: norme penali, norme amministrative, norme inerenti le politiche socio-sanitarie e la promozione dei diritti delle persone, ecc. – con attenzione a che esse siano:

- adeguate alla sfida alta posta dalle organizzazioni criminali, alle complesse dimensioni del fenomeno, alle molteplici esigenze delle vittime;
- partecipate, ovvero costruiti valorizzando le esperienze di lavoro nel contrasto di polizia e giudiziario e nel contatto e la presa in carico delle vittime;
- coerenti, integrando le norme specifiche nel quadro delle normative di carattere più ampio (ad esempio dei codici penali, delle norme sull'immigrazione, delle norme che regolano le politiche sociali e sanitarie) e nel contesto delle normative sovranazionali.

3. La messa in campo – da parte delle istituzioni nazionali e decentrate – delle migliori condizioni sul piano organizzativo ed economico, per una efficace implementazione delle normative, ovvero per la messa in opera delle azioni e dei servizi in esse previsti, in una logica di sussidiarietà verticale (tra il livello nazionale e quello locale) e orizzontale (tra istituzioni pubbliche e enti del terzo settore e del volontariato).

4. L'impegno istituzionale a promuovere, sostenere, far crescere, valorizzare progetti e servizi (anche di carattere sperimentale) caratterizzati da:

- serietà e rigore metodologico;
- articolazione e differenziazione adeguata alla complessità dei fenomeni e alle differenze di obiettivi che si ritiene necessario perseguire;
- adeguata implicazione di professionalità competenti e loro formazione e aggiornamento costante: professionalità tradizionali e strutturate che possono maturare competenze e modalità di lavoro innovative, nuove figure professionali (es. mediatori culturali, operatori “pari”, ecc.).

5. La promozione delle necessarie integrazioni tra le politiche e i servizi “specifici” (creati e gestiti per il target costituito dalle vittime della tratta) e le politiche di carattere generale, destinate a tutti i cittadini (politiche sociali, sanitarie, della formazione, del lavoro, dell'integrazione sociale, ecc.), nella logica della garanzia a tutte le persone dei diritti civili e sociali, senza discriminazioni e barriere.

6. La presenza di sistemi di valutazione delle politiche e delle esperienze condivisi (che coinvolgano gli Enti implicati e utilizzino strumenti di raccolta dati costruiti in maniera partecipata) per:

- verificare l'effettività e l'efficacia degli interventi in rapporto agli obiettivi definiti;
- promuoverne il consolidamento, nella logica del passaggio dalle sperimentazioni e dai “progetti” alla logica dei “servizi” e delle politiche strutturate;
- sostenere il miglioramento e/o i cambiamenti che si rendessero necessari.

7. L'impegno di tutti (Istituzioni ed Enti impegnati sul terreno) a orientare attenzione e risorse non solamente sugli interventi a favore delle vittime, ma anche sugli interventi di comunità, sulle azioni di prevenzione e contrasto sociale e culturale ai fenomeni:

- operando (anche con un impegno diretto ai media) per la promozione di una diffusa comprensione della problematica, attraverso una sua migliore conoscenza e analisi delle sue cause (non ultima, la domanda di prestazioni sessuali a pagamento);
- ponendosi obiettivi di mutamento culturale nell'opinione pubblica e nelle diverse comunità locali sulle rappresentazioni dei fenomeni, sui pregiudizi esistenti, sulle sensibilità assenti (ad esempio in materia di diritti).