

CESVS  **T**



Anno europeo del volontariato 2011

I Quaderni

Trimestrale

n. 53, Ottobre 2011

reg. Tribunale di Firenze

n. 4885 del 28/01/1999

Direttore Responsabile

Cristiana Guccinelli

Redazione

Cristina Galasso

spedizione in abbonamento postale
art. 2 comma 20/c legge 662/96 FI

ISSN 1828-3926

Prodotto realizzato nell'ambito di un
sistema di gestione certificato alle
norme Iso 9001:2008 da Ciscqert con
certificato n. 04.1035

Pubblicazione Periodica del

Centro Servizi Volontariato Toscana

CESVOT

CENTRO SERVIZI VOLONTARIATO TOSCANA



Centro Nazionale
per il Volontariato



FONDAZIONE
VOLONTARIATO E PARTECIPAZIONE

Qua dermi

Atlante sociale sulla tratta Interventi e servizi in Toscana

53

di Marta Bonetti, Arianna Mencaroni,
Francesca Nicodemi

Prefazione

di Gabriella Mauri¹

Schiavitù e tratta di esseri umani sono termini che ci riportano ad epoche lontane della storia dell'umanità e dalla *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, con la quale le società moderne hanno inteso ribadire la centralità nel "convivere umano" di valori di eguaglianza.

Eppure con la caduta dei regimi comunisti, le guerre nei Balcani, l'impoverimento di intere popolazioni come quella nigeriana a seguito di politiche nefaste del mercato internazionale per lo sfruttamento del petrolio, la globalizzazione e "l'impronta ingiusta" della finanza nei mercati dei prodotti alimentari... si è creata la condizione ideale per il diffondersi di nuove forme di schiavitù. Nell'arco degli ultimi 15 anni e ancora oggi assistiamo al fiorire di un commercio di persone, prevalentemente donne e minori, ma anche uomini e transessuali, destinate allo sfruttamento da parte di organizzazioni criminali raccordate a livello transnazionale.

Lo sfruttamento inizialmente ha riguardato la sfera della sessualità e della prostituzione, ma ben presto si è allargato al lavoro, all'accattonaggio, alle forme di economie illegali, ai matrimoni forzati, al traffico di organi umani. Un fenomeno "camaleonte", violento, complesso, flessibile, dai mille volti e ben organizzato che ha impattato la realtà dei "servizi alla persona" chiamando da subito in causa il terzo settore, il mondo del volontariato, dell'associazionismo e della Chiesa. Sono stati questi attori nei primi anni a cogliere la nuova sfida e a cercare di individuare delle risposte possibili che solo con l'impianto dell'art. 18 D.Lgs 286/98 hanno avuto modo di conformarsi su delle linee esplicite e giustificate dallo stesso legislatore. Un percorso "intenso" che ha interrogato privato e pubblico rispetto alla necessità di costruire relazioni, procedure, protocolli, modalità il più possibili

1 Vicepresidente Trame onlus (associazione toscana interventi tratta e sfruttamento); coordinatrice progetti per l'integrazione delle vittime della tratta, Ceis, Gruppo "Giovani e comunità", Lucca.

capaci di “interagire” secondo una logica di intervento di rete. Ben presto appare evidente che per contrastare il fenomeno e per offrire tutela e protezione alle vittime è inevitabile e condizione *sine qua non* la realizzazione di un sistema articolato e ad alta integrazione. Nonostante gli sforzi e i vari progetti che in alcuni anni hanno visto l’implementazione di “buone prassi”, l’obiettivo di un “Sistema nazionale anti tratta” non è ancora stato raggiunto, ma oggi resta un punto di arrivo necessario e indispensabile per governare e realizzare una risposta efficace.

L’Atlante sociale, nella sua duplice articolazione di testo scritto e prodotto audio visuale, intende contribuire a mantenere alta l’attenzione sul tema, offrendo agli operatori e ai cittadini strumenti di conoscenza e riflessione.

Introduzione

di Marta Bonetti

Cosa s'intende per tratta di persone

Negli ultimi due decenni la tratta di essere umani si è imposta nel dibattito pubblico mondiale: organizzazioni internazionali, reti transnazionali, governi locali hanno prodotto una messe di accordi, legislazioni, piani di azione per prevenire, sopprimere e punire “un crimine che – come sottolinea la recente campagna Onu – è una vergogna per tutta l’umanità”².

La “tratta di esseri umani” (human trafficking) infatti costituisce un fenomeno di particolare violazione dei diritti umani, in cui possono rimanere coinvolte persone di nazionalità diverse. Donne e uomini, adulti e bambini costretti a subire limitazioni estreme alla propria libertà e serie forme di abuso e di violenza da parte di forme pervasive di criminalità.

Nel 2000, il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata ha stabilito una definizione del fenomeno che è stata condivisa e sottoscritta da più di 170 paesi. Nel Protocollo il reato di tratta si caratterizza per tre elementi costitutivi: lo *spostamento* di una o più persone da un luogo ad un altro (1), *per mezzo dell'uso della forza* o di altre forme di coercizione (quali frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità) (2), al fine *dello sfruttamento* (3).

La tratta delle donne finalizzata alla prostituzione coatta è stata la prima forma del fenomeno ad essere tematizzata e resta ancora oggi il principale ambito di intervento sociale. La prostituzione non è però l'unica destinazione a cui gli individui trafficati possono essere obbligati, ad essa si affiancano altre forme di sfruttamento umano ed economico, in generale, molto meno presenti all'attenzione pubblica, ma

2 Organizzazione Nazioni Unite, *The Global Initiative to fight Human trafficking* (Iniziativa globale per combattere la tratta di persone), maggio 2007, <http://www.unodc.org/pdf/gift%20brochure.pdf>

anche nelle conoscenze degli operatori di settore. Si pensi, in particolare, al lavoro forzato per la fornitura di manodopera a bassissimo costo per aziende agricole, laboratori artigianali, lavoro domestico o assistenziale.

Il Governo americano stima che siano fra 600mila e 800mila le persone trafficate ogni anno attraverso i confini internazionali. L'esattezza di queste stime è giudicata "discutibile" dagli stessi organismi governativi. La difficoltà ad avere dati certi è strettamente correlata al carattere illegale e sommerso del fenomeno, all'assenza in molti paesi, di una legislazione in materia, nonché al mancato sviluppo di procedure comuni per l'identificazione delle vittime. Per questo l'esigenza di dispositivi uniformi e confrontabili di raccolta dati e informazioni è sostenuta da tutte le organizzazioni internazionali impegnate nel contrasto del fenomeno.

Oggi, un numero crescente di persone, nel mondo, intraprende progetti migratori alla ricerca di un'emancipazione socio-economica e di nuove opportunità di vita. Le norme che regolano l'immigrazione rendono sempre più difficile varcare i confini ed accedere ai paesi industrializzati da paesi terzi. Nel percorso che va dalla partenza all'inserimento nel mercato del lavoro, nel paese di destinazione, donne e uomini, possono entrare in contatto con individui e/o organizzazioni illegali. Si può così arrivare a contrarre debiti altissimi, difficili da saldare, o restare implicati in circuiti e forme di sfruttamento che arrivano fino alla riduzione in schiavitù.

Modalità di reclutamento, assoggettamento e sfruttamento delle vittime di tratta possono variare nel corso del tempo, in base alla nazionalità di appartenenza e ai sistemi economici. Le biografie e le storie di vita raccolte negli ultimi anni, a livello nazionale e internazionale, descrivono i percorsi differenziati attraverso cui alcuni uomini e, soprattutto, alcune donne immigrate diventano vittime, perdono progressivamente il controllo sulla propria vita e si ritrovano in una condizione in cui l'isolamento, lo status di irregolarità giuridica, la mancanza di strumenti relazionali e comunicativi adeguati, l'uso sistematico di violenze fisiche e psicologiche, determinano una posizione di gravissima fragilità.

In base alla normativa internazionale, gli Stati hanno l'obbligo di prevenire e punire le violazioni dei diritti umani, assicurando misure di assistenza e risarcimento adeguate. Fino ad oggi però – evidenzia il Gruppo di esperti sulla tratta della Commissione Europea³ – essi si sono concentrati principalmente sulle azioni repressive da attivare nel settore del controllo del crimine e delle politiche migratorie piuttosto che su politiche di assistenza e di inclusione dei soggetti. In questo contesto, l'Italia si presenta, almeno sotto un particolare profilo, come una significativa eccezione.

Come si caratterizza il sistema italiano

Nel quadro degli strumenti pattizi elaborati dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, l'Italia si è dotata di una legislazione in materia di tratta che, per l'attenzione riservata alle vittime, è considerata all'avanguardia nel panorama internazionale. Alla sua formulazione hanno contribuito la lunga esperienza e l'impegno di un'ampia rete di associazioni e di altri soggetti del terzo settore che hanno promosso i primi interventi di protezione e, in seguito, accompagnato l'iter di approvazione della legge.

L'articolo 18 del d.lgs n. 286/98 ("Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero") garantisce un permesso di protezione sociale, senza obbligo di denuncia, distinguendo il ruolo e la responsabilità delle persone trafficate da quelle dei loro sfruttatori e prevedendo programmi di protezione sociale e di inserimento lavorativo.

Dietro l'impulso di tale istituto normativo si è sviluppato, su tutto il territorio nazionale, un insieme di servizi che segnano un importante avanzamento nella tutela dei diritti umani delle persone trafficate.

In Toscana, è ormai possibile parlare di un "sistema" di servizi a sostegno delle vittime che, pur con limiti e fatiche, risulta stabile, integrato e diffuso in quasi tutte le province. Una ricostruzione analitica dei suoi assetti può essere utile sia per orientare gli operatori del settore, sia per contribuire ad una più estesa formazione sul tema.

3 Rapporto del gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani della Commissione europea, 2005 www.ontheroadonlus.it/pubblicazioni.html

Perché un Atlante sociale sulla tratta

L'Atlante sociale intende fornire una serie ragionata di informazioni e di strumenti, utili a conoscere meglio il fenomeno esaminato, le tendenze in atto, le opportunità previste dalla disciplina normativa, i servizi realizzati in Toscana da enti pubblici e privato sociale.

A chi si rivolge l'Atlante sociale

L'Atlante è indirizzato a tutti i soggetti che, a vari livelli, possono collaborare per far emergere situazioni di tratta o comunque di sfruttamento, contribuendo alla tutela dei diritti delle persone coinvolte.

In particolare, si rivolge a operatori diversi (operatori dei servizi sociali, servizi per immigrati, forze dell'ordine) che, nel proprio lavoro, entrano in relazione con soggetti stranieri e in condizioni di marginalità e possono quindi svolgere un ruolo importante nell'avvio di percorsi di riconoscimento ed uscita dallo sfruttamento.

I materiali prodotti sono rivolti, inoltre, alle associazioni del sistema anti-tratta per supportare interventi didattici, di sensibilizzazione mirata o di dibattito pubblico, finalizzati ad aumentare la consapevolezza delle comunità locali sul tema.

Com'è strutturato l'Atlante sociale

L'Atlante combina l'apporto di discipline e di linguaggi espressivi differenti, con lo scopo di fornire un'approfondita descrizione del fenomeno. Si compone di due prodotti distinti che si affiancano e si completano a vicenda: il testo a stampa e l'audiovisivo.

Il volume si articola in due sezioni complementari.

I primi tre capitoli illustrano gli interventi realizzati in Toscana, a favore delle vittime di tratta.

In forma agile e con ampi riferimenti alle metodologie utilizzate, questa sezione presenta:

1. una sintetica descrizione delle caratteristiche del "modello italiano" di intervento per la protezione e il sostegno delle vittime (capitolo 1);
 2. una ricostruzione puntuale dell'assetto regionale del settore di intervento, a dieci anni dall'avvio dei programmi di protezione ai sensi dell'art. 18 (capitolo 2);
-

-
3. una mappa stilata, su base provinciale, dei presidi e delle attività di maggiore impatto realizzate in Toscana negli ultimi cinque anni (capitolo 3)

Tali contenuti si ritengono utili, in generale, per tutti gli operatori sociali che hanno contatti con gli immigrati, nei cui confronti possono svolgere una significativa funzione di invio ai servizi.

Si indirizzano altresì, più settorialmente, agli operatori del sistema anti-tratta e agli organismi con funzione di programmazione, ai quali offrono elementi aggiornati per valutare l'evoluzione del settore.

Il capitolo 4 compone la seconda sezione e illustra la disciplina giuridica sul fenomeno e sulle vittime della tratta. Attraverso numerosi richiami alle fonti si presenta:

1. una rassegna della normativa europea, nazionale e regionale nei settori della tratta, della prostituzione e dell'immigrazione;
2. un approfondimento sull'art. 18 del testo unico sull'immigrazione, che si sofferma sul permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale; il doppio binario; la procedura di rilascio, rinnovo e revoca del permesso di soggiorno; l'applicazione alle persone cittadine di paesi dell'Unione Europea; la tutela dei minori.
3. una riflessione sull'impatto potenziale dei recenti provvedimenti in tema di immigrazione e prostituzione (contenuti nel c.d. "Pacchetto sicurezza") sul fenomeno e sulle vittime della tratta.

I contenuti appaiono utili, in particolare, agli operatori delle forze dell'ordine e, in generale, a tutti coloro che operano all'interno del sistema di protezione e tutela delle vittime di tratta, ai quali forniscono un quadro esaustivo ed aggiornato della normativa, delle potenzialità che possono orientarne l'interpretazione e delle difficoltà che possono ostacolarne l'applicazione.

Quali sono i contenuti e i destinatari della parte audiovisiva

Il prodotto audio-visuale rappresenta, senza alcun dubbio, il contributo più originale dell'Atlante. Attraverso le parole dei protagonisti si ampliano e approfondiscono aspetti e tratti del fenomeno presentati nel testo. Ne emerge una rappresentazione "a più voci" che restituisce la complessità delle dimensioni di valore e di esperienza in gioco.

Il prodotto si basa sui materiali raccolti durante la permanenza in alcune strutture di accoglienza e sulle video-interviste realizzate con donne ospitate all'interno dei programmi di protezione, operatori sociali, accademici ed esperti del settore.

L'utilizzo del mezzo audio-visuale è qui pensato non soltanto come mezzo di divulgazione ma come strumento stesso di indagine, utile a produrre e diffondere ulteriori elementi di comprensione a fianco delle metodologie più tradizionali di ricerca.

Il dvd in allegato si compone di sette capitoli-video suddivisi per tematiche.

Il capitolo di apertura si basa sulle storie di vita di alcune donne che hanno usufruito dei programmi di protezione sociale per le vittime di tratta. La narrazione restituisce, attraverso uno stile evocativo, momenti di vita passata e presente. Con discrezione, senza l'enfasi che caratterizza spesso i contributi mediatici sul tema, entriamo in contatto con una realtà che si rivela più vicina di quanto si è spesso disposti a credere.

Al capitolo introduttivo seguono sei capitoli tematici che mettono a fuoco aspetti particolari del fenomeno, sulla base delle video interviste rivolte a testimoni privilegiati. I primi due capitoli approfondiscono il ruolo svolto dal terzo settore nel sostegno alle vittime, in Italia e in Toscana. I contributi successivi forniscono spunti per riflettere su questioni complesse quali il rapporto tra i modi di rappresentare e "governare" la prostituzione e la diffusione di fenomeni di tratta, le interconnessioni tra tratta e altre forme di sfruttamento del lavoro e, infine le specifiche condizioni di vulnerabilità e rischio che coinvolgono i minori. L'ultimo capitolo si sofferma su criticità e sfide delle politiche di contrasto alla tratta nel contesto italiano che si caratterizza per misure "sicuritarie" di governo delle migrazioni e per un mercato del lavoro in cui permangono forme pervasive di economia sommersa e illegalità.

Il prodotto è pensato, in particolare, per le associazioni, gli enti, le scuole che intendono proporre iniziative di sensibilizzazione sul tema. Il linguaggio audiovisivo, sintetico e immediato, restituisce con profondità e senza semplificazioni le diverse articolazioni del fenomeno,

risultando indicato per introdurre e supportare dibattiti pubblici e attività formative e didattiche.

Ringraziamenti

Il completamento di questo lavoro ha richiesto la collaborazione di molte persone alle quali va il nostro ringraziamento. Gabriella Mauri e Leonardo Butelli del Ceis, Gruppo “Giovani e comunità” di Lucca e Elena Mezzetti e Maria Sandoval dell’associazione Dim–Donne in movimento di Pisa ci hanno fornito un sostegno importante e accompagnato, con grande disponibilità, nell’incontro con le donne che hanno intrapreso i percorsi di protezione sociale. Serena Mordini, vicepresidente della cooperativa Cat di Firenze e presidente dell’Associazione Trame ci ha assicurato un sostegno competente e continuo in tutte le fasi di una ricerca più difficile del previsto.

Si ringraziano tutte le persone che abbiamo intervistato per il video, per la gentilezza mostrata e il contributo prezioso: Lisa Bertini (unità di strada, coop. Cat. Firenze), Kety Bonci (unità di strada, coop. Cat. Firenze), Stefano Ciccone (associazione Maschile Plurale), Mirta Da Pra Pochessa (Gruppo Abele, Torino), Simona Flosi (Ceis, Gruppo “Giovani e comunità”, Lucca), Giulia Garofalo (PhD Social Sciences, University of East London – International Committee on the Rights of Sex Workers in Europe), Madalina Gavra (unità di strada, coop. Cat. Firenze), Sarah di Giglio (Save The Children, Roma), Leslie Mechi (unità di strada, coop. Cat. Firenze), la comandante Maria Pia Pelagatti e gli agenti della Polizia Locale del Comune di Calenzano (Fi), Pietro Pucci (unità di strada, coop. Cat. Firenze), Franco Prina (Università di Torino), Vittoria Tola (già Presidente della Commissione Interministeriale art. 18), Mariagrazia Venezia (Direzione provinciale del lavoro, Pisa).

Un ringraziamento speciale va alle donne che abbiamo incontrato all’interno dei percorsi di protezione sociale e la cui identità, per ragioni di sicurezza, deve restare anonima.

Si ringraziano inoltre tutti gli operatori degli enti, pubblici e privati che ci hanno fornito dati ed informazioni sul proprio lavoro.

Sonia Biagi (Regione Toscana), Cristina Baldi, Arianna Donati (associazione Progetto Arcobaleno, Firenze), Lisa Barontini (coop Ester,

Prato), Francesco Burroni, Stefania Moretti (Caritas di Prato), Silvia Callaioli (coop. Il progetto, Pontedera), Muriel Da Prato (coop. Il cerchio, Pisa), Claudio Danza (associazione Zoè, Pistoia), Roberto Gerali (associazione Papa Giovanni XXIII), Andrea Gori (Caritas Firenze), Alessandra Nocciolini (Provincia di Arezzo), Giovanna Colombini e Antonio Minghi (Società della Salute Zona Pisana), Elisa Mancinelli e Viviana Viviani (Esprit), Maria Teresa Vitali (associazione Randi – Livorno), Valentina Torri (associazione Pronto Donna di Arezzo), Suor Tina Ventimiglia (Casa famiglia La Conchiglia, Pistoia).

Si ringraziano, in particolare, le operatrici e tutte le donne che partecipano al laboratorio di ricamo e cucito promosso dall'associazione Dim di Pisa.

Siamo grate, inoltre, a Cristina Galasso, Sandra Gallerini, Cristiana Guccinelli di Cesvot per la revisione critica e l'interlocuzione costante. Infine grazie a tutto il (*dream*) *team* della Fondazione Volontariato e Partecipazione. A Simona Carboni, Giulia Cordella, Riccardo Guidi, Riccardo Pensa, Mariella Popolla, Teresa Ricci e Giulio Sensi, grazie, per gli scambi quotidiani, le riletture, il supporto tecnico.

CESVS  **T**

Capitolo 1

Il sistema nazionale di intervento

di Marta Bonetti

La tratta di persone ha assunto negli ultimi anni una rilevanza sociale che ha trasformato il fenomeno e l'insieme di interventi realizzati per delimitarne la diffusione, in una politica pubblica. Il dispositivo di lotta al traffico di esseri umani a scopo di grave sfruttamento si dispiega secondo due direttrici: la prima di contrasto e repressione della criminalità organizzata, affidato alle Forze di Polizia, l'altro di protezione delle vittime affidato ai servizi sociali pubblici e del privato sociale.

In Italia il sistema di servizi a sostegno delle vittime di tratta si sviluppa in seguito all'approvazione di due strumenti normativi, noti come *l'articolo 18* e *l'articolo 13* che proprio per l'attenzione alla tutela e alla protezione delle vittime, sono giudicati, da diversi osservatori, particolarmente avanzati nel panorama giuridico europeo.

L'approvazione degli articoli porta a compimento un processo di "messa in visibilità" del fenomeno al quale hanno contribuito in modo consistente le organizzazioni del privato sociale.

L'impegno dello Stato valida e dà impulso alle esperienze avviate all'inizio degli anni '90 da alcuni enti del privato sociale che iniziano a proporre servizi e attività a favore delle prime donne che chiedono aiuto per uscire da circuiti prostitutivi coatti¹.

Il sostegno statale consente lo sviluppo e il consolidamento di un sistema articolato e complesso di interventi che si estende, pur con alcune differenze tra le regioni, su tutto il territorio nazionale (Prina 2007). Si rimanda al capitolo 4 per un'esposizione sistematica delle definizioni di legge, limitandoci qui a ricordare brevemente che:

- a) l'articolo 18 del DLgs 286/98 "Testo unico concernente la disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"

1 Sul ruolo di stimolo e proposta esercitato dal privato sociale nel percorso di definizione della legge cfr. in particolare Marco Bufo, *Reti e lavoro di rete*, in Associazione on the road (a cura di), op. cit., pp. 242–246.

si intitola in modo eloquente “Soggiorno per motivi di protezione sociale”. Prevede infatti il rilascio di uno *speciale permesso di soggiorno* per consentire allo straniero “qualora siano accertate situazioni di violenza e di grave sfruttamento”, di sottrarsi ai condizionamenti dell’organizzazione criminale.

Il permesso è strettamente finalizzato alla partecipazione a un determinato “Programma di assistenza e integrazione sociale”. Sono previsti due percorsi: il *percorso giudiziario*, nel caso in cui la vittima denunci il sfruttatore, il *percorso sociale* che può essere concesso anche senza denuncia, solo dimostrando la condizione di sfruttamento e pericolo in cui la vittima si trova.

L’art. 18, da questo punto di vista, capovolge lo schema del “pentitismo”. Non concede un beneficio sotto condizione della collaborazione, ma assicura assistenza e protezione in modo indipendente, confidando nella successiva cooperazione della persona.

Il permesso di soggiorno per protezione sociale ha durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno, al termine del quale può essere convertito in permesso per motivi di studio o lavoro.

- b) l’articolo 13 della legge 228/2003 “Misure contro la tratta di persone” prevede l’istituzione di un *fondo speciale* finalizzato al finanziamento di programmi che garantiscano, per un breve periodo di tempo, adeguate condizioni di alloggio, vitto e di assistenza sanitaria per le persone vittime potenziali di reato di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (ovvero vittime dei reati definiti dagli articoli 600 e 601 del codice penale). I programmi art. 13 sono transitori e finalizzati a far emergere la condizione di vittima: hanno una durata di tre mesi, prorogabile per altri tre.

Una volta accertata la condizione di vittima e ottenuto il consenso della persona è possibile prevedere l’avvio di altri interventi, quali: un programma art. 18, il rientro volontario in patria, la presa in carico da parte dei servizi territoriali competenti, se la vittima è un minore straniero non accompagnato o un cittadino italiano.

1. Il finanziamento dei programmi

Gli articoli di legge citati prevedono l'istituzione di due tipologie di programmi che si differenziano per i requisiti dei destinatari e per le modalità di realizzazione. Entrambe sono finanziati secondo una logica concorsuale di tipo competitivo che prevede *bandi annuali*, con scadenze distinte e non coincidenti.

I programmi di assistenza realizzati ai sensi dell'art. 18 sono finanziati:

- a) per una quota pari 70% dallo Stato a valere sulle risorse assegnate al Dipartimento per le pari opportunità;
- b) per una quota pari al 30% dall'ente locale a valere sulle risorse relative all'assistenza.

Il Dipartimento per le pari opportunità, a partire dal dicembre 1999 ha emesso, a cadenza annuale, 11 avvisi, con l'unica eccezione del 2003. L'ultimo avviso risale al 5 marzo 2010. Sono stati finanziati complessivamente oltre 500 progetti.

I primi sei Avvisi del programma *hanno previsto progetti mirati ad assistere esclusivamente le donne vittime di tratta a scopo di prostituzione*, il contesto nel quale, come abbiamo visto, è nata la norma nel 1998. Tale focalizzazione ha evidentemente contribuito ad implementare in modo particolare i servizi rivolti a questo *target*.

Solo dal 2006 – a partire dall'Avviso 7 – è stata prevista un'estensione della *progettazione alle vittime di tutte le forme di grave sfruttamento*. Tale estensione si è resa necessaria per poter interagire in modo sinergico con il bando relativo all'art 13 che prevede, appunto, assistenza alle vittime di reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, e di tratta di persone sottoposte a sfruttamento di tipo sessuale, lavorativo, accattonaggio o rimozione di organi.

Le risorse programmate per l'art. 18 ammontano approssimativamente a 4,5 milioni di euro, ma possono subire variazioni negli anni.

Dal 2000 al 2010 il Dipartimento ha co-finanziato 604 progetti distribuiti su tutto il territorio nazionale.

Tabella 1 – Progetti ex art. 18 finanziati dal 2000 al 2010

Avviso	N. progetti co-finanziati	N. soggetti promotori	
		enti pubblici	enti privati
Avviso 1	49	30	19
Avviso 2	47	30	17
Avviso 3	58	31	27
Avviso 4	69	38	31
Avviso 5	69	36	33
Avviso 6	72	39	33
Avviso 7	76	40	36
Avviso 8	42	20	22
Avviso 9	43	20	23
Avviso 10	39	20	19
Avviso 11	40	20	20

Fonte: Dipartimento per i diritti e le pari opportunità (2008, 2010, 2011).

I programmi realizzati ai sensi dell'art. 13 sono finanziati:

- a) per una quota pari all'80% con un contributo dello Stato a valere sulle risorse di cui all'art 13.
- b) per una quota pari al 20% con un contributo della Regione o dell'ente locale a valere sulle risorse relative all'assistenza.

Dal 2006 e fino all'agosto 2010 si sono susseguiti 5 avvisi.

Le risorse programmate pari a 2,5 milioni di euro si sono mantenute inalterate negli anni. Si precisa però che a partire dall'avviso del 2007 il 20% a carico degli enti locali può essere corrisposto non solo in denaro ma anche in valorizzazioni di personale, beni, mezzi e attrezzature.

Dal 2006 al 2010 sono stati cofinanziati 97 progetti.

Tabella 2 – Progetti ex art. 13 finanziati dal 2006 al 2010

Avviso	N. progetti co-finanziati	N. soggetti promotori	
		enti pubblici	enti privati
Avviso 1	26	12	14
Avviso 2	23	10	13
Avviso 3	23	10	13
Avviso 4	25	12	13
Avviso 5	In fase di valutazione		

Fonte: Dipartimento per i diritti e le pari opportunità (2008, 2010, 2011)

2. Gli organi del Dipartimento per le pari opportunità

Per entrambi i programmi il contributo dello Stato viene concesso dopo la valutazione dei progetti di fattibilità da parte della *Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento* (già Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art 18).

La Commissione è un organismo istituito presso la presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento pari opportunità, ed è composta dai rappresentanti di alcuni ministri: il Ministro per le Pari opportunità, per la Solidarietà, dell'Interno, della Giustizia, delle politiche per la famiglia (Dpr 14 maggio 2007). La Commissione svolge compiti di indirizzo, controllo e programmazione delle risorse per i Programmi di assistenza e di protezione sociale.

Nel caso dei programmi ai sensi dell'art. 13, la Commissione interministeriale è integrata da due rappresentanti designati dalla Conferenza unificata di cui all'art. 8 dlgs 281 del 1997, ma ha poteri quasi totalmente analoghi.

Il Decreto del Ministro per i Diritti e le Pari Opportunità del 21 marzo 2007 ha istituito due ulteriori organi collegiali presso il Dipartimento Pari opportunità:

- α) il *Comitato di coordinamento per le azioni di governo* contro la tratta di esseri umani è uno strumento di supporto al Ministro

nello svolgimento dei propri compiti di coordinamento nell'azione di governo. È un organismo rappresentativo sul piano nazionale di tutti gli enti che a livello centrale e territoriale dovrebbero giocare un ruolo in materia: i ministeri competenti, la direzione Nazionale Antimafia, le Ong accreditate, rappresentanza di Regioni e enti locali, sindacati e associazioni di categoria, esperti in diverse discipline.

- β) L'*Osservatorio Nazionale Permanente sulla Tratta* è l'organo di studio ed analisi dei fenomeni di grave sfruttamento a disposizione del Dipartimento per aggiornare ed approfondire le conoscenze sul fenomeno. Istituito con Dm del 20 giugno 2007, l'Osservatorio ha il compito di elaborare gli strumenti necessari al monitoraggio ed all'analisi del fenomeno della tratta. Nel 2008 per lo *start up* dell'Osservatorio, il Dipartimento per le pari opportunità ha emesso un bando di gara europeo che prevede un finanziamento di € 400.000. La gara è stata vinta da *Transcrime*, Centro interuniversitario di ricerca sulla criminalità transnazionale dell'Università degli Studi di Trento e dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Il bando prevede un servizio della durata di 18 mesi, da dicembre 2008 a agosto 2010.

3. I programmi art. 18: i soggetti proponenti e il ruolo dell'ente locale

Sono ammissibili al finanziamento pubblico due tipologie di programmi di assistenza e di protezione sociale (Dm 23 novembre 1999):

- a) azioni di sistema, cioè progetti di rilevanza nazionale che possono essere presentati solo da enti pubblici;
- b) programmi di protezione sociale, cioè progetti che possono essere presentati da regioni, province, comuni, comunità montane e loro consorzi, soggetti privati convenzionati.

I Programmi di assistenza ed integrazione sociale previsti dall'art. 18 possono essere realizzati sia da parte dei servizi sociali degli enti locali, sia di associazioni, enti o altri organismi privati. Per poter svolgere i programmi gli organismi privati devono possedere due requisiti:

- 1) *l'iscrizione* nell'apposita sezione del Registro istituito presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, relativo ad associazioni, enti ed organismi che svolgono programmi di assi-stenza e integrazione sociale a favore degli immigrati.
- 2) *la convezione* con l'ente locale di riferimento.

All'ente locale è attribuita una funzione di verifica iniziale e di vigilanza. L'ente deve inizialmente verificare alcuni elementi, quali: a) l'iscrizione del soggetto privato nell'apposita sezione del Registro; b) la rispondenza del programma di assistenza e integrazione sociale proposto dal soggetto privato ai criteri e alle modalità stabiliti dal Ministro per le pari opportunità di concerto con i Ministri per la solidarietà sociale, dell'interno e di giustizia); c) la sussistenza dei requisiti professionali, organizzativi e logistici occorrenti per la realizzazione dei programmi.

All'ente locale è inoltre attribuita una funzione di vigilanza sul programma realizzato dall'organizzazione privata. Si prevede infatti che esso effettui verifiche semestrali sullo stato di attuazione e sull'efficacia del progetto realizzato dall'organizzazione stessa.

4. Il numero verde in aiuto alle vittime di tratta: 800 290 290

Tra le cosiddette "azioni di sistema" riveste un'importante funzione il Numero Verde anti tratta istituito nel 2000 dal Dipartimento per le Pari Opportunità. Il numero verde è un servizio gratuito e attivo 24 ore su 24 che si avvale di una postazione centrale e 14 postazioni locali, distribuite sul territorio nazionale.

I titolari delle postazioni locali del Numero Verde sono gli enti locali che, in molti casi, per la loro operatività, si avvalgono della collaborazione di organizzazioni del privato sociale.

Dal 2007 la postazione centrale é gestita dall'Ufficio Protezione Sociale del Comune di Venezia. Gli enti pubblici e del privato sociale che gestiscono le postazioni locali sono: Comune di Venezia, associazione On the Road, Regione Emilia-Romagna, Comune di Ravenna, associazione Gruppo Abele, associazione Lule, Provincia di Genova, Comune di Perugia, cooperativa Borgo-Rete, Giraffa onlus, cooperativa Parsec, cooperativa Magliana '80, Comune di Napoli, cooperati-

va Dedalus, Arcidiocesi di Reggio Calabria, Comitato Provinciale di Palermo della Croce Rossa italiana, Acli Cagliari.

Il numero verde si pone come punto di riferimento per le persone sfruttate e per tutti quei soggetti che a vario titolo entrano in contatto con esse (cittadini, servizi socio sanitari, enti pubblici e privati, forze dell'ordine ecc). Svolge in particolare, le seguenti funzioni:

- informare le persone soggette a tratta o in condizione di sfruttamento delle possibilità offerte dalla legislazione italiana per sottrarsi a questa condizione.
- Fornire la disponibilità di colloqui in un ampio numero di lingue (inglese, spagnolo, albanese, romeno, russo, moldavo, ucraino, nigeriano, cinese, polacco, portoghese, greco, arabo).
- Integrazione e sviluppo del lavoro di rete e *partnership* tra i soggetti proponenti e attuatori dei progetti art.18 e art. 13.
- Sostegno ai soggetti attuatori nel fornire risposte rapide, coadiuvandoli nella ricerca di posti in accoglienza e nel trasferimento delle persone vittime di tratta in territori diversi da quelli di propria competenza.
- Attività di sensibilizzazione sulle tematiche della mediazione sociale e del conflitto.
- Impostazione di attività di ricerca sociale per approfondire la conoscenza del fenomeno.

Nel 2007 il numero verde è esteso alle vittime di grave sfruttamento lavorativo e diventa “proattivo” nel senso che gli operatori non aspettano passivamente la chiamata ma diventano essi stessi promotori del servizio, attivandosi per cercare di stabilire un contatto con le potenziali vittime.

Il primo agosto 2010 le postazioni locali del Numero Verde Anti Tratta sono state chiuse in tutte le regioni poiché – precisa la nota inviata dal Dipartimento agli enti gestori – “non sono stati reperiti i fondi per finanziarle”.

La chiusura ha suscitato forti proteste da parte delle quasi cento associazioni coinvolte in Italia nella gestione dei servizi. In un appello collettivo l'interruzione viene giudicata un fatto gravissimo, poiché “le postazioni locali non si limitano a una mera funzione di ascolto e di

informazione – che potrebbe essere svolta anche a livello centrale – ma costituiscono un elemento essenziale delle reti formate nei diversi territori dalle forze dell'ordine, dal terzo settore e dai servizi sociali.” Recentemente, per consentire la riapertura del numero verde, il Dipartimento ha stanziato un'integrazione del finanziamento previsto per il bando art 13, attraverso il quale il servizio dovrebbe riprendere le attività, in una forma rinnovata ed estesa, a partire da marzo 2011².

5. Monitoraggio e rilevamento dati

Fino ad oggi gli unici dati resi noti dal Dipartimento per i diritti e le pari opportunità, si riferiscono ai primi sette avvisi, nel periodo da marzo 2000 a aprile/maggio 2007³.

Come illustrato in tabella 3; il numero di persone che sono entrate in contatto con i programmi di assistenza ex art. 18 dal 2000 al 2007 sono state 54.559. Non tutte hanno aderito ai programmi, ma hanno comunque ricevuto una qualche forma di assistenza. Le persone che hanno aderito ai programmi risultano complessivamente 13.517 di cui 938 minori di anni 18.

È tuttavia probabile che queste cifre siano sovrastimate, poiché fino al 2007 non esiste una banca data anagrafica e quindi non è possibile verificare se il numero corrisponda a singole persone o se vi siano duplicazioni di beneficiari che hanno usufruito dei progetti per più di un anno.

2 Comunicazione personale di Serena Mordini, presidente di Trame.

3 I dati sono tratti dal documento “Dati e riflessioni sui progetti di protezione sociale ex art. 18 D.lgs 286/98 ed art. 13 Legge 228/2003” dal 2000 al 2007, elaborato a cura della segreteria tecnica della Commissione Interministeriale alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento (Alessandra Barberi), Roma, maggio 2008.

Tabella 3 – Numero di persone contattate, inserite nei progetti, nei corsi di formazione, avviate al lavoro dal 2000 al 2007

Persone contattate e accompagnate ai servizi	54.559
Persone inserite nei progetti di protezione sociale	13.517
Persone avviate a corsi di formazione/alfabetizzazione/Borse di studio	9.663
Persone avviate in attività lavorative	6.435

Fonte: Dipartimento per i diritti e le pari opportunità (2008)

Il grafico 1 illustra le nazionalità di provenienza delle donne inserite nei progetti ex art. 18.

L'analisi dei dati relativi ai primi sette avvisi, evidenzia una presenza pressoché costante di ragazze provenienti dalla Nigeria e dai paesi dell'Est Europa.

A partire dall'avviso 2, si riscontra una diminuzione delle presenze di donne albanesi e un aumento di presenze da altri paesi dell'est europeo, in particolare dalla Romania, Moldavia e Ucraina.

L'andamento delle presenze negli anni riflette un insieme complesso di fattori come la presenza in Italia di vittime della tratta provenienti da paesi diversi, ma è anche un indicatore della capacità di attrazione e di aggancio che l'articolo 18 esercita su persone diverse per cultura, condizione età.

La tabella 4 illustra il rapporto tra numero di permessi rilasciati e numero di permessi richiesti.

I permessi per protezione sociale rilasciati ai beneficiari di art. 18 tra il 2000 e il 2007 sono stati 5.653.

La percentuale ha anche in questo caso un andamento alterno che può dipendere da una molteplicità di fattori. Si registrano due picchi, nel corso del secondo avviso (89% dei percorsi richiesti) e nel corso del settimo. In media la percentuale sui permessi richiesti si avvicina all'80%.

Grafico 1 – Nazionalità delle donne prese in carico. Andamento negli anni (2001–2007)

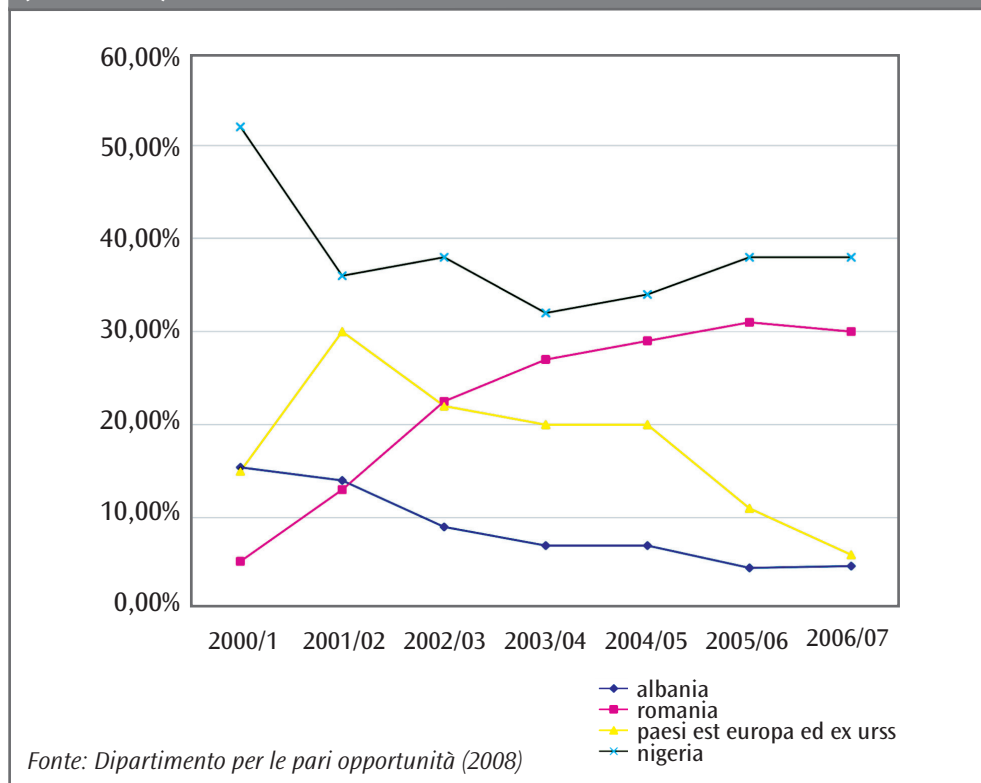


Tabella 4 – Permessi di soggiorno dal 2000 al 2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	totale
Permessi di soggiorno richiesti	1148	1386	1082	1081	1217	1234	1158	7148
Permessi di soggiorno rilasciati	833	1062	962	927	942	927	1009	5653
%	73%	77%	89%	86%	77%	75%	87%	79%

Fonte: Dipartimento per le pari opportunità (2008)

A partire dall'Avviso 8 è stato introdotto un nuovo strumento di monitoraggio che dovrebbe consentire una raccolta di informazioni più analitica e completa. Sono state predisposte schede individuali di entrata

e di uscita dai servizi che consentono di monitorare il percorso dei/delle singoli/e. A maggio 2009 *Transcrime* ha consegnato le analisi dei dati relativi all'avviso 8 ex art. 18 e agli avvisi 1 e 2 dei progetti ex art. 13, ma i dati sono risultati incompleti e pertanto non sono stati ancora resi pubblici⁴. Al momento (dicembre 2010) dunque non sono disponibili dati sull'impatto dei progetti successivi all'avviso 7.

6. Interventi e servizi del “modello italiano”

In linea con le nuove politiche sociali, la normativa italiana a sostegno degli interventi sulla tratta promuove alcuni principi guida:

- a. *L'autonomia della vittima*: i progetti sono volti a sostenere la fuoriuscita dal circuito di sfruttamento e a creare un percorso di sviluppo personale, ovvero di *empowerment*, in cui i soggetti acquisiscono o rafforzano le proprie capacità e competenze. Si tratta di un processo che a partire dalla strada, o da altri luoghi di sfruttamento, può arrivare ad una rinnovata autonomia, passando attraverso forme di accoglienza diversificate e varie misure di accompagnamento.
- b. *L'integrazione* sul campo tra attori, soggetti istituzionali, istituzioni e diversi livelli di governo, *in primis* fra servizi con finalità sociali e istituzioni di polizia, ma anche tra politiche specifiche per il target e politiche di inserimento lavorativo, politiche per l'immigrazione e più in generale per l'inclusione sociale.
- c. La *dimensione territoriale* diventa centrale quale punto di convergenza di diversi soggetti e settori di intervento pubblico e condizione che consente il radicamento e l'efficacia dell'intervento. L'integrazione tra i diversi attori presenti sul territorio (Questure, comandi, asl, procure, agenzie formative ecc)

4 Le informazioni sono tratte da: Alessandra Barbieri, *Il dipartimento per le pari opportunità: attività svolte in materia di tratta di persone*, in “Tratta no”, 11 dicembre 2009. Consultabile online al seguente indirizzo: www.aiccre.it/pdf/archivio_newsletter/TrattaNo_11.htm

è resa in un certo senso obbligatoria dai meccanismi di implementazione della stessa legge. In particolare le collaborazioni formalizzate in protocolli di intesa vengono premiati con punteggi aggiuntivi.

Nel corso di un decennio gli interventi per contrastare la tratta di persone hanno assunto i caratteri di una politica pubblica relativamente consolidata. Le organizzazioni che hanno sviluppato il sistema sono caratterizzate da culture diverse ((Prina 2007 p. 20)) e da impianti teorici e finalità riabilitative non sempre condivise, ad esse la normativa fornisce un quadro di riferimento unitario che ne struttura le azioni, definendo le “fasi che i progetti devono come minimo conseguire”. L’intervento di protezione è costruito, come già più volte richiamato, per la presa in carico di donne vittime di violenza a scopo di prostituzione e si struttura in un continuum di fasi caratterizzate da finalità e metodologie specifiche⁵. Non si tratta però di una sequenza fissa e, l’intervento si struttura in modo flessibile tenendo conto delle storie di ognuno e dei diversi contesti.

Area 1. Contatti con il target e riduzione del danno

Questa prima fase è finalizzata a far emergere le eventuali vittime di situazioni di sfruttamento ed è dunque fondamentale per ogni ulteriore presa in carico. Le prime in ordine di tempo, a svolgere questa funzione di aggancio del target sono state le *unità di strada* che incontrano l’utenza direttamente nei luoghi di sfruttamento.

Negli ultimi anni sono stati introdotti servizi di ascolto fisso a bassa soglia (*drop in center, centri di ascolto, sportelli di informazione e counselling*) capaci di offrire uno spazio protetto e dunque di rappresentare un’importante opportunità per approfondire l’incontro e la relazione e valutare la possibilità dell’avvio di un percorso.

Per quanto non manchino azioni di contatto su strada focalizzate esclusivamente a convincere i soggetti ad abbandonare il circuito

5 Per un approfondimento sui modelli di intervento si rimanda a: Associazione On the road (a cura di), *Prostituzione e Tratta. Manuale di intervento sociale*, Franco Angeli, Milano 2002 e F. Prina, *La tratta di persone in Italia. Il sistema di interventi a favore delle vittime*, Franco Angeli, Milano 2007

della prostituzione, la maggior parte delle esperienze si ispirano a una strategia di “riduzione del danno”. Ciò significa che si prende atto dell'esistenza della prostituzione di strada, ma si cerca di ridurre. L'esistenza del fenomeno— in questo caso la prostituzione di strada—viene accettata, ma si cerca di ridurre le conseguenze per i soggetti che si prostituiscono e per l'insieme della collettività. Le informazioni sulle opportunità offerte dalle leggi nazionali anti tratta vengono fornite all'interno di una più generale funzione informativa che riguarda una molteplicità di temi connessi all'esercizio della prostituzione e alla condizione di migrante (in particolare vengono fornite informazioni su: prevenzione e profilassi igienico sanitaria di alcune malattie: Hiv e altre malattie e trasmissione sessuale; diritti degli stranieri procedure per ottenere il permesso di soggiorno, diritto all'assistenza sanitaria ecc.). Dal contatto iniziale possono svilupparsi contatti successivi che fanno emergere le esigenze dei soggetti, possono prevedere in seguito un accompagnamento ai servizi.

Area 2. Programma di assistenza e protezione sociale

Questa fase rappresenta il vero momento di avvio del percorso di fuoriuscita e tende ad essere considerata il nucleo centrale del servizio (Poli 2007).

Una prima distinzione che si incontra all'interno di quest'area è quella tra “presa in carico territoriale” e “presa in carico residenziale”. La *presa in carico territoriale* è una prospettiva di lavoro relativamente poco diffusa che si riferisce ad un'assistenza svolta al di fuori di strutture residenziali e che dunque riconosce ai soggetti una più ampia autonomia nell'organizzazione della propria vita. Sebbene ancora poco definita nelle sue modalità, la prospettiva sembra rivelarsi particolarmente confacente per la presa in carico di soggetti vittime di sfruttamento lavorativo che presentano un minor bisogno di protezione rispetto alle vittime di tratta finalizzata alla prostituzione.

La “*presa in carico residenziale*” è la tipologia più diffusa non solo per necessità connesse alla condizione delle vittime, ma probabilmente anche a causa – come rileva ancora Prina (Prina 2007 p. 80)– di un debito culturale nei confronti di esperienze che hanno considerato le comunità protette, più o meno chiuse e connotate da una forte pre-

senza educativa, l'unica possibilità di intervento efficace.

I servizi offerti per la presa in carico presentano una sostanziale similarità nelle varie esperienze e si articolano in un percorso graduale di protezione. In quest'area si collocano:

- servizi che hanno una funzione di valutazione dell'ingresso nei programmi, talvolta coincidenti con i *drop in center* già citati;
- “case di fuga” o “strutture di pronto intervento” nelle quali le donne sono ospitate per un periodo limitato di tempo e si avvia la definizione dei programmi personalizzati;
- strutture di secondo livello nelle quali viene proseguito il programma di accompagnamento personalizzato e i soggetti imparano ad acquisire comportamenti adeguati alla convivenza;
- strutture di semi autonomia: alloggi in condivisione in cui la presenza degli educatori, non attua un presidio continuato, 24 ore su 24, ma fornisce un sostegno più leggero e garantisce una maggior indipendenza alle persone accolte.

Area 3. L'integrazione sociale

Come abbiamo detto, alla base dell'intervento di protezione vi è l'idea che le persone per liberarsi dallo sfruttamento debbano raggiungere una propria autonomia e una buona integrazione all'interno del proprio territorio. Per il raggiungimento di questo duplice obiettivo i programmi prevedono una serie di attività specifiche e differenziate, quali:

- sostegno legale (eventuale accompagnamento al percorso di denuncia, accompagnamento per l'ottenimento dei documenti)
- sostegno sanitario (verifica delle condizioni di salute e attivazione dei servizi necessari)
- sostegno psicologico (colloqui di elaborazione della propria esperienza)
- accompagnamento alla ricerca di un alloggio
- accompagnamento all'utilizzo delle risorse del territorio.

Area 4. Inserimento formativo-lavorativo

L'inserimento lavorativo rappresenta il punto di arrivo del percorso che termina, idealmente, quando le donne, in presenza di un con-

tratto, riescono a conseguire il permesso di soggiorno per motivi di lavoro, l'unica condizione che può consentire loro di rimanere legalmente in Italia. Al conseguimento di questo obiettivo sono rivolte una gamma di attività la cui erogazione figura tra le fasi considerate obbligatorie dalla normativa:

- formazione di base (alfabetizzazione linguistica, recupero scuola dell'obbligo)
- orientamento ed elaborazione di un progetto professionale
- realizzazione di percorsi formativi, misure di sostegno all'inclusione socio lavorativa (borse lavoro, stage)
- *work experience*: formazione pratica in imprese e tirocini in aziende
- strumenti di sostegno all'auto imprenditoria.

Area 5. Interventi con e nei paesi di origine

Un area di intervento ancora poco diffusa è quella relativa alla cooperazione internazionale con i paesi di origine delle vittime per la realizzazione di programmi di rientro assistito. Tale azione si sviluppa di solito in collaborazione con l'Oim (Organizzazione internazionale per le migrazioni) che ha tra i suoi scopi statuari quello di affiancare gli stati e le organizzazioni di migranti nell'assistenza ai soggetti e nella gestione di progetti individuali e di reinserimento socio-lavorativo.

Area 6. Gli interventi di comunità e le azioni di comunicazione, sensibilizzazione e mediazione.

Si tratta di interventi che vanno ad affiancare quelli messi in atto con e per i soggetti in difficoltà, e possono avere obiettivi diversi, in generale correlati a un cambiamento della comunità. Gli interventi più diffusi sono:

- interventi di sensibilizzazione e informazione sul fenomeno della tratta e della prostituzione (come ad esempio: produzione di spot per lanciare il numero verde o far conoscere l'operato dell'associazione, campagne informative a mezzo stampa, mostre fotografiche, ecc.)
 - interventi di promozione primaria e secondaria, in primo luogo come impegno per la riduzione di domande delle persone
-

sfruttate, quali le iniziative rivolte alla responsabilizzazione dei clienti della prostituzione.

- interventi per la convivenza tra persone e mediazione di conflitti connessi in particolar modo alla presenza di prostituzione di strada. Al contrario, attualmente, i conflitti vengono spesso affrontati attraverso ordinanze sindacali che hanno l'unico effetto di spostare il fenomeno su un territorio limitrofo.
-

CESVS  **T**

Capitolo 2

Gli interventi a favore delle vittime della tratta in Toscana

di Marta Bonetti

Non sono molte in Italia le ricerche che abbiano descritto il sistema di azioni e servizi a sostegno delle vittime di tratta. Il primo censimento nazionale degli enti pubblici e privati che operano nel settore è stato realizzato nel 2007 dall'Osservatorio Tratta ed ha portato alla creazione di una banca dati¹, in cui figurano circa 280 enti. La banca dati offre una buona conoscenza delle articolazioni del sistema e delle caratteristiche dei diversi enti. Le informazioni risultano aggiornate alla data di conclusione del finanziamento e, sebbene importanti, non consentono di ricostruire una fotografia complessiva della configurazione dei servizi a livello regionale.

In Toscana, la prima e unica mappatura degli enti impegnati nei contrasti alla tratta risale al 2004 ed è stata realizzata dall'associazione Trame, all'interno di un più ampio progetto denominato "Rete regionale di intervento sociale nella Prostituzione e la Tratta", finanziato dalla Regione Toscana. La ricerca evidenziava "la presenza sul territorio regionale di un numero significativo di progetti e prassi volti a governare e ad incidere sul fenomeno" e si poneva come strumento al fare sistema, con l'obiettivo di contribuire a superare quei tratti emergenziali che caratterizzano spesso le politiche nel campo della marginalità e della devianza.

1. Metodologia di ricerca

A dieci anni di distanza dall'emanazione del primo avviso di gara ex art. 18 e a cinque dalla precedente rilevazione, il presente lavoro si propone di ricostruire l'assetto complessivo e i tratti generali dei servizi/interventi realizzati in Toscana e di fornire ad attori – pubblici e

1 Consultabile sul sito www.osservatoriotratta.it/results.php

privati–, elementi conoscitivi per valutare lo stato d'implementazione delle politiche.

La ricerca si è articolata in una serie di fasi integrate:

1. analisi di sfondo: realizzazione di interviste in profondità agli attori del sistema dei servizi, finalizzate ad individuare i tratti caratteristici del fenomeno;
2. costruzione di un primo indirizzario delle organizzazioni del terzo settore impegnate nei programmi, con la collaborazione dell'associazione Trame;
3. ampliamento dell'indirizzario attraverso le informazioni pervenute in itinere;
4. predisposizione di una scheda di rilevazione e raccolta dei dati;
5. presentazione ai responsabili degli enti dei risultati della ricerca a fini di verifica, approfondimento e confronto.

La rilevazione dei dati, in particolare, ha ripreso e rielaborato lo strumento impiegato per la ricerca del 2004, per consentire una più agevole comparazione tra i risultati nei due diversi periodi, almeno rispetto ad alcune dimensioni. Sono state predisposte 4 schede distinte: una scheda anagrafica introduttiva e comune (*Scheda 1*) alla quale hanno fatto seguito 3 schede diversificate: una per ciascuna delle tipologie di servizio in cui si articola il nucleo degli interventi, ovvero: strutture di accoglienza (*Scheda 2*) sportelli d'orientamento e di ascolto (*Scheda 3*), unità di strada (*Scheda 4*).

Tali strumenti consentono di rilevare alcuni dati strutturali e offrono la possibilità di fornire indicazioni ulteriori di carattere qualitativo, quando lo si ritenga opportuno.

Tutte le organizzazioni che gestiscono progetti in questo settore sono state contattate per telefono per una presentazione della ricerca. Al contatto è seguito l'invio della scheda, accompagnata da una lettera di presentazione e da una nota per la compilazione. Soltanto in alcuni casi le organizzazioni hanno rinviato agli enti pubblici, promotori dei programmi, per il reperimento dei dati.

La rilevazione ha presentato difficoltà superiori alle attese. Alcune organizzazioni hanno preferito compilare la scheda al telefono, tra-

lasciando le informazioni che non potevano essere richiamate alla memoria, altre hanno rinviato le schede solo dopo ripetuti solleciti e talvolta senza averne compilato sezioni importanti. Il completamento della banca dati ha quindi richiesto diverse verifiche perché, non di rado, i dati comunicati risultavano incongrui rispetto alle informazioni fornite in altre sedi dalle stesse organizzazioni.

È utile soffermarsi sulle difficoltà incontrate perché esse possono di per sé rappresentare un primo risultato del lavoro di ricerca. In più di un caso i servizi del sistema toscano sembrano stentare a riconoscere importanza alla rilevazione e faticano a recuperare i dati richiesti. Analoghe difficoltà erano già state sottolineate nella precedente analisi e ricondotte dalle autrici a una limitata diffusione della cultura della valutazione all'interno delle organizzazioni, a causa della quale gli "spazi di pensiero e di riflessione sul lavoro svolto vengono a mancare non tanto per motivi economici, quanto piuttosto per motivi ideali, legati anche alla forte volontà di fare piuttosto che di *dimostrare ciò che è stato fatto*" (Rete Regionale, op. cit p.10).

L'impressione di una debole capacità riflessiva del sistema evidenziata nella rilevazione del 2004 risulta sostanzialmente confermata cinque anni più tardi. Nel corso dei contatti abbiamo incontrato operatrici molto impegnate nella gestione quotidiana dei servizi per le quali partecipare alla ricerca è stato, senza dubbio, un aggravio ulteriore. Non soltanto il "primato accordato al fare", ma anche i carichi di lavoro, le esigenze di tempestività degli utenti, le ristrettezze economiche e non da ultimo, il livello di legittimazione dell'ente di ricerca, possono spiegare ampiamente le criticità incontrate. Tuttavia ci pare che per un servizio sociale la possibilità di "dimostrare ciò che si è fatto"- per riprendere l'espressione usata nel 2004- possa costituire uno strumento per attribuire valore al proprio operato, rafforzarne la legittimità e il sostegno pubblico.

Le organizzazioni contattate per la richiesta dei dati sono state 31. Non tutte le realtà sollecitate hanno risposto. Nel complesso, sono state restituite 23 schede che attestano l'esistenza di 28 servizi attivi e 14 soggetti gestori.

2. Gli interventi e gli attori

La tabella 5 offre una visione di insieme del sistema dei servizi presenti in Regione e disponibili a fornire dati. I servizi sono suddivisi per tipologia. Si rilevano complessivamente: 15 strutture di accoglienza, 7 sportelli, 4 interventi di strada.

I servizi risultano distribuiti, pur con diversi assetti organizzativi, in tutte le province toscane con l'unica eccezione di Grosseto. Occorre precisare tuttavia che nella rilevazione non sono conteggiati i dati relativi alla Provincia di Massa Carrara, poiché l'associazione Giovanni XXIII, che realizza gli interventi sul territorio non ha inteso fornirli.

Il confronto con la rilevazione precedente evidenzia una riduzione del numero dei servizi che riguarda tutte le tipologie, ma è particolarmente consistente nel caso degli interventi di strada che passano da 10 a 4.

Tabella 5 – Totale interventi per tipologia di servizio e anno di rilevazione

Tipologia intervento	Anno della rilevazione	
	2004	2010
Accoglienze	16	15
Sportelli	9	7
Interventi di strada	10	4
Totale	35	29

Fonte: Nostra elaborazione su dati Trame (2004), Fondazione Volontariato e Partecipazione – Fvp (2010)

La tabella 6 evidenzia le tipologie di enti che attuano i servizi. Il privato sociale conferma la sua centralità all'interno di un sistema di *welfare mix*, gestendo la totalità dei servizi. Gli enti pubblici territoriali assolvono esclusivamente la funzione di co-finanziatori come previsto dai bandi ministeriali e in nessuno caso il servizio viene erogato direttamente.

Tra i soggetti del privato sociale le associazioni risultano prevalenti. Il volontariato è particolarmente coinvolto nell'offerta di servizi di accoglienza. Mentre le cooperative sociali si concentrano nel lavoro di strada e di contatto con il *target*.

Tabella 6 – Forma giuridica del soggetto gestore per tipologia di servizio

Forma giuridica	Accoglienze	Sportelli	Interventi di strada
Associazione di promozione sociale	4	6	
Associazione di volontariato	7		
Enti ecclesiastici	2	1	1
Cooperativa sociale	2	0	3
Totale	15	7	4

Fonte: Fvp (2010)

Come evidenziato dall'Osservatorio Tratta (Prina 2007, pp. 35-36) in molti casi, il lavoro con le vittime di tratta e di grave sfruttamento, rappresenta un'estensione e una specializzazione degli interventi di soggetti già attivi in altri settori del sociale che rivedono e ri-orientano la propria azione nell'incontro con il nuovo *target*. In Toscana le organizzazioni attive – che hanno fornito i dati– risultano 14 e possono essere classificate all'interno di quattro tipologie: 1) le diocesi e le associazioni di volontariato cattolico, 2) le associazioni impegnate nell'ambito della marginalità e dell'esclusione, 3) le associazioni di impegno a favore delle donne, 4) le cooperative. Nella tradizione del *welfare* italiano, già prima dell'approvazione della normativa, alcune associazioni hanno svolto un funzione di apripista e di stimolo alle istituzioni: il Ceis, Gruppo "Giovani e comunità" di Lucca e l'associazione Arcobaleno di Firenze, in particolare, infatti hanno avviato interventi rispettivamente nel 1997 e nel 1998, prima dell'emanazione dei bandi.

Come illustrato in Tabella 7, la maggior parte dei servizi censiti indica un anno di attivazione posteriore al 2000, data in cui diventa possibile accedere ai finanziamenti. È probabile comunque che, almeno in qualche caso, le organizzazioni fossero già attive in precedenza, ma si rivolgessero ad un'utenza maggiormente diversificata. La presenza del finanziamento avrebbe dunque coinciso non con un vero e proprio inizio, ma con una maggior specializzazione delle attività.

Tabella 7 – Anno di attivazione degli interventi monitorati per tipologia di servizio

Anno di attivazione	Tipologia interventi		
	N. Strutture	N. Sportelli	N. Interventi di strada
Precedente all'anno 2000	2	1	1
Dall'anno 2000	13	6	3
Totale	15	7	4

Fonte: Fvp (2010)

3. Gli interventi di strada

Presentati in sintesi alcuni dati di insieme, passiamo ora alla descrizione dei diversi servizi in cui si articola l'impegno sulla tratta delle organizzazioni citate. Gli interventi di strada sono una modalità di contatto/aggancio delle persone in condizioni di disagio grave che ribalta la logica classica del servizio. Mentre, di solito, i servizi restano in attesa dei propri utenti all'interno degli uffici, gli interventi di strada vanno loro incontro sul territorio. Per quanto vi possano essere azioni di contatto finalizzate esclusivamente alla fuoriuscita dal circuito di sfruttamento², le esperienze mappate non rientrano tra queste e prevedono invece un approccio finalizzato alla riduzione dei rischi connessi con l'esercizio della prostituzione. Si tratta dunque di servizi che non sono al contrasto del fenomeno della tratta al fenomeno della trat-

² È il caso degli interventi di strada realizzati per esempio dall'associazione Giovanni XXIII che – come già ricordato – non ha partecipato alla rilevazione.

ta, ma che nello svolgimento del proprio mandato possono entrare in contatto con possibili vittime e contribuire a far emergere situazioni di sfruttamento. Inoltre le unità possono svolgere un'importante funzione di *ricognizione conoscitiva* delle condizioni in cui viene svolto il lavoro sessuale e delle caratteristiche che contraddistinguono il fenomeno nelle sue dislocazioni sul territorio, fornendo al sistema informazioni utili per la ridefinizione e l'adeguamento dei servizi. Come già evidenziato, gli interventi di unità di strada sono la tipologia di servizio meno stabile e quella che risente maggiormente della scarsa e mutevole disponibilità finanziaria dei progetti. Rispetto all'ultima rilevazione si registra una diminuzione netta del numero di interventi attivi che passano da 10 a 4. Sono infatti cessati i servizi in provincia di Livorno, Massa, Siena e Lucca e, di fatto, sono rimasti attivi gli interventi – tutti erogati da cooperative – che già nella precedente ricerca risultavano più consolidati. A fronte di questo ridimensionamento generale degli interventi in strada si possono evidenziare due fenomeni in controtendenza. A partire dai primi mesi del 2011 è prevista un'estensione è prevista un'estensione del servizio di unità di strada nel territorio del comune di Calenzano (Fi) attraverso un finanziamento dalla polizia municipale. Inoltre già dal 2008 nel centro di Prato, la Caritas diocesana ha promosso la “ronda rosa”. Si tratta di un'attività notturna interamente svolta da volontari che fornisce “aiuto materiale e conforto morale” alle persone dedite alla prostituzione, facilitando, su richiesta, i contatti con i servizi.

Tabella 8 – Interventi di strada censiti per provincia, ente gestore, forma giuridica, anno di attivazione (dicembre 2010)

Provincia	Ente gestore	Forma giuridica	Servizio	Anno di attivazione
Arezzo	CAT	Cooperativa sociale	Unità di strada	2001
Firenze	CAT	Cooperativa sociale	Unità di strada	1996
Pisa	Il cerchio	Cooperativa sociale	Unità di strada	2000
Prato	Caritas	Ente ecclesiastico	Ronda rosa	2008

Fonte: Fvp (2010)

4. Gli spazi di ascolto

Gli spazi di ascolto possono assumere assetti in parte diversificati, come emerge dalla varietà dei nomi con cui sono indicati dalle organizzazioni (sportelli, *drop in center*, spazio intermedio), ma la loro funzione risulta sostanzialmente uniforme.

Si tratta di servizi a bassa soglia, lontani dalla strada e quindi più raccolti e accoglienti, ma caratterizzati comunque da modalità di accesso e fruizione facilitate.

Gli spazi di ascolto prevedono un'accoglienza finalizzata all'offerta di informazione e di orientamento di primo livello e sono volti a promuovere l'acquisizione di un maggior livello di autonomia e all'avvio di percorsi di inclusione.

Tabella 9 – Sportelli censiti per provincia, ente gestore, forma giuridica, anno di attivazione (dicembre 2010)

Provincia	Ente gestore	Forma giuridica	Servizio	Anno di attivazione
Arezzo	Pronto Donna	Associazione di volontariato	Sportello "drop in"	2002
Firenze	Progetto Arcobaleno	Associazione di promozione sociale	Spazio intermedio	2000
Lucca	Ceis	Associazione di volontariato	Centro di ascolto	1997
Pisa	Dim	Associazione di promozione sociale	Sportello	2004
Pistoia	Zoé	Associazione di promozione sociale	Attività di ascolto	2004
Prato	Caritas	Ente ecclesiastico	Centro di ascolto tratta	2001
Siena	Arci	Associazione di volontariato	Sportello di accompagnamento immigrati	2007

Fonte: Fvp (2010)

Secondo i dati pervenuti, molti sportelli di ascolto condividono il proprio spazio con altri servizi, in un'ottica di razionalizzazione di risorse scarse. Tuttavia in 5 casi su 7 il servizio risulta un servizio *ad hoc* per persone dedite alla prostituzione. Mentre in 2 casi – a Pisa e a Siena – il servizio viene svolto all'interno di “sportelli informativi per immigrati” e dunque di servizi che hanno un mandato più ampio, nell'ambito del quale possono entrare in contatto con il *target*.

Il numero di spazi di ascolto censiti risulta inferiore rispetto alla precedente rilevazione ed alcuni servizi hanno sottolineato una rimodulazione dell'orario di apertura introdotta nell'ultimo anno a causa della riduzione dei finanziamenti che limita le possibilità di accesso da parte delle utenti. Due servizi sono accessibili soltanto per appuntamento.

5. L'accoglienza

La presa in carico delle vittime di tratta si articola in un percorso graduale di protezione che prevede modalità diverse di accoglienza: a) le “case di fuga” o “strutture di pronto intervento” nelle quali gli utenti sono ospitati per un periodo limitato di tempo durante il quale si valutano le possibilità di entrare nel programma, b) le strutture di accoglienza per la permanenza di medio e lungo periodo degli utenti con i quali si è già delineato un progetto individualizzato.

La distinzione appena citata per quanto acquisita all'interno del sistema dei servizi non va però intesa in termini rigidi.

Le strutture sono infatti modulabili in base alle esigenze dell'utente e i percorsi di accoglienza non seguono necessariamente la sequenza indicata. Sono state censite 15 strutture di accoglienze distribuite su 7 province. Lo scostamento rispetto alla ricerca del 2004 – che ne individuava 16 – appare quindi limitato.

A risultare molto diverso è però il numero di posti letto censiti. Secondo i dati pervenuti, i posti disponibili sono attualmente 65. Nella ricerca del 2004 ne risultavano 122. Saremo dunque di fronte a una riduzione di oltre il 45% della capacità ricettiva del sistema toscano. Un così drastico ridimensionamento non trova conferma nella percezione degli operatori intervistati.

Tabella 10– Strutture di accoglienza censite per provincia, ente gestore, forma giuridica, anno di attivazione

Provincia	Ente gestore	Forma giuridica	Servizio	Anno di attiv.	P. letto
Arezzo	Istituto religioso	Ente ecclesiastico	Casa di fuga/ casa protetta	2002	Omissis
	Pronto Donna– On the road	Associazione di volontariato	Struttura di accoglienza	2002	6
Firenze	Progetto Arcobaleno	Associazione di volontariato	Casa di fuga/ casa protetta	1999	1
	Caritas	Associazione di volontariato,	Struttura di accoglienza	1999	9
Livorno	Randi	Associazione di promozione sociale	Casa di fuga/ casa protetta	2003	Omissis
			Casa di accoglienza	2003	7
Lucca	Ceis	Associazione di volontariato	Casa di fuga/ casa protetta	1997	Omissis
			Str- di accoglienza	1997	10
Pisa	Dim	Associazione di promozione sociale	Casa di fuga/ casa protetta	2000	8
	Il progetto	Cooperativa sociale	Struttura di accoglienza	2006	6
Pistoia	Diocesi di Pistoia	Ente ecclesiastico	Struttura di accoglienza	2001	Omissis
	Zoé	Associazione di promozione sociale	Struttura di accoglienza	2000	4
Prato	Ester	Cooperativa sociale	Struttura di accoglienza	2002	5
Siena	Arci	Associazione di volontariato	Struttura di accoglienza	2002	3
Totale posti disponibili					65

Fonte: Fvp (2010)

In effetti il divario tra le due stime potrebbe risultare minore poiché alcune strutture di pronto intervento non hanno fornito i dati e non sono quindi state incluse nel conteggio. Spesso tali strutture sono di proprietà di enti religiosi e non soggette a rigidi standard amministrativi: la loro disponibilità di posti risulta quindi flessibile e di non immediata definizione. Resta vero però, anche a seguito di queste considerazioni, che lo scostamento rilevato appare consistente e richiederebbe un ulteriore approfondimento. Non è possibile valutare se la capacità complessiva di accoglienza offerta dalle strutture sia adeguata o meno al numero di utenti. Il target potenziale è infatti difficile da quantificare.

È significativo però che la grande maggioranza delle strutture dichiara di non aver potuto, in alcuni casi, accogliere ospiti per mancanza di posti, segnalando dunque almeno una difficoltà temporanea. In questo contesto, Ceis (Lucca) e Associazione Arcobaleno (Firenze) rappresentano un'eccezione: sono infatti le uniche organizzazioni a non aver mai incontrato problemi.

In ogni caso, è importante ricordare, che per rispondere all'urgenza di alcune richieste di aiuto le strutture possono far riferimento alla rete nazionale e al supporto della postazione del Numero Verde che coadiuva la ricerca della disponibilità di posti sul territorio regionale ed oltre.

6. Il target

I dati relativi all'utenza (genere e età) delle strutture di accoglienza conferma un orientamento quasi esclusivo dei percorsi di integrazione alle donne provenienti da circuiti di sfruttamento sessuale.

Soltanto 2 strutture ospitano transessuali: le accoglienze gestite da Ceis, a Lucca e Dim a Pisa e altrettante sono quelle che ospitano uomini (le strutture gestite da Ceis a Lucca e da Il progetto a Pisa).

Tabella 11– Numero di strutture per genere dell’utenza

Genere	N. Strutture
Donne	14
Transessuali	2
Uomini	2

Fonte: Fvp (2010)

La maggioranza delle strutture (13) accoglie sia minori, sia adulti, ma i minori sono per lo più figli delle donne prese in carico. Non si riscontrano strutture dedicate ai minori di anni 18. Secondo la legislazione italiana l’assistenza sistematica dei minori stranieri non accompagnati è attribuita ai servizi sociali che sono tenuti a prenderli in carico e a garantire loro adeguati percorsi di crescita.

Tabella 12 – Numero di strutture per fascia di età dell’utenza

Fascia di età	N. Strutture
Solo minori	0
Solo adulti	2
Minori e adulti	13

Fonte: Fvp (2010)

La ricerca ha rilevato il numero di utenti in carico a ciascun servizio durante gli ultimi 5 anni (2006–2010). Come evidenzia la tabella 9, il numero complessivo subisce nel tempo alcune variazioni ed oscilla da un minimo di 85 utenti registrati nel 2009, ad un massimo di 112 registrati nel 2010.

Tabella 13 – Numero di utenti accolti delle strutture, per genere e per anno

Sesso	Anno														
	2006			2007			2008			2009			2010		
	F	M	tot	F	M	tot	F	M	tot	F	M	tot	F	M	tot
Nr. utenti	98	0	98	98	13	111	73	13	89	79	6	85	96	6	112
%	100	0	100	88	12	100	85	15	100	93	7	100	94	6	100

Fonte: Fvp (2010)

Come già ricordato, i servizi accolgono prevalentemente donne provenienti da circuiti prostituzionali coatti.

La presenza degli uomini all'interno delle strutture si registra solo a partire dal 2007, ma resta sempre minoritaria e non supera mai il 15% del totale registrato nel 2008. Tutti gli uomini all'interno dei percorsi sono vittime di sfruttamento lavorativo.

Il numero delle nazionalità di provenienza dei soggetti è molto alto (24) a conferma dell'estensione globale del fenomeno della tratta e del grave sfruttamento.

Per quanto riguarda le donne si rileva una presenza costante di soggetti provenienti dall'Albania, dalla Nigeria e in misura minore dalla Romania.

Il servizio sembra risultare particolarmente attrattivo per donne di origine nigeriana che si confermano il gruppo ampiamente più rappresentato. Negli anni il loro numero varia fra un minimo di 43 (nel 2006, corrispondente al 44% del totale delle utenti) e un massimo di 59 (nel 2009, corrispondente al 74% del totale delle utenti).

Le donne provenienti dall'Albania in carico ai servizi sono circa una decina ogni anno, il 10% dell'utenza complessiva.

La presenza di donne rumene subisce maggiori oscillazioni: si va da un picco massimo di 27 soggetti (nel 2006) che scende fino a 2 nel 2009 per risalire di nuovo a 10 nel 2010.

Tabella 14 – Numero di donne ospitate nelle strutture di accoglienza per nazionalità ed annualità.

Nazionalità	2006	2007	2008	2009	2010
Albania	9	10	8	11	12
Bosnia					1
Brasile	5	10	3		10
Cina			1	1	
El Salvador		1			
Ex Jugoslavia				1	1
Guatemala			1		
Kosovo					1
Liberia	1				
Lituania				1	
Marocco					
Moldavia	3	1			3
Nigeria	43	56	54	59	54
Rep. Dominicana					1
Romania	27	17	4	2	10
Russia		1		2	
Senegal					1
Serbia–Kosovo	2			2	2
Ucraina	7	2			
Uruguay			2		
Uzbeka	1				
Totale/anno	98	98	73	79	96

Fonte: Fvp (2010)

Le nazionalità di provenienza degli uomini sono limitate a 5: Cina, India, Marocco, Nigeria e Romania. Gli indiani sono il gruppo più rappresentato il loro numero raggiunge il massimo nel 2008 quando se ne registrano 11.

Tabella 15 – Numero di uomini ospitati nelle strutture di accoglienza per nazionalità ed anno.

Nazionalità	2006	2007	2008	2009	2010
Cina					1
India		10	11	6	1
Marocco		3	2	3	1
Nigeria					1
Romania				1	2
Totale	0	13	13	10	6

Fonte: Fvp (2010)

7. Lavoro volontario e lavoro retribuito nei servizi

Nel lavoro sociale risultano determinanti le capacità e le competenze degli operatori e delle operatrici. L'ambito dei servizi/interventi a favore delle vittime di tratta è ascrivibile a quell'area del sociale avanzato, con cui si intende "una serie di interventi sociali rivolti a *target group* di frontiera (persone tossicodipendenti croniche, immigrate, devianti, che si prostituiscono, senza fissa dimora, rom) utilizzando strategie e metodologie innovative (lavoro di comunità, riduzione del danno, educazioni pari, mediazione sociale)" (Castelli 2003, pp 222–223). Complessivamente all'interno del settore risultano attive 171 persone. Il numero di volontari che operano a sostegno dei servizi è elevato (83) e quasi equivalente al numero dei professionisti (88)³.

3 In entrambe i casi il numero può essere sovrastimato poiché uno stesso soggetto può operare all'interno di più tipologie di servizi.

Tab. 16 – Numero di operatori (retribuiti e volontari) per tipologia di servizio

Tipologia di servizio	N. Operatori retribuiti	N. Operatori volontari
Accoglienze	51	52
Sportelli	21	14
Unità di strada	16	17
Totale	88	83

Fonte: Fvp (2010)

Il confronto con i dati della precedente rilevazione evidenzia una riduzione del numero di volontari che per le accoglienze è di oltre il 50%

Tabella 17 – Numero di volontari per tipologia di servizio per anni (2010– 2004)

	N. Volontari 2004	N. Volontari 2010
Accoglienze	116	52
Sportelli	15	14
Unità di strada	11	17
Totale	142	83

Fonte: Ns elaborazione su dati Trame (2004), Fvp (2010)

Nel 2010 i volontari attivi risultano 83 e soltanto 6 dei servizi mappati ne escludono la presenza.

Nelle *strutture di accoglienza* si registra la presenza di 52 volontari (il 63% del totale). Soltanto due strutture non prevedono la loro collaborazione (la struttura di Arezzo gestita dall'associazione Pronto Donna e la struttura di Pisa gestita dalla cooperativa Il progetto). Per contro, la casa di accoglienza Dorotea a Pistoia è interamente gestita da personale volontario. I volontari che operano presso gli sportelli sono 14. La loro presenza non è prevista nei servizi di Arezzo, Siena, Pisa. Negli interventi di strada si registrano in totale 17 volontari. Tuttavia la

quasi totalità di essi si concentra all'interno della Ronda Rosa a Prato (16 volontari il 94% del totale).

L'unità di strada gestita dalla cooperativa Il cerchio prevede un unico volontario, mentre la cooperativa Cat ritiene che le caratteristiche di tempestività del servizio siano tali da non consentire l'affiancamento da parte di volontari.

8. I ruoli professionali

All'interno dei servizi sono impiegati 88 operatori retribuiti, oltre la metà dei quali si concentra nelle strutture di accoglienza.

Le tabelle che seguono evidenziano i diversi ruoli/profili professionali presenti nelle tre tipologie di servizio.

Nelle strutture risultano presenti 13 profili professionali diversi, dato che sembra confermare la complessità della gestione del target in questa particolare fase.

Molte organizzazioni hanno indicato la presenza, in senso generale, di "operatori" che risultano così il profilo a-specifico maggiormente impiegato dalle organizzazioni (11).

Insieme agli educatori professionali (7) essi rappresentano le figure cardine dei servizi, garanti della continuità della relazione con l'utenza. Altri profili ricorrenti sono, come prevedibile: il consulente legale e lo psicologo, due figure centrali nei percorsi di integrazione, considerate necessarie per una corretta applicazione della legge e per l'elaborazione di un percorso di autonomia.

Relativamente meno diffuse le figure legate all'inserimento lavorativo, (i formatori sono stati indicati solo dalle strutture di Prato, Firenze e Siena), ma tale assenza non sembra essere un elemento di particolare fragilità del sistema, tutti i progetti si avvalgono, infatti, della collaborazione del Centro per l'impiego per la realizzazione di questa fase.

Tabella 18 – Figure professionali impiegate nell'accoglienza (dicembre 2010)

	Figure professionali	Numero
1	Operatore/Educatore	18
2	Psicologa	9
3	Consulente legale	5
4	Formatore/tutor di formazione	4
5	Assistente sociale	4
6	Mediatore cultural	3
7	Coordinatore	3
8	Animatore	1
9	Etnopsichiatra	1
10	Operatore numero verde	1
11	Operatrice pari	1
12	Supervisione	1
Totale		51

Fonte: Fvp (2010)

Nelle attività di sportello si riscontra un numero di profili professionali più limitato.

Tabella 19 – Figure professionali impiegate negli sportelli

	Figure professionali	Numero
1	Mediatore culturali	4
2	Psicologo	4
3	Coordinatore	3
4	Educatore	3
5	Operatore	3
6	Consulente legale	2

7	Segretaria	1
8	Supervisione	1
Totale		21

Fonte: Fvp (2010)

Nel servizio di strada si riscontrano soltanto 3 profili professionali e quello più diffuso è, come prevedibile, l'operatore di strada.

Tabella 20 – Figure professionali impiegate negli interventi di strada

	Figure professionali	Numero
1	Figure professionali	9
2	Operatore di strada	4
3	Mediatrice Culturale	4
Totale	Coordinatore	16

Fonte: Fvp (2010)

Possiamo concludere su questo punto con un cenno alla limitata diffusione di due profili professionali molto importanti per facilitare il contratto con il target:

- a) l'operatrice pari, ovvero una persona appartenente allo stesso gruppo sociale dei soggetti a cui ci si rivolge, può rivestire un ruolo essenziale nel promuovere la relazione di fiducia con i *target*. La presenza di questa figura è segnalata soltanto nella struttura di accoglienza di Siena.
- b) la mediatrice interculturale appare ancora relativamente poco diffusa, tuttavia rispetto all'ultima rilevazione si registra un significativo aumento.

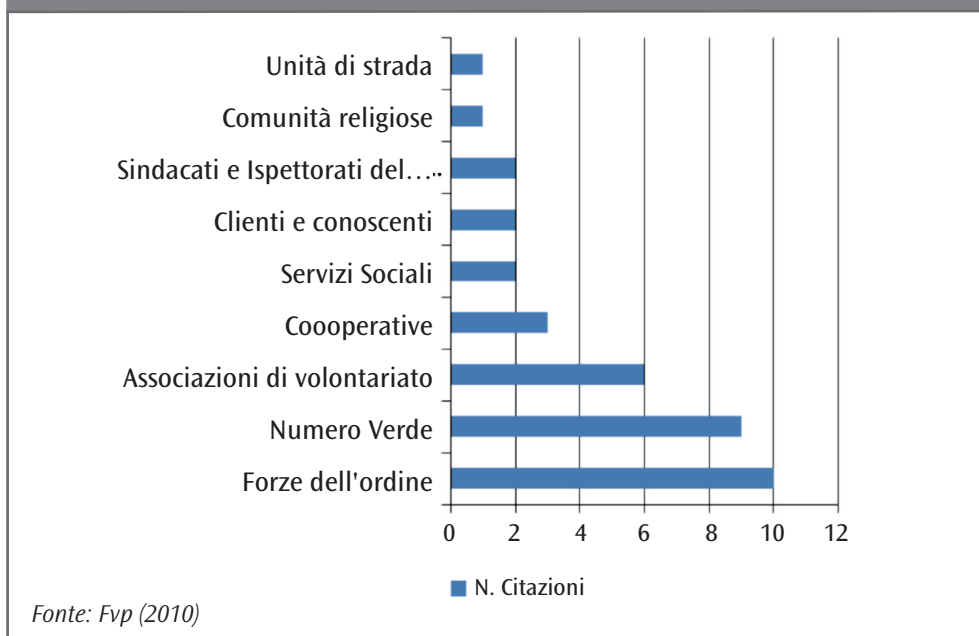
Mentre in precedenza, la figura era prevista soltanto a Firenze, oggi l'impiego della mediazione è segnalato anche ad Arezzo (presso l'unità di strada e lo sportello), a Prato e a Siena (in entrambe i casi presso la struttura di accoglienza).

9. I canali di invio

Le persone trafficate in rari casi sono in grado di fuoriuscire autonomamente dalla situazione in cui si trovano. Varie tipologie di attori possono incoraggiarle ad avvicinarsi ai servizi, compiendo il primo passo verso un eventuale programma di protezione. I canali attraverso cui le/gli utenti entrano in contatto con i servizi sono diversificati, ma simili per sportelli ed accoglienze.

Le forze dell'ordine risultano, in entrambe i casi, il canale di invio segnalato dal maggior numero di enti (10). Il secondo canale, in ordine di frequenza, è il numero verde (segnalato da 9 enti) a conferma dell'utilità della funzione per cui è stato istituito. Proseguendo si trovano le associazioni di volontariato (segnalate da 6 enti). Da sottolineare l'emergere di un ruolo anche da parte dei sindacati, inizialmente non compresi nell'elenco e segnalati dalle 2 organizzazioni che a Pisa si occupano di grave sfruttamento lavorativo.

Graf. 2 – Canali di invio ai servizi per numero di citazioni



10. Il lavoro di rete

Un approccio integrato appare necessario per lo sviluppo di politiche ed interventi che intendano agire su fenomeni complessi come la tratta. La collaborazione fra attori diversi è ritenuto, come abbiamo visto, un aspetto qualificante dei servizi, reso obbligatorio dalla stessa normativa. È possibile distinguere almeno due livelli del lavoro di rete tra enti (Prina 2007 pp. 97–98):

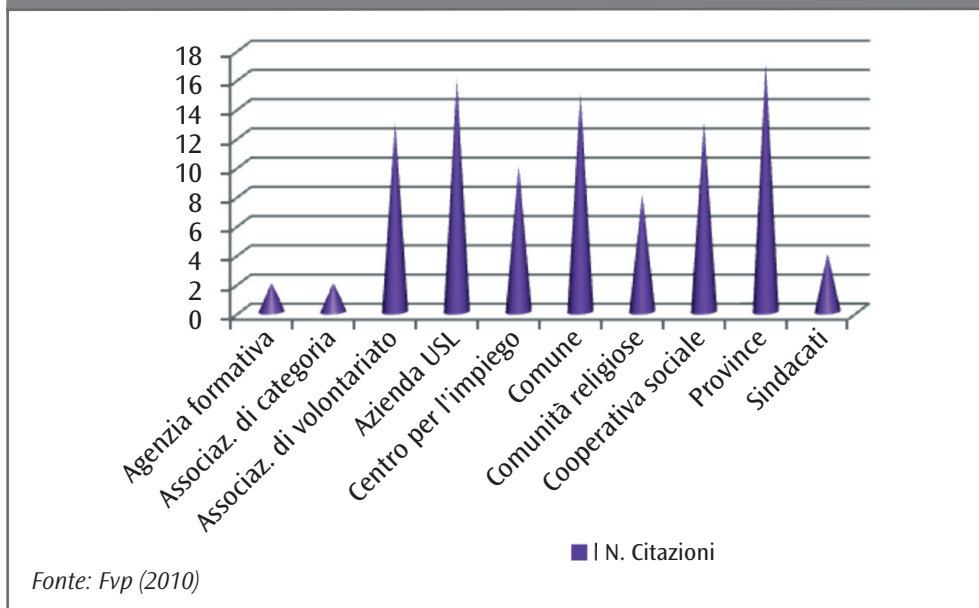
1. il lavoro di collegamento che consente un'efficace presenza politica attraverso la partecipazione al dibattito sulla promozione delle politiche e sulla loro revisione critica.
2. il lavoro di rete che rende possibile la realizzazione degli interventi con particolare riferimento al livello locale.

Per quanto riguarda il primo livello, merita ricordare che 10 degli enti censiti appartengono all'Associazione Trame, un coordinamento di livello regionale formalizzato nel 2002 per promuovere il dibattito e l'elaborazione di buone prassi focalizzate sulla centralità della persona accolta. Le organizzazioni del terzo settore che aderiscono a Trame sono 11: associazione 365 giorni al femminile (Montecatini Terme), Società di Soccorso Pubblico (Montecatini Terme), associazione Dim (Pisa), associazione Dog (Arezzo), associazione Progetto Arcobaleno (Firenze), associazione Randi (Livorno), associazione Zoè (Ponte Buggianese, Pistoia), associazione Ceis – Gruppo Giovani e Comunità (Lucca), cooperativa Cat (Firenze), cooperativa Ester (Prato), cooperativa Il Cerchio (Pisa), cooperativa Il Progetto (Pontedera).

Le organizzazioni censite segnalano, inoltre, l'esistenza di diverse reti inter-associative nella più ampia dimensione nazionale come: il Coordinamento nazionale degli enti locali contro la tratta, il Gruppo *ad hoc* prostituzione e tratta di Cnca (Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza), il coordinamento delle Caritas impegnate sulla tratta, il settore tratta dell'Usmi (Unione Maggiori d'Italia).

Rispetto alla dimensione locale (il lavoro di rete del secondo livello) merita gettare uno sguardo sul numero delle collaborazioni stabilite dai servizi censiti. La tabella sintetizza le risposte alla domanda su quali siano gli enti con cui ciascun servizio collabora in forma continuativa nella realizzazione dei percorsi di inclusione sociale.

Graf. 3 – Collaborazioni dei servizi con enti e istituzioni a livello locale



Il grafico evidenzia con chiarezza il rapporto di collaborazione fra i soggetti intervistati e gli enti pubblici territoriali. Le Province risultano gli enti più menzionati (16), seguite dall'Azienda Us1 (15), l'ente gestore dei servizi sanitari e quindi dalle cooperative.

L'impegno nella costruzione di rete trova conferma nella diffusione di collaborazioni formalizzate. Tali collaborazioni appaiono in Toscana una realtà estesa. Come illustrato nella tabella successiva sono infatti stati censiti 6 protocolli di intesa finalizzati a rafforzare la collaborazione interistituzionale in materia di tratta e sfruttamento, 1 protocollo di intesa in materia di violenza sulle donne. Ciò significa che nella quasi totalità delle province che hanno attivato servizi esiste un accordo formalizzato per la collaborazione interistituzionale, con l'eccezione di Pistoia. Tutti i protocolli sono stati firmati nell'arco degli ultimi 5 anni. In 5 casi gli accordi sono stati promossi dalla Provincia, mentre nel caso di Siena, il promotore è l'Arci che è anche il promotore del progetto ex art. 18 sul territorio. A Firenze il protocollo è promosso dalla Prefettura. Il numero dei soggetti firmatari è piuttosto ampio e si colloca fra

un minimo di 14 e un massimo di 30 confermando “il grande impegno nella costruzione di reti” (Prina, 2007 p. 99) che caratterizza questo ambito di intervento.

La totalità dei protocolli in materia di tratta è finalizzata al miglioramento dei processi di incontro, accoglienza e integrazione socio lavorativa delle vittime.

Firmatari dei protocolli sono: enti privati impegnati negli interventi, istituzioni pubbliche con funzioni di programmazione o gestione dei servizi, forze dell'ordine nelle diverse componenti o funzioni, ma anche agenzie pubbliche e private per la formazione e l'impiego.

Infine merita rilevare che soltanto nei casi di Pisa e Siena, i protocolli sono stati sottoscritti dai sindacati, tale dato è da mettere in relazione con il fatto che gli interventi si occupano ancora in forma quasi esclusiva di vittime a scopo di prostituzione.

Tabella 21 – Protocolli di intesa sottoscritti dalle organizzazioni censite (per provincia, anno, numero di adesioni)

Provincia	Titolo	Anno
Arezzo	Interventi su prostituzione e tratta nel territorio della Provincia di Arezzo	2006

N. soggetti aderenti: Non disponibile

Firenze	Interventi su tratta delle persone, prostituzione ed altri fenomeni di grave sfruttamento nei confronti di cittadini extracomunitari nel territorio della provincia di Firenze	2011
---------	--	------

N. soggetti aderenti 14: Prefettura di Firenze, Procura della Repubblica di Firenze, Questura di Firenze, Comando Provinciale Carabinieri, Comando Provinciale Guardia di Finanza, Provincia di Firenze, Comune di Firenze - Polizia Municipale, Assessore Pari Opportunità Comune di Firenze, Società della Salute Sud Est, Società della Salute Nord Ovest, Società della Salute Mugello, Società della Salute Empolese Valdelsa, Associazione Progetto Arcobaleno, Cooperativa Sociale Cat.

Provincia	Titolo	Anno
Livorno	Protocollo per la costituzione della rete territoriale contro lo sfruttamento e la tratta	2008

N. soggetti aderenti 29: Consigliera provinciale di parità, Istituzione al sociale del Comune di Livorno, Comune di Bibbona, Comune di Cecina, Comune di Collesalveti, Comune di Portoferraio, Comune di Rio Marina, Comune di Rio nell'Elba, Comune di Portoazzurro, Comune di Capoliveri, Comune di Portoferraio, Comune di Rio Marina, Comune di Porto Azzurro, Comune di Campo nell'Elba, Comune di Marciana, Comune di Marciana Marittima, Questura di Livorno, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza di Livorno, Direzione provinciale ispettorato del lavoro di Livorno, Azienda Usl 6 di Livorno, Diocesi di Livorno, Cesdi Livorno, Coordinamento comunità degli stranieri di Livorno, Associazione pelle d'asino, associazione Samarcanda, Centro donna antiviolenza di Piombino.

Lucca	Provincia di Lucca: Protocollo di intesa Interventi su prostituzione e tratta nel territorio della Provincia di Lucca	2009
-------	---	------

N. soggetti aderenti 14: Provincia di Lucca, Questura di Lucca, Prefettura, Procura della Repubblica, Arma dei Carabinieri – Comando Provinciale di Lucca, Comuni del Territorio Provinciale, Azienda Usl n. 2 di Lucca, Azienda Usl n. 12 Versilia, Ceis di Lucca, il consorzio So&Co, Comune di Altopascio, Comune di Capannori, Comune di Castelnuovo Garfagnana, Comune di Viareggio.

Pisa	Interventi su prostituzione e tratta nel territorio della Provincia di Pisa	2006
------	---	------

N. soggetti aderenti 14: Provincia e la Procura, la Questura, i Carabinieri, la Guardia di finanza, la Società della Salute dell'area di Pisa, Società della Salute della Valdera, la Società della Salute del Valdarno inferiore, l'associazione Dim, le cooperative sociali Il Cerchio e Il Progetto, la pubblica assistenza e il consorzio Polis. Nel 2007 il protocollo è esteso ai sindacati.

Siena	Afferrare una stella	2008
-------	----------------------	------

N. soggetti aderenti 24: Provincia di Siena, Provincia di Grosseto, Questura di Siena, Caritas Diocesana di Siena, Banca di Microcredito di Solidarietà spa, Siena Casa spa, Azienda Sanitaria Zona Senese, Arci Comitato Provinciale Grosseto, Arci Comitato Territoriale Arezzo, Arcisolidarietà Arezzo, Arcisolidarietà Siena, Uisp Comitato provinciale Senese, Cna, Confartigianato, Cgil, Cisl, Uil, Cefoart agenzia formativa, Centro pari opportunità Valdelsa, Centro pari opportunità Valdichiana, cooperativa Maniunite impresa sociale, Legacoop Siena.

Provincia	Titolo	Anno
Prato	Rete di sostegno e protezione per il contrasto della violenza alle donne nella Provincia di Prato	2007

N. soggetti aderenti 14: Hanno sottoscritto il protocollo 11 soggetti: Provincia di Prato, Comune di Prato, Prefettura di Prato, Azienda Sanitaria Locale Prato, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Prato, Questura di Prato, Polizia di Stato, Centro Antiviolenza La Nara, Caritas, S. Vincenzo de' Paoli.

Fonte: Nostra rilevazione su dati inviati a Fvp dai soggetti firmatari

11. Le criticità dei servizi

Dall'analisi delle schede relative alle diverse tipologie di intervento (unità mobili, sportelli d'ascolto e strutture di accoglienza) emergono alcune valutazioni critiche rispetto al funzionamento del sistema. Le osservazioni sono espresse in forma molto schematica, ma affrontano questioni centrali e possono contribuire a sviluppare una discussione sul tema. Per finalità analitiche i contributi sono raggruppati in 5 aree: 1) difficoltà legate all'implementazione della legge, 2) difficoltà nei rapporti con le istituzioni di controllo, 3) evoluzioni del fenomeno e trasformazioni delle forme di sfruttamento, 4) criticità connesse all'inserimento lavorativo, 5) limiti del lavoro di rete.

I giudizi espressi rimarcano considerazioni e aspetti noti che sono stati oggetto di argomentazioni più estese nei documenti che le reti di coordinamento hanno diffuso negli ultimi anni e che continuano quindi ad essere attuali.⁴

1. Difficoltà legate all'implementazione della legge.

Da più parti si evidenzia l'insufficienza e, soprattutto, la variabilità delle risorse economiche a disposizione dei singoli progetti nei diversi anni. In alcuni casi si sottolinea che servizi ormai consolidati hanno subito una rimodulazione a causa della riduzione dei finanziamenti

⁴ Si segnalano in particolare: il *Documento su prostituzione e tratta* del Cnca (2006): <http://www.cnca.it/documenti?func=startdown&id=66>; il documento *Da vittime a cittadine e cittadini* promosso dall'associazione On the road e da Cnca (2008): <http://www.cnca.it/documenti?func=startdown&id=42>

concessi (si è stati costretti a rivedere l'orario di apertura dello sportello, il numero di uscite delle unità di strada, la disponibilità oraria della mediatrice culturale).

A dieci anni dall'avvio dei primi interventi finanziati, si rimarca l'urgenza di far passare i programmi di protezione sociale da una logica "per progetti" (incerta e soggetta a variazioni), a quella "di servizi", con un contributo congruo e stabile. In particolare, l'incertezza strutturale che caratterizza il settore rende precario il lavoro degli operatori e incide sulla tenuta delle relazioni con gli/le utenti e la buona riuscita dei percorsi.

La separazione fra i due bandi (ex art. 18, ex art. 13) risulta un aggravio organizzativo per alcuni enti che beneficiano di entrambi i finanziamenti e li fanno convergere sugli stessi servizi impiegandoli, non di rado, a favore degli stessi soggetti, in fasi diverse del percorso di protezione.

2. Difficoltà nei rapporti con le istituzioni di controllo

Permangono differenze a livello regionale fra Questure e Procure nell'interpretazione della normativa e nella concessione dei permessi di soggiorno, differenze che riguardano anche i tempi necessari ad esaminare le richieste.

In un caso si segnala la difficoltà ad ottenere il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale per i soggetti che non intendano denunciare i propri sfruttatori. Come più volte evidenziato, una simile modalità "premiata" di applicazione della norma è contraria alla formulazione dell'art 18 che prevede chiaramente due percorsi distinti: uno giudiziario (nel caso in cui la vittima denunci lo sfruttatore) e uno sociale (che può essere concesso anche senza denuncia, ma solo dimostrando la condizione di sfruttamento in cui la vittima si trova)

3. Evoluzioni del fenomeno e trasformazioni delle forme di sfruttamento

Gli aspetti segnalati nelle schede confermano alcune trasformazioni delle modalità di esercizio della prostituzione che rendono più difficile per i servizi raggiungere i soggetti coinvolti e, in particolare, le potenziali vittime di grave sfruttamento lavorativo.

Le modalità di reclutamento e la gestione dello sfruttamento sono mutate e prevedono un crescente coinvolgimento delle donne nella contrattazione e nella spartizione dei guadagni. Le donne non si percepiscono più come “prostitute sfruttate” (fonte: Scheda Sportello 1) e sono meno interessate ad entrare in percorsi di protezione.

La prostituzione migrante si sposta verso ambiti che garantiscono maggior invisibilità: aumenta la prostituzione *indoor* ovvero esercitata all'interno di case/appartamenti: “si sono registrati cambiamenti significativi riguardo il numero delle utenti; abbiamo notato che sono diminuite le ragazze che lavorano in strada. Ipotizziamo che questo tipo di prostituzione sia destinata a sparire nel tempo, poiché dopo le ultime norme del pacchetto sicurezza emanato dal governo sono aumentati molto i controlli, e le multe, le pressioni per le ragazze” (fonte: Scheda Unità di strada1).

Inoltre si sottolinea la difficoltà per il sistema a spostare l'attenzione dallo sfruttamento sessuale visibile perché presente sulle strade, alle forme di sfruttamento meno visibili, in particolare quello lavorativo che per quanto già riconosciute dalla normativa, restano nascoste e meno agganciabili.

4. Criticità connesse all'inserimento lavorativo

L'inserimento lavorativo dei soggetti in carico ai programmi di protezione è necessario per poter ottenere il permesso di soggiorno e poter rimanere legalmente in Italia. Questa fase risulta però tra le più critiche, ulteriormente aggravata dalla particolare congiuntura economica e dalla mancanza di idonei strumenti di sostegno. Le utenti dei servizi – viene rilevato – hanno spesso “scarsi strumenti di base (minima conoscenza della lingua italiana, mancanza di esperienze lavorative precedenti)” (fonte: Scheda Accoglienza 1) .

“La crisi economica generale che ha colpito il mondo del lavoro ha inciso negativamente sul *target*. Di fatto in quest'ultimo anno le opportunità da sempre utilizzate (borse lavoro, *stages*, inserimenti in contesti protetti) non sono state più così efficaci e se un tempo queste risorse hanno costituito una porta di ingresso concreta per il mercato del lavoro oggi non lo sono più” (Fonte: Scheda Accoglienza 2)

“Gli utenti che si rivolgono al servizio non godono di alcun tipo di faci-

litazioni per l'inserimento lavorativo e abitativo: vengono utilizzati i canali preposti a ciò sul territorio. Agli utenti non possono essere offerti canali privilegiati per l'ottenimento della residenza" (fonte: Scheda Accoglienza 3).

5. *Limiti del lavoro di rete*

Non vengono evidenziate particolari criticità riguardanti il lavoro di rete. Fa eccezione la scheda compilata da un'unità di strada che sottolinea la mancanza di coordinamento tra gli attori del territorio. Tale criticità ha una conseguenze molto gravi poiché si traduce in una scarsa capacità del sistema a tutelare le ragazze minori di diciotto anni presenti in strada: "il servizio non riesce a intervenire sui minori perché la rete dei servizi non funziona. Una volta fatta la segnalazione non succede niente. Le minori restano per strada per mesi a volte per anni" (fonte: Scheda Unità di strada1).

12. Conclusioni

L'attivazione dei progetti finanziati ai sensi dell'art. 18 a partire dal 2000 ha legittimato e dato un notevole impulso agli interventi a sostegno delle vittime della tratta, rafforzando le pratiche preesistenti e soprattutto promuovendone di nuove. In Toscana, a dieci anni dall'emanazione del primo avviso, si può parlare di un sistema regionale di sostegno alle vittime che:

- risulta diffuso su quasi tutto il territorio, pur con delle differenze fra le varie aree;
 - condivide, anche se con limiti e fatiche, obiettivi di fondo e modalità di intervento;
 - prevede un'offerta articolata di servizi a favore delle donne vittime di sfruttamento sessuale che va dall'intervento in strada all'inserimento lavorativo. Appare invece ancora scarsamente efficace e dotato di pochi strumenti per l'individuazione e l'assistenza di soggetti coinvolti in altre forme di sfruttamento, in particolare quello lavorativo, meno visibile e quindi più difficile da affrontare;
 - prevede la collaborazioni tra enti pubblici, terzo settore, forze di polizia e istituzioni di controllo anche a seguito di una norma-
-

-
- tiva che “costringe” all’integrazione fra attori diversi;
- evidenzia la diffusione di protocolli di intesa e di accordi formalizzati a sostegno del lavoro di rete a livello territoriale. La collaborazione fra soggetti istituzionali diversi conserva però, almeno in un caso, gravi criticità che rendono poco tempestivi ed efficaci gli interventi a sostegno delle vittime e, in particolare, delle ragazze minorenni presenti sulla strada.
 - impegna un numero consistente di operatori volontari e retribuiti e prevede lo sviluppo di professionalità nuove per la presa in carico di un *target* così particolare. Tuttavia risultano ancora poco diffuse figure - come la mediatrice interculturale e l’operatrice pari - capaci di facilitare l’ascolto delle utenti straniere.

Come già sottolineava Franco Prina alcuni anni fa, rispetto al panorama nazionale (Prina 2007, pp. 231), anche in Toscana, oggi, guardando all’articolazione delle azioni, dei servizi, delle iniziative presenti, possiamo parlare di un consolidamento dei modelli di intervento e della diffusione di una cultura condivisa. Al raggiungimento di questo obiettivo hanno contribuito due elementi che risultano distintivi del contesto toscano: la costituzione di una rete formalizzata di enti del terzo settore che operano a sostegno delle vittime (l’associazione Trame onlus) e l’impegno della Regione Toscana che ha sostenuto e alimentato, negli anni, lo scambio di pratiche ed esperienze.

Ciò nonostante quei “tratti emergenziali che caratterizzano spesso le politiche nel campo della marginalità e della devianza” ricordate dalla ricerca di Trame nel 2004, non sono del tutto scomparsi. I dati raccolti e il confronto con gli operatori confermano il permanere di un livello di instabilità strutturale del settore.

Rispetto all’ultima rilevazione si evidenzia una riduzione del numero dei servizi che riguarda tutte le tipologie. Inoltre anche quando i servizi sono stati mantenuti, le prestazioni hanno spesso subito un ridimensionamento (è stata chiusa la postazione locale del numero verde, si sono ridotte il numero di uscite dell’unità di strada, le ore di apertura di alcuni sportelli, la presenza dei mediatori culturali presso i servizi, per ricordare solo alcuni esempi).

A fronte di questa riduzione generalizzata, merita rilevare un rafforzamento dell'impegno di Caritas e l'avvio di tre nuovi servizi a Prato e Firenze. Al di là di questa significativa eccezione, però la fase innovativa delle politiche sembra ormai essersi esaurita.

A distanza di dieci anni, il passaggio dei programmi di protezione e assistenza dalla logica di progetto su bando annuale, a quella di servizio, stabile e regolare, non si è compiuto e le direttive nazionali, al momento, restano ancora poco chiare.

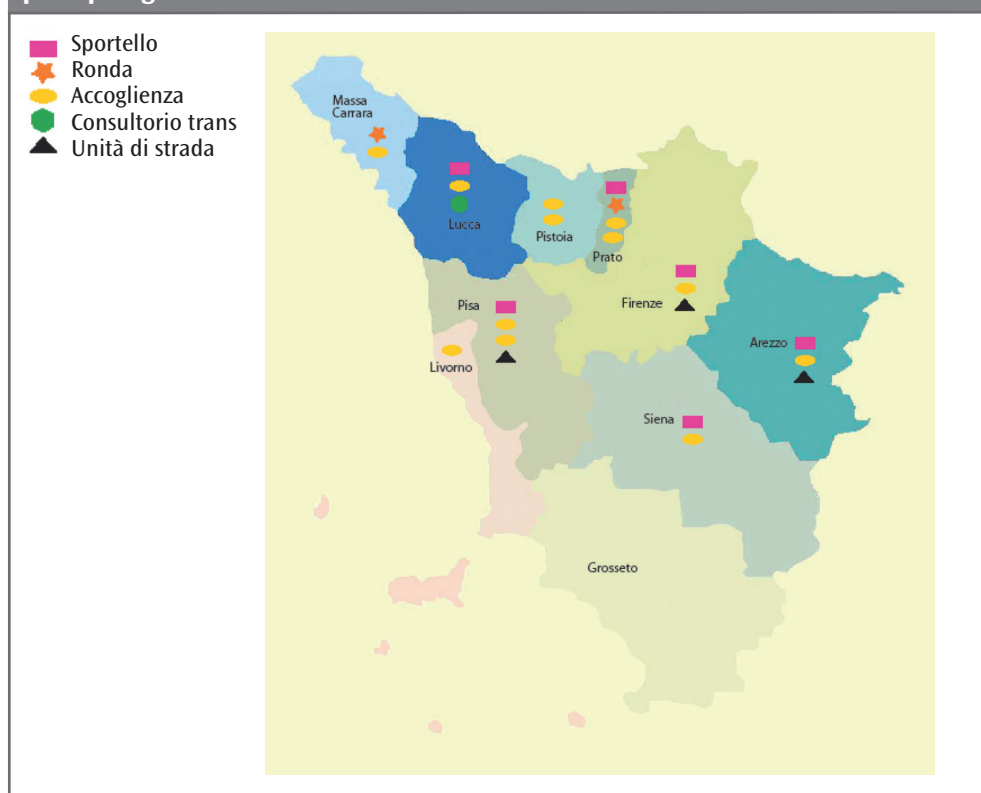
CESEVOT

Capitolo 3

Rassegna dei progetti più significativi ed innovativi

di Marta Bonetti

Fig. 1 – Interventi a sostegno delle vittime di tratta realizzati in Toscana, per tipologie



Il contesto regionale si caratterizza per un sistema di servizi a sostegno delle vittime che risulta diffuso su quasi tutto il territorio e condivide riferimenti culturali e specifiche modalità di azione. Il capitolo presenta una mappatura degli interventi attivati in ciascuna provincia da enti pubblici e privato sociale e si completa con una rassegna di progetti innovativi realizzati negli ultimi cinque anni. Prima di passare alla descrizione a scala provinciale, per dare completezza al quadro

di insieme, occorre ricordare ricordare il ruolo svolto dalla Regione Toscana, in particolare nella promozione del lavoro di rete e di scambio fra soggetti diversi. Negli anni la Regione ha promosso attività di formazione, sensibilizzazione e dibattito pubblico che hanno contribuito al consolidamento del sistema. Dal 2006, inoltre, è il soggetto proponente del progetto “Nuove Orme”, presentato ai sensi dell’art. 13, al quale aderiscono 11 degli enti attivi in questo settore.

1. Gli interventi per la tratta nella provincia di Arezzo

Ad Arezzo gli interventi in materia di tratta sono promossi dalla Provincia. L’impegno iniziale a favore delle donne vittime di grave sfruttamento sessuale costituisce un’estensione delle politiche di contrasto alla violenza sulle donne assunte dall’ente a partire dal 1996.

Nel 2000 la Provincia svolge la prima ricerca per conoscere il fenomeno della prostituzione sul proprio territorio. L’anno successivo, con un atto della Giunta Provinciale, viene istituito un gruppo di lavoro permanente su tratta e prostituzione composto dai rappresentanti delle istituzioni pubbliche (Prefettura, Comuni, Azienda Usl), del privato sociale e delle associazioni di volontariato.

Si arriva così all’avvio del progetto ex art 18 “Un’altra Strada”, cofinanziato dalla Provincia di Arezzo con il contributo di vari enti locali, tra cui le cinque Zone Socio Sanitarie della provincia.

Nel 2006 viene firmato il protocollo di intesa *Interventi su prostituzione e tratta nel territorio della Provincia di Arezzo* al quale aderiscono Prefettura e Azienda Usl 8. Lo stesso anno la Provincia aderisce al progetto regionale ex art. 13 “Nuove orme”.

I servizi/intervento realizzati in provincia di Arezzo sono rivolti alle donne vittime di varie forme di sfruttamento e prevedono una pluralità di azioni articolate e distinte per finalità:

L’Unità di strada

È presente nelle zone periferiche del territorio in cui si concentrano le persone che si prostituiscono. Svolge un lavoro di primo contatto, finalizzato a diffondere informazioni e kit sanitari e a promuovere il cambiamento dei comportamenti, in modo da evitare danni più gravi per la propria salute. Svolge inoltre una funzione di orientamento,

invio e accompagnamento ai servizi territoriali, in particolare sanitari. Risponde ad eventuali richieste di aiuto e di informazione sulle opportunità rispetto ai percorsi di protezione sociale, indirizzando allo sportello *drop-in* del progetto per colloqui di approfondimento.

L'Unità di strada opera in orario pomeridiano e notturno.

Si avvale di un'*equipe* di tre operatrici di strada formate e di una mediatrice linguistico-culturale nigeriana. Fino al 2004 il servizio è stato svolto dall'associazione Dog – Operatori di strada, da allora fino ad oggi viene gestito dalla cooperativa Cat.

Lo Sportello di accoglienza (drop-in)

È gestito dall'associazione Pronto Donna fin dal 2002 e si situa presso lo Sportello Donna del Centro pari opportunità. Svolge un'azione di consulenza e di primo filtro delle richieste di intervento provenienti sia dalle vittime, sia dai cittadini e dalla rete territoriale.

Il servizio *drop-in* è pensato come strumento di contatto e di emersione della domanda di aiuto ed è finalizzato ad offrire un primo sostegno e un orientamento ai servizi. Lo sportello “opera in funzione dell'autodeterminazione dei diritti delle persone”, attraverso l'elaborazione di progetti individualizzati che, in alcuni casi, prevedono l'avvio di percorsi di progressiva uscita dallo sfruttamento. Offre, inoltre, un contatto diretto con le forze dell'ordine e si adopera per garantire un'immediata accoglienza.

È aperto dal lunedì al venerdì, al mattino. Nel pomeriggio si può accedere per appuntamento.

Si avvale di un'*equipe* multidisciplinare, vi operano infatti: due psicologhe, un legale, due educatrici e su richiesta può essere attivato l'intervento di una mediatrice linguistica e culturale.

L'accoglienza

Sul territorio aretino è presente una *casa di fuga* gestita da un ente religioso, il cui indirizzo è tenuto riservato. Le donne possono rimanere nella casa di fuga per un periodo limitato, durante il quale, viene effettuata una prima analisi della domanda. Trascorso questo primo periodo, le donne che scelgono di proseguire il percorso vengono accompagnate in altre strutture di accoglienza.

Nell'annualità 2010–2011 il progetto “Un’Altra Strada” può accogliere, complessivamente sei donne all’interno di due strutture: una gestita dall’associazione Pronto Donna e, l’altra, fuori regione, gestita dall’associazione On the road.

Oltre al servizio di protezione, il programma di assistenza alla persona prevede: il sostegno psicologico, il sostegno legale, la definizione di un progetto educativo individualizzato che si conclude con l’attivazione di strumenti volti alla formazione e all’inserimento lavorativo attraverso il quale – secondo il modello di intervento dell’art. 18 – diventa possibile attivare la richiesta di conversione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, in permesso per motivi lavorativi.

All’interno delle strutture operano due psicologhe, un consulente legale, due educatrici.

L’inserimento lavorativo è curato in collaborazione con il Centro per l’impiego e il sostegno della Consigliera di Parità provinciale. Da due anni la Provincia ha attivato una Convenzione con il Consorzio di cooperative B del territorio provinciale (Coob) che consente alle beneficiarie dei programmi di protezione di svolgere un tirocinio formativo della durata di sei mesi.

2. Gli interventi per la tratta nella provincia di Firenze

A Firenze gli interventi hanno inizio nel 1998 per iniziativa dell’associazione Progetto Arcobaleno che invita istituzioni e società civile a mobilitarsi per contrastare la prostituzione minorile “una nuova emergenza sociale” sempre più diffusa sul territorio.

A partire da quell’anno il progetto Collegamento Interventi Prostituzione e Tratta (Cip) riunisce e coordina due soggetti del privato sociale e un ente pubblico: l’associazione Progetto Arcobaleno, la cooperativa Cat e il Comune di Firenze. Al Comune si affiancano quasi contemporaneamente la Provincia di Firenze e l’Azienda Usl.

Nel novembre 1999 la Provincia promuove il *Tavolo permanente sulla prostituzione* che sarà poi sostenuto e promosso congiuntamente assieme al Comune di Firenze.

Solo dieci anni più tardi, nel 2011, si giunge alla firma del protocollo di intesa *Interventi su tratta delle persone, prostituzione ed altri Feno-*

meni di grave sfruttamento nei confronti di cittadini extracomunitari nel territorio della Provincia di Firenze, promosso dalla Prefettura di Firenze.

A partire dal 2000 il Cip ottiene i finanziamenti del Dipartimento pari opportunità ai sensi dell'art. 18 e, in seguito, quelli previsti dall'art. 13, aderendo al progetto Nuove Orme. Oggi Cip è cofinanziato dalla Società della Salute di Firenze. Si rivolge a tutte le donne che svolgono prostituzione di strada, con azioni integrate volte alla prevenzione, al sostegno ed al reinserimento. Una parte delle attività viene indirizzata all'osservazione, al contatto e alla relazione con i soggetti di presunta età minore (maschi e femmine) presenti sul territorio cittadino che esercitano attività di prostituzione.

L'intervento si struttura in una sequenza integrata e ormai consolidata di azioni e prevede:

L'Unità di strada

Il progetto "Streetlight" è gestito dalla cooperativa sociale Cat ed è cofinanziato dal Comune di Firenze.

È presente sul territorio del comune di Firenze nelle zone in cui si concentra l'esercizio della prostituzione. Svolge un lavoro di primo contatto, finalizzato a diffondere informazioni e kit sanitari e a promuovere il cambiamento dei comportamenti, in modo da evitare danni più gravi per la propria salute. Svolge inoltre una funzione di orientamento, invio e accompagnamento ai servizi territoriali, in particolare sanitari. Risponde ad eventuali richieste di aiuto e di informazione sulle opportunità rispetto ai percorsi di protezione sociale.

Si struttura su tre uscite settimanali, in orario notturno.

Il modello di intervento si caratterizza per l'utilizzo della mediazione linguistico-culturale, come strumento per facilitare l'istaurarsi di una relazione personale di fiducia tra operatori e ragazze. Per ogni uscita sono impegnati in media due operatori e una/un mediatrice/tore culturale. Il servizio assicura inoltre la reperibilità telefonica.

Negli anni l'intervento dell'unità di strada ha operato, ma in modo discontinuo, anche nel comune di Calenzano, un territorio che per le sue caratteristiche fisiche, registra una presenza particolarmente rilevante di prostituzione. A partire dai prossimi mesi è previsto che

l'attività dell'unità di strada venga rimodulata e acquisti una maggior stabilità, grazie a un nuovo finanziamento della Polizia Municipale e della Regione Toscana (Settore Sicurezza Urbana). Il Comune di Calenzano ha infatti avviato, da circa un anno, un progetto sperimentale sulla prostituzione di strada che tenta di conciliare l'ascolto del disagio dei cittadini che abitano il territorio con l'attenzione e la tutela delle persone che si prostituiscono. L'intervento si basa sull'introduzione dello *zoning*. Secondo un modello sperimentato in altre realtà italiane ed europee, si prevede uno spostamento assistito della prostituzione in zone più lontane dalle case per evitare conflittualità con i cittadini, ma sufficientemente sicure per non mettere a repentaglio l'incolumità delle prostitute. Si tratta di un impegno, in cui l'ente locale si pone, in modo innovativo, come mediatore tra le istanze e le esigenze di tutti i soggetti in conflitto fra loro.

Lo Spazio intermedio

È realizzato dall'associazione Progetto Arcobaleno congiuntamente ad operatrici della cooperativa Cat. È collocato nel centro della città nei locali del Comune di Firenze ed è aperto due pomeriggi a settimana. Al suo interno opera uno psicologo affiancato da tre mediatrici culturali. Lo Spazio intermedio è finalizzato a sostenere le donne nella precisazione della propria domanda di aiuto, svolge orientamento e accompagnamento ai servizi della rete o del territorio. Oltre ad essere il canale di accesso per l'accoglienza in struttura, il servizio offre una funzione di *counseling* a sostegno dei "percorsi territoriali".

L'accoglienza

Il progetto Cip prevede due modalità di presa in carico: l'accoglienza residenziale e i programmi territoriali.

L'accoglienza residenziale è gestita dall'associazione Progetto Arcobaleno e si struttura in un percorso graduale di protezione che prevede tre differenti sistemazioni: una *casa di fuga* in collaborazione con una comunità religiosa femminile che può accogliere una o due donne per un periodo di 6–8 settimane, una struttura di *prima accoglienza* con 3 posti disponibili; la casa di *seconda accoglienza* prevede 6 posti rivolti a donne maggiorenni. Al suo interno operano

due educatrici e 5 volontari. Le operatrici sono presenti nella struttura dalle 9.00 della mattina alle 16.00 del pomeriggio: la casa è quindi parzialmente autogestita dalle ragazze, cui viene lasciato un grande margine di autonomia.

Le utenti giungono alla seconda accoglienza dopo aver elaborato un progetto personale finalizzato ad acquisire un'autonomia che consenta loro un futuro inserimento professionale ed abitativo all'interno del territorio nazionale, oppure di affrontare il rientro nel paese di origine. L'associazione Arcobaleno è l'unico tra gli enti toscani ad avere seguito percorsi di rimpatrio.

I programmi territoriali

Sono rivolti a donne, transessuali e uomini maggiorenni che dispongono di una sistemazione abitativa e richiedono l'intervento del programma di protezione sociale fuori dalla struttura di seconda accoglienza. Gli obiettivi del percorso restano gli stessi delle accoglienze tradizionali e il loro raggiungimento viene sostenuto attraverso incontri e accompagnamenti prefissati. Grazie ai programmi territoriali è stato possibile prendere in carico anche uomini vittime di sfruttamento lavorativo.

Riconoscendo l'importanza strategica del lavoro per l'inserimento lavorativo dei soggetti a rischio di marginalità, l'associazione Arcobaleno è accreditata come agenzia formativa ed ha realizzato negli anni numerosi interventi di formazione professionale avvalendosi anche dei fondi previsti dalla Provincia di Firenze e dal Fondo Sociale Europeo.

3. Gli interventi per la tratta nella provincia di Grosseto

Nel 2008 la Provincia di Grosseto ha sottoscritto il protocollo di intesa *Afferrare una stella*, promosso dall'Arco di Siena. Sul territorio grossetano non sono stati rilevati interventi *ad hoc* a sostegno delle vittime della tratta di esseri umani.

4. I servizi per la tratta nella provincia di Livorno

A Livorno l'intervento in materia di tratta viene avviato nel 2000, anno in cui la Provincia assume come proprio impegno prioritario la rea-

lizzazione di una Casa di accoglienza per donne e stipula una convenzione con la Diocesi. L'anno successivo il progetto ex art. 18 presentato al Ministero non viene approvato, ma la Provincia mantiene l'impegno a finanziare l'esperienza in atto. Dal 2003–2004 l'intervento denominato "Progetto Sibilla" ottiene i finanziamenti ministeriali. La Provincia di Livorno è l'ente promotore, l'associazione Randi è l'ente attuatore. Nel 2006 viene siglato un primo protocollo per la gestione della casa di accoglienza. Due anni più tardi, il protocollo è notevolmente ampliato, passando da 8 soggetti firmatari a 24 si propone di istituire "la rete territoriale contro lo sfruttamento, la tratta delle persone e le nuove schiavitù".

L'associazione Randi gestisce una casa di fuga e una casa accoglienza per donne migranti con figli.

La *casa di fuga* è una struttura residenziale ad indirizzo segreto nella quale le donne vengono accolte per un periodo di tempo variabile e vengono valutate le motivazioni e le possibilità di entrare in un programma di protezione.

La *casa di accoglienza* si configura come una struttura protetta dove le donne che hanno avviato un progetto di inserimento possono soggiornare per un periodo di tempo variabile, ma in genere non superiore a due anni. La struttura dispone di 7 posti letto e si avvale di uno staff multidisciplinare composto da: 6 operatrici, 2 psicologhe e un legale. Al suo interno operano, inoltre, 8 volontari.

Oltre al servizio di protezione, il programma di assistenza alla persona prevede: il sostegno psicologico, il sostegno legale, l'accompagnamento abitativo, l'assistenza sanitaria, l'orientamento ai servizi del territorio e l'accompagnamento lavorativo.

Anche in questo caso l'inserimento lavorativo risulta particolarmente critico: le offerte e le opportunità scarseggiano e le donne hanno frequentemente inadeguati strumenti (minima conoscenza della lingua italiana, mancanza di esperienze lavorative pregresse). L'inserimento lavorativo prevede borse lavoro e corsi professionali ed è realizzato in convenzione con il centro per l'impiego.

5. Gli interventi per la tratta nella provincia di Lucca

Lucca è tra i primi territori in Italia a sviluppare interventi a sostegno delle vittime di tratta. L'impegno si sviluppa all'inizio degli anni '90 in ambito cattolico: l'accoglienza e l'ascolto delle prostitute sono parte del cammino teologico proposto ai seminaristi da don Bruno Frediani. L'eredità e lo spirito di quell'azione viene raccolta nel 1997 dal Ceis – Gruppo “Giovani e Comunità” che dà avvio, in collaborazione con il Consorzio dei Comuni della Versilia, al “Progetto Anna”: un programma di assistenza e protezione sociale rivolto alle vittime della tratta e della prostituzione coatta. Senza distinzione di genere e di età il progetto accoglie fin dall'inizio transessuali, uomini, donne, italiani e stranieri, adulti e minorenni.

Nel 2005 la Provincia di Lucca diventa ente promotore del progetto sul bando per l'art. 18. L'anno successivo il Ceis aderisce al progetto “Nuove Orme”, promosso dalla Regione Toscana.

Nel 2009 è ancora la Provincia a promuovere il Protocollo di intesa *Interventi su prostituzione e tratta nel territorio della provincia di Lucca* sottoscritto da enti locali, forze dell'ordine le Asl 2 Lucca e Asl 12 Versilia, l'associazione Ceis e altre associazioni del terzo settore.

Il “Progetto Anna” realizzato in provincia di Lucca è rivolto inizialmente alle vittime di sfruttamento sessuale, ma nel corso degli anni si apre alla accoglienza di persone sfruttate in vari ambiti, dal lavoro, all'accattonaggio, alle economie illegali. A Lucca sono attivi lo sportello e le strutture di accoglienza, entrambi realizzati da Ceis, Gruppo “Giovani e comunità”.

Lo sportello

Si propone di accogliere i soggetti nella complessità della loro situazione per accompagnarli in un percorso di ridefinizione del proprio progetto di vita. Lo sportello può essere attivato per scopi differenti e può rappresentare un momento di passaggio per entrare nella casa protetta, oppure può essere il contesto dove i soggetti vengono sostenuti tramite colloqui in fasi diverse del proprio percorso personale.

È attivo 5 giorni per settimana, dalle ore 9.00 alle 17.00. Al suo interno operano una psicologa, un educatore e tre volontari.

I servizi offerti sono: *counselling* telefonico, accompagnamento ai

servizi e alle forze dell'ordine, orientamento alla fuoriuscita. Lo sportello prevede inoltre un servizio di reperibilità telefonica nell'arco delle 24 ore.

L'accoglienza

Si articola diversamente in funzione del raggiungimento di obiettivi di fuga, protezione, assistenza e accoglienza di primo e secondo livello. La capacità ricettiva totale è pari a 10 posti. Anche la tipologia di utenza è particolarmente ampia e include: donne, uomini e transessuali, sia adulti, sia minorenni. I servizi offerti durante l'accoglienza a sostegno del processo di emancipazione sono molteplici: accompagnamento abitativo, assistenza sanitaria, consulenza legale, corsi di italiano, formazione scolastica, orientamento ai servizi, sostegno psicologico, accompagnamento lavorativo. Da rilevare in particolare l'erogazione di forme di microcredito, praticata grazie ad un partenariato con Caritas diocesana.

Il consultorio

A completamento del quadro e al di fuori del "Progetto Anna", si evidenzia la presenza sul territorio lucchese del Consultorio Transgenere "Tiziana Lorenzi" situato a Torre del Lago. Nell'ambito delle sue attività il consultorio entra frequentemente in contatto con potenziali vittime di tratta e può rappresentare un sostegno alla loro emersione. Il consultorio – il secondo in Italia dopo quello di Bologna – nasce da un progetto delle associazioni di difesa e di tutela delle persone transessuali e transgenere più rappresentative in collaborazione con l'Azienda Usl 12 Versilia e la Regione Toscana. Aperto tre giorni a settimana offre servizio di: supporto psicologico, assistenza endocrinologica, assistenza psichiatrica, assistenza nell'iter di rassegnazione, assistenza legale, mediazione culturale.

6. Gli interventi per la tratta nella provincia di Massa Carrara

A Massa Carrara gli interventi hanno inizio nel 2003 con il "Progetto Rosa" finanziato dal Ministero Pari opportunità e gestito dalla Provincia di Massa Carrara (Commissione pari opportunità). Il progetto resta attivo fino al 2007 e prevede un servizio di *unità di strada* affidato

alla cooperativa Compass.

Attualmente l'unico soggetto operante sul territorio risulta essere l'associazione Comunità Papa Giovanni XXIII.¹

Attivo a livello nazionale dal 1990, il Servizio Anti tratta della Comunità si caratterizza per l'impiego di uno specifico approccio. Gli interventi in favore di donne costrette alla prostituzione si articolano infatti in tre settori di intervento: l'intervento di strada, l'accoglienza e l'opera di "sensibilizzazione e rimozione delle cause".

L'intervento di strada

In ogni zona si formano una o più unità di strada che a cadenza settimanale vanno ad incontrare le donne nei luoghi di prostituzione. Ogni unità di strada – si legge sul sito della Comunità – è formata da almeno tre persone, di cui una è il referente di zona per il servizio. L'intervento di strada è finalizzato in primo luogo alla "condivisione della situazione di sofferenza" delle donne e alla "restituzione di dignità a persone violentate ed umiliate". A contraddistinguere l'intervento sembra essere un approccio amichevole, teso alla salvezza delle ragazze incontrate. La principale differenza tra il modello della Comunità e quello di altre organizzazioni toscane che intendono promuovere l'autonomia delle donne vittime di tratta, risiede in una diversa impostazione delle fasi di intervento. Il lavoro di strada della Comunità privilegia la comunicazione attraverso messaggi di conforto ed inviti alla fuoriuscita, mentre i programmi alternativi prevedono momenti ripetuti di colloquio, attraverso i quali viene valorizzata l'elaborazione di una scelta personale complessa².

La fase di accoglienza

Si compone e si avvale del sostegno di famiglie che accolgono le donne in difficoltà. Le case famiglia rappresentano la principale risor-

1 Le informazioni riportate sono state raccolte durante un'intervista telefonica a Roberto Gerali - animatore generale Servizio Antitrattra dell'associazione Comunità Papa Giovanni XXIII - che per l'approfondimento di alcuni aspetti specifici ha rinviato al sito www.apg23.org

2 Per un approfondimento si veda il progetto rete di intervento sociale nella prostituzione e nella tratta (2004), p. 51.

sa della Comunità e riescono a soddisfare i bisogni della prima e della seconda accoglienza. L'accoglienza in famiglia prevede l'instaurarsi di rapporti con le persone accolte "caratterizzati dalla condivisione di tutti gli aspetti della vita quotidiana e dalla cura delle relazioni interpersonali", con l'obiettivo di offrire un valido sostegno educativo per il superamento delle difficoltà e il reinserimento sociale; alle case famiglia la Comunità affianca case di pronta accoglienza per le situazioni che richiedono particolare protezione. Il requisito essenziale per l'accoglienza è l'abbandono immediato della strada. Le strutture della Comunità sono presenti su tutto il territorio nazionale e in molte province toscane (Massa, Pisa, Livorno, Lucca e Siena). L'ampia diffusione – si sottolinea – permette di offrire protezione e tutela alle ragazze che hanno scelto di lasciare la prostituzione ed, eventualmente, di denunciare i propri sfruttatori. Si rende infatti possibile l'accoglienza in una provincia o in una regione diversa da quella di provenienza, e resta possibile – anche in momenti successivi – effettuare spostamenti che impediscano il ritrovamento della donna.

L'associazione ha dedicato un consistente impegno alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica e alla comunicazione mediatica. Si possono ricordare le fiaccolate e le veglie di preghiere in strada inaugurate dal fondatore don Oreste Benzi. Decisa sostenitrice di un approccio proibizionista al governo della prostituzione, la Comunità ha condotto una battaglia serrata contro tutte le forme di regolarizzazione/regolamentazione del fenomeno. Nel 2004 la Comunità ha depositato alla Camera un disegno di legge d'iniziativa popolare, che prevede tra le proposte innovative la punizione del 'cliente'. Ha sostenuto il disegno di legge 1279 "Misure contro la prostituzione" presentato dal Ministro Carfagna e accolto favorevolmente l'ultimo "pacchetto sicurezza".

7. Gli interventi per la tratta nella provincia di Pisa

Gli interventi volti all'inclusione sociale e lavorativa dei soggetti vittime di tratta vengono avviati nel 1999 dalla Provincia.

In una prima fase i progetti sono tradizionalmente rivolti alle donne destinate al mercato della prostituzione, ma a partire dal 2007 si rivolgono a tutte le vittime di tratta, uomini e donne.

Dal 2000 la Provincia di Pisa è titolare e gestore del Progetto ex art. 18 (i progetti sono denominati dapprima “Sally”, poi “Provis”) attraverso i quali si consolida la costruzione del sistema territoriale di intervento in collegamento con i progetti ex art. 13 (“Progetto Nuove Orme”).

Nel 2004 la Provincia – Assessorato politiche sociali – promuove la costituzione del *Tavolo interistituzionale per la programmazione di interventi su prostituzione e tratta di persone*, con il coordinamento politico dell’assessorato stesso e la partecipazione di istituzioni, Procura della Repubblica, forze dell’ordine, enti e associazioni che raggruppano il *network* territoriale.

Nel 2006 nell’ambito dei lavori del Tavolo emerge la necessità di elaborare un Protocollo d’intesa che ha l’obiettivo di promuovere una politica integrata e valorizzare le relazioni e le sinergie tra i vari ambiti degli interventi realizzati (prevenzione, riduzione del danno, accoglienza, protezione e inserimento socio-lavorativo). Nel 2007 il protocollo è esteso anche ai sindacati confederali Cgil e Cisl.

L’intervento territoriale si struttura in una sequenza integrata e completa di azioni:

L’unità di strada

Il servizio (progetto “Sally People”) attivo dal 2000 è gestito dalla cooperativa Il Cerchio. È finanziato dalla Società della Salute della zona pisana e incluso nel progetto “Nuove Orme”. Si rivolge alle persone che si prostituiscono in strada, donne e transessuali, in diversi comuni della provincia (Pisa, Vecchiano, San Giuliano Terme).

Sono previste tre uscite a settimana. L’obiettivo generale dell’unità di strada è quello di migliorare le condizioni di vita di chi si prostituisce attraverso colloqui sulla salute, sulle norme che regolano l’immigrazione nel nostro paese: l’orientamento ai servizi socio-sanitari del territorio, la distribuzione di kit sanitari di informazioni in lingua sul loro corretto utilizzo.

L’unità di strada ha attivato uno “*sportello telefonico*”. Le operatrici sono, inoltre, impegnate nell’accompagnamento delle utenti ai servizi socio sanitari, quali il Consultorio per donne straniere del Cep e l’ambulatorio medico per stranieri di Pontedera.

Lo sportello informativo per donne immigrate

È attivo dal 2004, gestito dall'associazione Dim e finanziato dalla Società della Salute della Zona pisana. Collocato in luogo tranquillo e appartato, ad accesso diretto è aperto al pubblico, 5 giorni a settimana, sia mattina sia pomeriggio.

Lo sportello offre una pluralità di servizi: orientamento e accompagnamento ai servizi per il lavoro, ai servizi sanitari, orientamento alla fuoriuscita (informazione sull'articolo 18 e sui percorsi d'integrazione sociale in esso definiti), consulenza legale.

Lo sportello dispone inoltre di un servizio di *reperibilità telefonica* attivo 24 ore su 24 del quale usufruiscono non soltanto le persone straniere in situazioni di grave disagio, ma anche istituzioni pubbliche e private che necessitano di consulenze o di richieste di accoglienza.

L'accoglienza

Dispone complessivamente di 3 strutture dedicate, una delle quali riservata agli uomini. Le due strutture gestite dall'associazione Dim ospitano donne e transessuali, minori e adulti e si distinguono in:

- *una casa di fuga* situata in un convento che rappresenta il luogo in cui i soggetti vengono accolti quando decidono di abbandonare la strada sottraendosi ai loro sfruttatori, nel momento di maggiore crisi e paura;
- *una struttura di prima accoglienza* messa a disposizione dalla Provincia di Pisa nella quale inizia il programma di integrazione sociale. La struttura è attiva dal 2000 e dispone di 8 posti letto. Al suo interno collaborano 5 persone (un responsabile, una psicologa, un'assistente sociale, un legale, un etnopsichiatra);
- *una casa protetta* gestita dalla cooperativa Il Progetto di Pontedera viene avviata nel 2006 e dispone di 6 posti letto riservati ad uomini adulti.

Al suo interno operano 2 persone (un coordinatore, un operatore). Il periodo di permanenza può variare da 7 mesi a un anno. Prevalentemente i soggetti arrivano alla struttura su segnalazione dei sindacati. I requisiti per l'accesso fanno riferimento agli

indicatori di sfruttamento lavorativo previsti dall'Oil³. I servizi forniti sono: accompagnamento abitativo, assistenza sanitaria, consulenza legale, orientamento ai servizi, accompagnamento lavorativo;

- al di fuori del progetto Provis, l'associazione Dim gestisce inoltre *una struttura di accoglienza*, in convenzione con la Società della salute della Zona pisana. La struttura ospita donne straniere in difficoltà, in regola con la normativa vigente in materia di permesso di soggiorno. Negli anni ha ospitato anche donne in uscita dai percorsi di tratta e sfruttamento. La struttura è attiva dal 2000 e dispone di 8 posti letto.

Negli anni la Provincia di Pisa, principalmente in collaborazione con l'associazione Dim e la cooperativa il Cerchio, si è caratterizzata per la capacità di accedere e gestire una pluralità di fonti di finanziamento attraverso le quali ha promosso nuove sperimentazioni. Si ricordano in passato: il progetto Equal "Strada", il progetto Equal "Emergendo".

8. Gli interventi per la tratta nella provincia di Pistoia

A Pistoia gli interventi a sostegno delle vittime di tratta è avviato nel 2002 con il progetto "Primavera". Rivolto esclusivamente alle donne vittime di tratta a scopo di prostituzione, il progetto inizialmente riunisce e coordina i percorsi di reinserimento sociale realizzati da tre realtà del privato sociale: la Società di Soccorso Pubblico, la Diocesi di Pistoia e l'associazione Zoé.

Nei primi anni, infatti, l'ente gestore del progetto "Primavera" è la Società di Soccorso Pubblico di Montecatini. La Società ha dato origine,

3 Tali condizioni come ricorda l'operatrice della cooperativa sono: a) reclutamento della vittima (false promesse di lavoro, indebitamento, produzione falsi documenti, trattenimento documenti di identità della vittima), sia nel paese di origine che in Italia limitazione della libertà di movimento del lavoratore (confinamento e alloggio forzato sul luogo di lavoro, controllo da parte del datore di lavoro); b) condizioni di lavoro (orario di lavoro, svolgimento di mansioni non previste dal contratto, non pagamento o pagamento irregolare del lavoratore, detrazioni ingiustificate dal salario, negazione di diritti garantiti, prestazione di lavoro sotto il vincolo di un debito); c) condizioni di vita (atti o minaccia di violenza fisica, psicologica, sessuale, minacce di denuncia alle forze di polizia).

per gemmazione, ad un'associazione di promozione sociale la "365 giorni al femminile onlus" che oggi gestisce il Centro antiviolenza "Liberare tutte". Pur continuando ad aderire a Trame l'associazione non partecipa più a progetti dedicati alla tratta ed ha esteso il proprio ambito di intervento a tutte le donne vittime di violenza, *intra* ed *extra* familiare.

Attualmente il progetto "Primavera" ha come promotore la Provincia di Pistoia ed è sostenuto dalla conferenza dei sindaci dell'Area Pistoiese, della Società della Salute della Valdinievole, della Diocesi di Pistoia e dell'associazione Zoè di Ponte Buggianese. Sul territorio sono attivi i seguenti servizi:

Lo spazio di ascolto

Attivo dal 2004 è accessibile previo appuntamento. Rappresenta essenzialmente il canale di accesso per l'accoglienza in struttura. Viene gestito su base volontaria. I volontari sono in totale 10, tra i quali uno psicologo (il presidente) e una psicoterapeuta.

L'accoglienza

Dispone di due strutture: la Casa famiglia "La Conchiglia" a Pistoia di proprietà della Diocesi e la Casa "Dorotea" a Ponte Buggianese, gestita dall'associazione Zoè che ne detiene anche la proprietà. Avviata nel 2000, dispone di 4 posti letto ed è interamente gestita da personale volontario.

Entrambe le strutture usufruiscono anche del finanziamento del progetto ex art. 13 "Nuove Orme" e offrono alle utenti tutti i tipi di assistenza necessari a promuoverne l'inclusione sociale: accompagnamento abitativo, assistenza sanitaria, consulenza legale, corsi di italiano, formazione scolastica, orientamento ai servizi, sostegno psicologico e accompagnamento lavorativo.

9. Gli interventi per la tratta nella provincia di Prato

A Prato gli interventi di sostegno e protezione vengono avviati nel 2001 e sono rivolti esclusivamente alle donne vittime di tratta a scopo di prostituzione. I servizi attivi sono erogati da Caritas e dalla cooperativa Ester.

La Ronda rosa

Avviata nel 2008, percorre, quasi ogni sera, le strade dove si esercita prostituzione e, in particolare, le aree adiacenti alla Stazione centrale. I 16 volontari che compongono la ronda svolgono “attività di consiglio e di ascolto della ragazze, cura degli aspetti sanitari, oltre a fornire aiuto materiale in caso di bisogno”. La ronda è finanziata interamente attraverso i fondi per i progetti Caritas.

Il Centro di Ascolto sulla Tratta

Offre un servizio di informazione e sostegno alle donne, italiane e straniere, oggetto di sfruttamento sessuale. Il servizio è aperto 4 giorni a settimana, sia mattina sia pomeriggio, previo appuntamento. Lo Sportello di ascolto si rivolge a utenze diverse, ma al suo interno è presente un'operatrice che si dedica esclusivamente alle donne. Allo sportello collaborano due volontari. Lo sportello svolge attività di accompagnamento ai servizi, consulenza legale, orientamento alla fuoriuscita. È finanziato attraverso donazioni di privati e finanziamenti pubblici.

Lo Sportello garantisce un servizio di *pronta accoglienza* della durata massima di un mese. Trascorso tale periodo può essere attivato un percorso di inserimento, in strutture al di fuori dall'area pratese. In questo caso lo Sportello è coadiuvato dal Centro antiviolenza “La Nara” e dalla cooperativa Alice.

La Caritas di Prato aderisce, infatti, alla *Rete di sostegno e protezione per il contrasto della violenza alle donne* nella Provincia di Prato del quale ha sottoscritto nel 2007 il protocollo di intesa assieme a: Provincia di Prato, Comune di Prato, Prefettura di Prato, Azienda Sanitaria Locale Prato, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Prato, Questura di Prato, Polizia di Stato, Centro antiviolenza La Nara, Caritas, S. Vincenzo de' Paoli.

A Prato è inoltre presente la *casa di seconda accoglienza* (Progetto Chiara). Avviata nel 2001 a partire dall'anno successivo viene gestita da Ester società cooperativa sociale onlus. Si tratta di una casa di accoglienza rivolta a donne a rischio di marginalità sociale che ha a disposizione 5 posti letto.

Con la struttura collaborano sei operatori (due assistenti sociali, un

animatore, un formatore, un consulente legale, due mediatori linguistici culturali) e due volontari. Tra i servizi vengono offerti: accompagnamento abitativo, consulenza legale, corsi di italiano, orientamento ai servizi, accompagnamento lavorativo, custodia dei bambini.

10. Gli interventi per la tratta nella provincia di Siena

A Siena l'intervento rivolto alle donne vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale viene avviato nel 2002 con il progetto ex art. 18 "Afferrare una stella". Per cinque anni il Comune di Siena è il soggetto promotore e l'associazione Arci il soggetto attuatore, in seguito, a partire dal 2007, l'Arci assume entrambi i ruoli.

Nel 2003 viene realizzata la ricerca azione *Via del Campo – prostitute in provincia di Siena*. L'intervento è condotto da due soggetti del privato sociale: Iride, un'associazione interculturale di donne native e migranti e la cooperativa Microcosmos che negli anni successivi non si occuperanno più del fenomeno. La ricerca azione viene svolta con la collaborazione dell'Osservatorio Sociale Provinciale e dell'associazione Trame costituisce, secondo le informazioni raccolte, l'unico intervento conoscitivo sul territorio.

Nel 2008 a sostegno del Progetto viene firmato un protocollo che riunisce 24 soggetti e si estende a comprendere l'Area Vasta Toscana del Sud, includendo i territori di Grosseto e Arezzo.

Nei primi anni, il progetto prevede l'azione sul territorio del Comune di Siena di un'unità di strada che è stata successivamente sospesa in seguito a una riduzione del finanziamento pubblico. Al momento risultano operativi:

- a) Lo *sportello di accompagnamento immigrati* "Più vicini ai cittadini", che viene segnalato come parte integrante dell'intervento. Attivo dal 2007 è aperto 3 giorni a settimana, nel pomeriggio. Collaborano allo sportello: due educatrici, una coordinatrice, un consulente legale un supervisore.
 - b) La *struttura di seconda accoglienza* attiva dal 2002 dispone di 3 posti letto e si avvale della collaborazione di 13 persone (un coordinatore, due operatrici, una psicologa, un consulente legale, due formatori, un supervisore, un operatore del numero
-

verde, un' operatrice pari, un'assistente sociale, un educatore, un mediatore culturale). All'interno della struttura operano anche tre volontari. La struttura offre i seguenti servizi: accompagnamento abitativo, assistenza sanitaria, consulenza legale, corsi di italiano, orientamento ai servizi, sostegno psicologico accompagnamento lavorativo, iscrizione a corsi di formazione professionale, accompagnamento ad attività ricreativo-culturali. Per favorire l'occupazione delle donne che hanno portato a termine il percorso di protezione sociale ex art. 18 l'Arci ha attivato negli anni alcuni progetti specifici.

11. Altri progetti significativi

Negli ultimi cinque anni, oltre ai servizi e agli interventi presentati nelle pagine precedenti e sostenuti attraverso i bandi ministeriali art. 18 e art. 13, sono stati attivati in Toscana alcuni progetti a carattere sperimentale e innovativo che hanno usufruito di finanziamenti *ad hoc* a livello europeo o nazionale. Tra questi sono stati segnalati:

11.1 I progetti transnazionali

Il progetto Freed: Combattere la tratta per sfruttamento lavorativo

Si tratta di un progetto di Azione Transnazionale presentato dal Dipartimento per le Pari Opportunità all'interno del Programma dell'Unione Europea *Prevention of and fight against crime – Action Grants 2007*. Co-finanziato dal Ministero del Lavoro, Salute e Politiche Sociali (Direzione Generale per l'Attività Ispettiva) è sostenuto da un partenariato ampio ed articolato a cui partecipano, fra gli altri: Organizzazione Internazionale del Lavoro (Oil), National Agency against Trafficking in Persons (Romania) National Labour Inspectorate (Polonia), General Labour Inspectorate (Portogallo) Cnel consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, Comando Generale Arma Dei Carabinieri Ufficio Cooperazione Internazionale, Cgil, Cisl, Uil, Ugl-Sei.

In Toscana vi hanno partecipato l'associazione Dim e l'Ispettorato del Lavoro di Pisa.

Il progetto è finalizzato ad acquisire strumenti per fronteggiare il gra-

ve sfruttamento lavorativo e mira, in particolare a:

- migliorare le *competenze ispettive* per monitorare i settori economici e i luoghi di lavoro dove vi è più probabilità di incontrare vittime di tratta;
- istituire meccanismi strutturati di cooperazione transnazionale tra ispezione del lavoro e forze di polizia nei paesi di origine e di destinazione delle vittime di tratta;
- elaborare *indicatori* condivisi per l'identificazione di vittime trafficate e sfruttate e implementare interventi di protezione sociale rivolti in modo specifico alle vittime del lavoro forzato;
- svolgere lavoro di *advocacy* nei confronti dei *policy makers* e dei principali soggetti interessati per aumentare il livello degli standard di protezione delle vittime.

Il progetto della durata di 18 mesi (giugno 2008 – novembre 2009) si è concluso con la stesura di un *Manuale per la formazione degli ispettori del lavoro e delle forze dell'ordine* in collaborazione con l'International Association of Labour Inspection (Iali).

*Integrare nel mercato del lavoro le vittime di tratta:
il progetto Anima Nova*

Il Progetto Strategico Fse Romania (2009–2012) si inserisce nel quadro del programma di azione definito dal Protocollo di Bucarest e finalizzato a prevenire il traffico di persone attraverso forme di cooperazione fra autorità nazionali e regionali dell'Unione Europea.

Coordinato dall'Ong romena, Fondazione per il parternariato e le pari opportunità, ha il sostegno di Esprit Toscana, di Federatia Filantropia (Bucarest), Fondazione Brodolini (Roma), Parsec (Roma), Expert Italia (Milano), Ageform (Bologna).

È volto a promuovere e sostenere le competenze e la capacità degli attori chiave operanti nel campo della prevenzione, dell'assistenza e della protezione alle vittime della tratta, facilitandone l'inserimento socio-lavorativo. Sono previste azioni volte a:

- elaborare strategie di intervento per la gestione efficace di situazioni di tratta di esseri umani, su scala locale, regionale, nazionale e transnazionale;
 - creare, ovvero sostenere il consolidamento di reti transnazio-
-

nali e partenariati per la prevenzione e la lotta ai fenomeni di tratta, promuovendo servizi a sostegno dell'inserimento socio-lavorativo delle vittime nonché delle persone a rischio.

- supportare la capacità degli attori di acquisire nuove competenze e di promuovere lo scambio continuo di buone pratiche e di *know-how* su scala nazionale e internazionale (nella fattispecie, tra Romania e Italia).

In Toscana il progetto è sostenuto da Esprit, una società consortile non profit. Nata per la gestione della Sovvenzione Globale nel precedente periodo di programmazione Fse 2000–2006, Esprit si caratterizza per l'ideazione e la realizzazione di misure innovative per promuovere l'inclusione sociale di gruppi svantaggiati o a rischio di marginalità. Nei progetti finanziati da Esprit, generalmente rivolti a target misti, è stato possibile coinvolgere anche donne in carico a programmi di protezione sociale.

11.2 I progetti cofinanziati da Cesvot

A partire dal 2002 il Cesvot, attraverso il bando "Percorsi di Innovazione", permette alle associazioni di volontariato toscane di realizzare progetti di intervento sociale che si caratterizzano per: la rispondenza ai bisogni del territorio, l'innovatività e l'integrazione nella programmazione della Regione e degli enti locali. Tra i progetti finanziati, tre sono rivolti a potenziare le politiche di contrasto alla tratta di essere umani e di protezione delle vittime:

Quello che le donne non dicono

Il progetto finanziato nel 2006 è rivolto alle donne straniere che hanno terminato il percorso di protezione sociale ed è finalizzato alla formazione di educatrici-pari "in grado di svolgere azioni positive verso altre donne che esercitano il mestiere della prostituzione".

È stato presentato dall'Arci Nuova Associazione di Siena, in partenariato con Arci, associazione di volontariato e cooperazione internazionale, Carretera Central, associazione Donna Chiama Donna, Comune di Siena e Comune di Sovicille.

Progetto “Anabasis”

Finanziato nel 2006 è stato promosso dall'associazione Africa Insieme di Pisa con la collaborazione del Tavolo anti tratta e il sostegno di un ampio partenariato che comprende, tra gli altri: l'associazione Amic (Mediatori linguistici e socio-interculturali), l'associazione interculturale Batik, Caritas diocesana di Pisa.

Ha previsto la realizzazione di una campagna di sensibilizzazione nel territorio pisano rivolta a tre *target* specifici: la comunità locale, gli operatori dei servizi e la popolazione immigrata, prevedendo per ciascuno di essi azioni e prodotti mirati. L'attività di informazione sui media (manifesti, spot televisivi, radiofonici e inchieste giornalistiche sui principali quotidiani locali) si è completata con la realizzazione di una guida per gli operatori, *Il fenomeno della tratta*, a cura di Sergio Bontempelli e Gaia Colombo.

Progetto “Le nuove marginalità sociali... queste sconosciute”

Il progetto avviato nel 2007 e concluso nel 2008 è stato presentato dall'associazione Progetto Arcobaleno di Firenze in partenariato con l'associazione Angeli della Città, l'associazione La Ronda della carità e della solidarietà, il Comune di Firenze – Assessorato alle politiche e interventi accoglienza e integrazione, la Fondazione Istituto Andrea Devoto.

Il progetto ha inteso formare volontari nell'ambito delle marginalità sociali meno conosciute o di nuova rilevanza sociale tra cui la tratta degli esseri umani.

CESVS  **T**

Capitolo 4

La normativa in materia di tratta di persone

di Francesca Nicodemi

1. Introduzione

Il traffico di migranti finalizzato allo sfruttamento costituisce un fenomeno in continua espansione ed evoluzione, rappresentando un mercato internazionale che rende economicamente alle organizzazioni criminali come pochi altri, anche grazie all'esistenza di una domanda e di un'offerta che non cessano di garantirne la continuità.

Nel corso del tempo la tratta ha subito trasformazioni continue, in primo luogo sotto il profilo degli ambiti in cui le persone condotte nel nostro paese vengono impiegate in condizioni di sfruttamento.

Al di là del suo diverso manifestarsi, comunque, il fenomeno della tratta di persone è inquadrabile in una condotta specifica che, sotto il profilo normativo, ha trovato una prima definizione, idonea a raccogliere i comuni denominatori di tali fattispecie, nel protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine organizzato transnazionale del 2000: vi è "tratta di esseri umani" quando taluno pone in essere una condotta volta a reclutare, trasportare, trasferire, ospitare una o più persone tramite l'impiego o la minaccia di impiego di forza o di altre forme di coercizione, quali ad esempio l'inganno, il rapimento, l'abuso di posizione di vulnerabilità, allo scopo di sfruttarla.

Gli elementi costitutivi del crimine del *trafficking of human beings* (tratta di esseri umani), così come inquadrato sulla scorta della definizione fornita dalle Nazioni Unite anche a livello europeo e nazionale, sono pertanto individuabili in base al comportamento (reclutare, trasportare, trasferire, ospitare, accogliere persone), ai metodi per realizzarlo (utilizzo dei metodi di coercizione) ed alla finalità criminale (lo sfruttamento).

In Italia, in occasione dei primi grandi flussi migratori, questo fenomeno è emerso evidente esclusivamente sotto il profilo dello sfruttamento sessuale: si è assistito, nel corso della prima parte degli anni '90,

alla comparsa sulle nostre strade di donne, inizialmente soprattutto dell'est Europa, che offrivano prestazioni sessuali perché costrette con l'uso di efferata violenza da parte di connazionali o comunque di uomini tramite i quali avevano raggiunto il nostro territorio.

Con il passare del tempo non soltanto il fenomeno dello sfruttamento della prostituzione si è evoluto e modificato, sotto il profilo dei metodi coercitivi utilizzati, dei metodi di reclutamento, delle etnie coinvolte, ma si sono progressivamente affermati altri contesti in cui le vittime di tratta vengono impiegate in condizioni di sfruttamento, quali in particolare il lavoro, le attività illecite, la mendicizia.

Sebbene molti paesi e tra questi anche quelli da cui partono i traffici, abbiano ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite, molto c'è ancora da fare sotto il profilo dell'introduzione di norme statali che garantiscano un'efficace repressione del fenomeno e soprattutto una tutela adeguata alle vittime. L'Italia in tal senso vanta una normativa di eccezione, che costituisce un riferimento internazionale sotto il profilo della tutela e protezione delle vittime di tratta: l'art. 18 del Testo Unico Immigrazione, adottato con D.Lgs. 286/98, che prevede l'istituto della protezione sociale e dunque il rilascio dello speciale permesso di soggiorno in favore delle vittime che si sottraggono alla situazione di sfruttamento, ha addirittura anticipato successivi interventi normativi a livello internazionale ed europeo e costituisce tutt'oggi un *unicum* nel panorama sovranazionale.

Sebbene la norma richiami espressamente i reati disciplinati dalla L. 75/58 (la cosiddetta Legge Merlin) e dunque si riferisca in particolare all'ambito dello sfruttamento della prostituzione, l'ulteriore riferimento agli altri delitti per cui è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza (ossia quelli previsti dall'art. 380 c.p.p.) e comunque la sua formulazione, consentono di riconoscere tutela alle vittime di tutte le forme di sfruttamento in cui oggi si estrinseca la tratta. Peraltro la stessa legge 11 agosto 2003 n. 228, recante norme sulla tratta di persone, che ha ridisegnato all'interno del nostro ordinamento penale i reati di riduzione o mantenimento in schiavitù (art. 600 c.p.) e di tratta di persone (art. 601 c.p.), ha espressamente previsto, all'art. 13, l'applicabilità dell'art. 18 a tali fattispecie.

Le norme attualmente vigenti nel nostro ordinamento in materia di immigrazione, divenute nel corso del tempo sempre più severe nei confronti dei cittadini non comunitari presenti sul territorio senza permesso di soggiorno, in particolare oggi in seguito alle recenti modifiche introdotte dal cosiddetto Pacchetto sicurezza (L. 94/09), fanno sì che si renda ancor più necessario acquisire gli strumenti e le competenze per “identificare” le vittime di tratta, meritevoli per disposizione di legge di una diversa e più ampia tutela sotto molteplici profili, tra cui quello connesso al loro diritto a permanere sul territorio.

La possibilità di fornire adeguata tutela e assistenza alle vittime di tali gravi crimini passa necessariamente dalla capacità di identificare le vittime stesse, capacità che sarebbe auspicabile fosse acquisita da parte di tutti i soggetti che vengono a contatto con le persone trafficate, le forze dell’ordine, la magistratura, gli operatori sanitari e del sociale, così come chiunque altro abbia a che vedere con persone che si trovano in una condizione di vulnerabilità.

2 La normativa internazionale ed europea

A fronte del crescente imporsi, sin dagli inizi del ventesimo secolo, del fenomeno della tratta di esseri umani, la comunità internazionale ha ritenuto di dotarsi di strumenti idonei a contrastare il fenomeno stesso, seppur con uno sguardo inizialmente limitato al profilo della tratta a scopo di prostituzione, in particolare di donne e minori.

Tra questi si ricordano in particolare la *Convenzione internazionale per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli* del 30 settembre 1921, la *Convenzione di Ginevra* del 25 settembre 1926, la *Convenzione per la repressione della tratta delle donne adulte* dell’11 ottobre 1933, la *Convenzione per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione altrui*, del 2 dicembre 1949.

Con la *Convenzione supplementare di Ginevra* del 7 settembre 1956 si è iniziato ad attribuire rilevanza alla nozione di “schiavitù”, prevedendo, all’art. 1, che costituiscono pratiche analoghe alla schiavitù la servitù della gleba, la servitù per debiti, il matrimonio forzato e la cessione di minore a scopo di sfruttamento.

Da ricordare inoltre la *Convenzione del 1989* sui diritti del fanciullo, il cui art. 35 obbliga gli Stati parti a prevenire la tratta di minori “*for any purpose or in any form*” (per qualunque fine e in qualsiasi forma).

Nell’ottica di un ampliamento delle condotte vietate sotto il profilo dell’asservimento, assume inoltre rilievo la *Convenzione Oit* n. 182 del 17 giugno 1999, che vieta le forme peggiori di lavoro minorile e assegna alla tratta di minori autonoma rilevanza rispetto al tradizionale divieto di reclutamento di fanciulli a scopo di prostituzione.

La fonte internazionale che ha creato uno spartiacque in materia, ispiratrice delle successive norme introdotte a livello sovranazionale ed europeo, è la *Convenzione Onu contro la criminalità organizzata transnazionale*, sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo del 12–15 dicembre 2000 la quale, con i suoi due protocolli addizionali, il primo “per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini” ed il secondo “per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria”, ha fornito una moderna definizione della tratta di esseri umani, distinguendo tale crimine dal mero traffico di migranti. L’Italia ha ratificato la Convenzione di Palermo con la legge 16 marzo 2006 n. 146.

A detta del protocollo addizionale, costituisce tratta di persone – *trafficking of human beings* – la condotta volta al

reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l’ospitare o accogliere persone tramite l’impiego o la minaccia dell’impiego di forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, di frode, inganno, abuso di potere o di posizioni di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha l’autorità sull’altra a scopo di sfruttamento.

Si precisa peraltro, che

questo comprende come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l’asservimento o il prelievo di organi.

Si prevede che l’elemento del consenso della vittima sia irrilevante nel caso in cui sia stato usato uno qualsiasi dei mezzi di coercizione indicati e che, nel caso in cui il reato venga commesso nei confronti

di minori, esso è punibile anche in assenza dell'utilizzo dei metodi di coercizione.

Il traffico di migranti – *smuggling of migrants* – consiste invece nel

procurare – al fine di ricavare, direttamente o indirettamente un vantaggio finanziario o materiale – l'ingresso illegale di una persona in uno stato parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente.

Il protocollo sul *trafficking* (tratta), a differenza di quello in tema di *smuggling* (traffico), riconoscendo lo *status* di vittime alle persone che sono oggetto di tali condotte, impone ai paesi firmatari di riconoscere assistenza e tutela alle vittime: si prevede la tutela della riservatezza e dell'identità in ambito processuale, l'attuazione di misure relative al recupero fisico, psicologico e sociale delle stesse mediante la predisposizione di alloggio, consulenza relativa ai loro diritti, assistenza medica e psicologica, opportunità di impiego e di istruzione ed infine protezione delle vittime sotto il profilo della loro incolumità fisica e possibilità di concedere permessi di residenza temporanei.

Si prescrive inoltre agli Stati parte di favorire il ritorno, preferibilmente volontario, delle vittime nei Paesi di origine, facendo obbligo agli Stati di origine di fornire i documenti di viaggio.

Nell'ambito regionale europeo sono da segnalare importanti strumenti di intervento e lotta contro la schiavitù, la tratta e le condotte a queste connesse.

In seno al Consiglio d'Europa il primo importante intervento è rappresentato dalla *Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (Cedu) adottata a Roma il 4.11.1950 al cui art. 4 si prevede che “nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù” e che “nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio”.

Ma soprattutto significativa è la *Convenzione n. 197 sulla lotta alla tratta di esseri umani*, approvata a Varsavia il 16 maggio 2005, firmata dall'Italia il 8.06.05 e recentemente ratificata con legge 108 del 2 luglio 2010.

La Convenzione condanna la grave violazione dei diritti umani che la tratta determina, con particolare riferimento alla dignità, libertà e

incolumità psico-fisica della vittima.

La valenza della Convenzione, che rappresenta uno degli strumenti più importanti nel panorama sovranazionale in materia di tratta di esseri umani, risiede innanzitutto nell'adozione di una prospettiva fondata sulla centralità dei diritti umani e nell'enunciazione del principio fondamentale in base al quale la protezione e promozione dei diritti delle vittime di tratta devono essere assicurate senza discriminazione alcuna.

La Convenzione dispone l'obbligo a carico degli Stati di realizzare un efficace contrasto della tratta attraverso meccanismi di protezione delle vittime secondo un approccio non discriminatorio e introduce un sistema integrato di assistenza alle vittime stesse attraverso misure per la tutela dei dati personali, permessi di soggiorno speciali, ammissione al gratuito patrocinio, costituzione di un fondo per le vittime. La definizione di "tratta di persone" fornita dal Consiglio d'Europa ricalca quella contenuta nel protocollo addizionale sulla tratta della Convenzione Onu sul crimine organizzato transnazionale: l'art. 4 stabilisce che

l'espressione tratta di esseri umani indica il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, con la frode, con l'inganno, con l'abuso di autorità o della condizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di pagamenti o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù o l'espianto di organi.

Si prevede anche in questo caso che l'elemento del consenso della vittima allo sfruttamento sia irrilevante in presenza di uno dei metodi coercitivi previsti dalla norma stessa e che, in caso di minore, si configuri la tratta di esseri umani anche a prescindere dai mezzi coercitivi di cui sopra.

La Convenzione contiene inoltre disposizioni volte alla prevenzione e repressione del crimine della tratta e misure di protezione e promozio-

ne dei diritti delle vittime, tra cui quelle volte a garantire loro assistenza sotto il profilo alloggiativo, di accesso all'istruzione, di assistenza medica e legale.

Tra queste, merita segnalare alcune disposizioni che assumono particolare rilievo in considerazione della recente introduzione nel nostro ordinamento nazionale con l'approvazione della legge di ratifica n. 108/10.

In particolare risaltano l'art. 10, che contiene una specifica norma a tutela dei minori, prevedendo che quando l'età della vittima risulti incerta e vi siano motivi per credere che sia minore, si debba presumere la minore età e adottare speciali misure di protezione; l'art. 13, che disciplina il cosiddetto "periodo di riflessione", ossia un lasso di tempo nel quale alla vittima deve essere consentito di ristabilirsi e assumere "consapevolmente" delle decisioni relativamente alla sua eventuale collaborazione con le autorità competenti; l'art. 14, che disciplina il permesso di soggiorno da rilasciare nei confronti delle persone straniere vittime di vicende di tratta di esseri umani, prevedendo due circostanze distinte ed alternative e dunque riconoscendo la possibilità di ottenere il titolo di soggiorno a prescindere dalla collaborazione con l'autorità competente nel procedimento penale.

Nell'ambito dell'Unione Europea meritano di essere segnalate la *Decisione quadro del Consiglio 2002/629/Gai*, la *Decisione-quadro n. 2004/68/Gai*, relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile e la *Direttiva 2004/81Ce*.

La Decisione quadro del 2002 definisce la tratta come "*grave violazione dei diritti e della dignità dell'uomo*" consistente in

reclutamento, trasporto, trasferimento di una persona, il darle ricovero e la successiva accoglienza, compreso il passaggio o il trasferimento del potere di disporre di questa persona, qualora:

1. sia fatto uso di coercizione, violenza o minacce, compreso il rapimento, oppure
2. sia fatto uso di inganno o frode, oppure
3. vi sia uso di potere o di una posizione di vulnerabilità tale che la persona non abbia altra scelta effettiva o accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima; oppure
4. siano offerti o ricevuti pagamenti o benefici per ottenere il consenso di una persona che abbia il potere di disporre di un'altra persona ai fini di sfruttamento del lavoro o dei servizi prestati da tale persona,

compresi quanto meno il lavoro o i servizi forzati o obbligatori, la schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù o alla servitù oppure ai fini dello sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, anche nell'ambito della pornografia.

Anche in questa sede si precisa che il consenso della vittima è irrilevante qualora si sia ricorsi ai mezzi di cui sopra e che il reato sussiste, nei confronti dei minori, anche in assenza delle misure coercitive sopra indicate.

La Decisione prevede un obbligo comunitario di incriminazione di tali condotte prevedendo i limiti edittali di pena che il legislatore nazionale deve inserire nel proprio ordinamento in materia. Si stabilisce che il reato debba essere punito con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive. Si prevede inoltre che ciascuno Stato debba introdurre la pena del carcere per una durata massima, quando sussistano alcune circostanze, non inferiore agli 8 anni.

Recentemente è stata emanata la Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011, pubblicata il 15 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che sostituisce la Decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI.

La nuova Direttiva, aggiornando il concetto di tratta e dunque allargando ulteriormente le fattispecie che possono considerarsi ricomprese in tale fenomeno, interviene sulle norme di diritto penale sostanziale e di giurisdizione e si sofferma sui metodi investigativi, assistenza e supporto alle vittime.

Tale Direttiva prevede pene ancor più elevate per i trafficanti e sanzioni a carico delle persone giuridiche coinvolte, nonché ulteriori misure di protezione per le vittime. Si stabilisce inoltre che le autorità nazionali potranno non perseguire le vittime della tratta di esseri umani coinvolte in attività illecite dove siano state costrette a commettere tali attività causa della loro condizione. Inoltre la Direttiva dedica una particolare attenzione all'assistenza e protezione delle vittime, che si prevede debba essere fornita prima, durante e dopo il procedimento penale.

La *Direttiva dell'Unione Europea 2004/81* del 29 aprile 2004, sul "titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime di tratta di

esseri umani o coinvolti in azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale, che cooperino con le autorità competenti" ha previsto l'obbligo per gli Stati membri di introdurre negli ordinamenti nazionali un istituto che permettesse alle vittime di tali reati di ottenere un titolo che ne autorizzasse il soggiorno. Più precisamente si prevede un vero e proprio obbligo solo per ciò che riguarda le vittime di reati collegati al *trafficking* (tratta), mantenendo la facoltà di estendere tale istituto anche ai casi di cittadini di paesi terzi che siano stati coinvolti in azioni di favoreggiamento all'immigrazione illegale, al fine di sollecitare questi ultimi a cooperare con le autorità competenti.

Tra le disposizioni di rilievo della Direttiva vi è quella che disciplina il periodo di riflessione, che viene concesso alla vittima per consentirle di riprendersi e sottrarsi all'influenza degli autori dei reati, valutando così consapevolmente l'opportunità di collaborare con le autorità stesse. Durante tale periodo, la cui durata è determinata da ciascuno Stato, non può essere disposta alcuna misura di allontanamento nei confronti della persona, la quale inoltre ha diritto a che le siano garantiti l'assistenza medica limitatamente alle cure mediche urgenti, idonee misure di protezione, assistenza linguistica e, se previsto dall'ordinamento interno, assistenza legale gratuita. Trascorso tale periodo, l'autorità di ciascuno Stato membro rilascia il titolo di soggiorno previo accertamento delle necessarie condizioni e assicura alla vittima le cure mediche, l'accesso al mercato del lavoro, alla formazione professionale, all'istruzione ed infine ai programmi esistenti previsti dallo Stato o dalle organizzazioni non governative, aventi come prospettiva l'inserimento della persona nel contesto sociale di riferimento.

Infine, merita di essere segnalata, ai fini della tutela dei diritti delle persone vittime di grave sfruttamento lavorativo, la *Direttiva europea 2009/52Ce* del 18 giugno 2009, che introduce "*norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*".

La direttiva si interessa in linea generale del fenomeno più ampio di manodopera irregolare ma, stante l'attinenza di tale contesto con fenomeni più gravi di sfruttamento e tratta, introduce misure a contrasto di tale fenomeno e a sostegno delle vittime, facendo salve le norme

già vigenti in materia. L'art. 13 stabilisce che gli Stati, nei casi di condizioni lavorative di particolare sfruttamento e di assunzione illegale di minori, definiscono le condizioni alle quali possono essere concessi caso per caso permessi di soggiorno di durata limitata, commisurata a quella dei relativi procedimenti nazionali con modalità comparabili a quelle di cui alla Direttiva 2004/81.

3. La disciplina nazionale

L'Italia, in recepimento degli obblighi imposti dal contesto internazionale ed europeo di cui si è detto, si è dotata di una normativa specifica in materia di tratta di persone con la *Legge n. 228 dell'11 agosto 2003 "Misure contro la tratta di persone"*.

Precedentemente la normativa di riferimento era quella contenuta nella *Legge 75/58*, cosiddetta *Legge Merlin*, il cui art. 3 punisce molteplici ipotesi delittuose legate all'esercizio della prostituzione al chiuso, al suo favoreggiamento o al suo sfruttamento. D'altronde in concomitanza con i primi grandi flussi migratori il fenomeno dello sfruttamento della prostituzione era quello maggiormente se non unicamente conosciuto.

Con il passare del tempo la percezione sempre più diffusa che la prostituzione fosse solamente uno dei settori nel quale i trafficanti di esseri umani impiegano le persone che conducono dai paesi di provenienza con l'utilizzo di diversi metodi coercitivi, ha fatto sì che l'attenzione si sia spostata verso uno sguardo di insieme più ampio.

Una simile evoluzione del fenomeno ha condotto, anche sulla scorta della normativa internazionale, all'introduzione di nuove norme nell'ordinamento penale interno: la legge sulla tratta di persone n. 228/03 ha riformulato i reati di riduzione o mantenimento in schiavitù (art. 600 c.p.), tratta di persone (601 c.p.) e acquisto e alienazione di schiavi (art. 602 c.p.), adeguando le figure delittuose alla realtà fenomenologica attuale. La legge ha inoltre disciplinato l'aspetto relativo alla protezione delle vittime di tali reati, prevedendo, all'art. 13, l'istituzione dei programmi di assistenza a tutela delle vittime di questi.

In realtà il nostro ordinamento si era dotato già in precedenza e addirittura prima della Convenzione delle Nazioni Unite, di una disciplina

a tutela delle vittime di gravi forme di sfruttamento: il *Testo Unico* approvato con *D.Lgs. 286/98* aveva già introdotto infatti l'art. 18 relativo al permesso di soggiorno per protezione sociale o, più correttamente, per motivi umanitari.

La legge sulla tratta ha dunque integrato la disciplina già esistente da una parte ridisegnando le condotte criminose legate al traffico di migranti a scopo di sfruttamento e contribuendo a rendere la normativa maggiormente rispondente alla realtà del fenomeno, dall'altra estendendo le ipotesi di reato alle quali può riconoscersi la protezione delle vittime.

Sebbene il Testo Unico Immigrazione sia stato oggetto nel corso del tempo di non pochi interventi modificativi, in primo luogo ad opera della *L. 189/02* (cosiddetta Legge Bossi –Fini) e recentemente delle norme introdotte in materia di sicurezza pubblica (il c.d. Pacchetto sicurezza) con la *L. 125/08* e la *L. 94/09*, l'art. 18 non ha subito modifiche significative, tanto è vero che oggi rappresenta ancora uno strumento prezioso per la tutela delle persone migranti che riescono a sottrarsi ad una situazione di sfruttamento.

D'altro canto, le modifiche introdotte recentemente, soprattutto quelle emanate in nome della sicurezza, hanno intaccato il sistema generale a tal punto che i primi a subirne conseguenze negative sotto il profilo della necessaria assistenza sono indubbiamente le categorie particolarmente vulnerabili di migranti, tra cui coloro che vivono situazioni di grave disagio e sfruttamento, le donne che si prostituiscono in strada, le persone impiegate in attività lavorative in condizioni di grave sfruttamento, i minori coinvolti nell'accattonaggio o in attività illecite. L'introduzione del reato di ingresso e soggiorno sul territorio – il c.d. reato di clandestinità – l'ampliamento del potere dei sindaci di intervenire con ordinanze a contrasto di alcuni fenomeni tra cui la prostituzione di strada o l'accattonaggio, la modifica di norme penali e di disposizioni contenute nel Testo Unico Immigrazione hanno come necessaria conseguenza una minor capacità del sistema di tutelare le persone straniere che vivono situazioni di grave sfruttamento, rendendo più difficoltosa la loro identificazione e la loro emersione da tali situazioni (si veda § 3.2.5).

3.1. La legge 11 agosto 2003 n. 228

Come accennato, la legge sulla tratta ha in primo luogo riformulato, rendendoli maggiormente adeguati alla realtà del fenomeno, alcune norme del codice penale, definendo *ex novo* i reati di riduzione o mantenimento in schiavitù (art. 600 c.p.), tratta di persone (601 c.p.) e acquisto e alienazione di schiavi (art. 602 c.p.), ha inoltre introdotto una serie di norme speciali in particolare relative all'aspetto delle attività investigative nell'ambito di tali reati ed ha previsto l'istituzione di uno speciale programma di assistenza a tutela delle vittime di questi.

I reati di riduzione o mantenimento in schiavitù e di tratta di persone hanno rinnovato il previgente sistema normativo nell'ottica offrire una pronta risposta al dilagare del fenomeno criminale.

L'art. 600 del codice penale prevede che

chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento, è punito con la reclusione da 8 a 20 anni. La riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha l'autorità sulla persona. La pena è aumentata da un terzo alla metà se i fatti di cui al primo comma sono commessi in danno di un minore o sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi.

Dunque la norma punisce una duplice condotta: da una parte la riduzione ed il mantenimento in schiavitù – definendo tale condotta con riferimento all'esercizio di poteri corrispondenti al diritto di proprietà – e dall'altra la riduzione o il mantenimento in uno stato di “soggezione continuativa” mediante costrizione a prestazioni sessuali, lavorative, all'accattonaggio, al prelievo di organi o ancora in generale a prestazioni che comportino lo sfruttamento della vittima.

La scelta del legislatore è stata di non fornire una definizione specifi-

ca dello stato di “soggezione continuativa”, bensì di limitarsi ad indicare in modo analitico le modalità con cui la soggezione può essere indotta: si elencano dunque una serie di metodi coercitivi che vanno dalla violenza fisica alla minaccia di uso di questa e ancora all’abuso di autorità, o approfittamento di una situazione di inferiorità o di necessità.

Appare evidente il riferimento della norma al protocollo addizionale sulla tratta degli esseri umani della Convenzione Onu, sia nella parte in cui si definiscono analiticamente i metodi coercitivi sia sotto il profilo della scelta di elencare le tipologie di sfruttamento.

L’art. 601 codice penale disciplina il reato di tratta di persone, prevedendo che

chiunque commette tratta di persona che si trova nelle condizioni di cui all’art. 600 ovvero, al fine di commettere i delitti di cui al primo comma del medesimo articolo, la induce mediante inganno o la costringe mediante violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha l’autorità sulla persona, a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi al suo interno, è punito con la reclusione da 8 a 20 anni. La pena è aumentata da un terzo alla metà se i fatti di cui al primo comma sono commessi in danno di un minore o sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi.

Il legislatore del 2003, nel ridefinire il crimine della tratta, ha ritenuto di riferirsi alla condotta integrante il reato della riduzione o mantenimento in schiavitù di cui all’art. 600 c.p. integrandola con l’ulteriore elemento dello spostamento della vittima da un luogo ad un altro.

Anche in questo caso si sanzionano due tipologie di condotte, la prima volta a “commettere tratta” di una persona che si trovi in una condizione di schiavitù – e dunque volta a costringere a far fare ingresso, soggiornare, uscire dal territorio una persona che si trovi già in una condizione di tal genere – la seconda consistente nell’indurre o costringere la vittima, mediante l’utilizzo dei metodi coercitivi già visti, a far ingresso, soggiornare, uscire dal territorio al fine di commettere il reato di cui all’art. 600 c.p.

In questa seconda ipotesi si punisce pertanto la condotta di colui che metta in atto un'azione volta ad uno scopo successivo, ossia lo sfruttamento, che non necessariamente deve consumarsi per integrare la fattispecie di reato: viene punito colui che costringe o induce un'altra persona a muoversi da un luogo ad un altro – anche all'interno dello stesso Stato – allo scopo di poterla successivamente sfruttare, rimane pertanto indifferente se lo sfruttamento si sia effettivamente realizzato.

La legge 228/03 colpisce inoltre il fenomeno delle associazioni per delinquere attive in questi rami delittuosi: l'articolo 4 ha introdotto un sesto comma all'articolo 416 c.p., prevedendo la reclusione da cinque a dieci anni nel caso in cui l'associazione sia diretta a commettere taluno dei delitti di cui agli articoli 600, 601 e 602 c.p.

Si prevedono inoltre particolari facoltà nell'ambito delle investigazioni, disponendo che le intercettazioni telefoniche possano essere effettuate anche semplicemente quando vi siano sufficienti indizi e l'attività risulti necessaria, che la durata possa essere stabilita in 40 giorni e ulteriormente prorogata ed infine che la Polizia giudiziaria possa, per comprovate esigenze investigative, utilizzare qualsiasi corpo di reato durante le indagini e fare uso di identità contraffatte.

L'art. 12 della legge istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Fondo per le misure anti-tratta, destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e integrazione sociale in favore delle vittime di tali reati ed in generale delle finalità di protezione sociale previste dal Testo Unico Immigrazione all'art. 18.

Tali programmi di assistenza per le vittime dei reati di cui agli artt. 600 e 601 sono stati istituiti dall'art. 13 della legge 228/03, prevedendo la realizzazione di percorsi di assistenza socio-sanitaria che garantiscano adeguate condizioni di alloggio, di vitto e assistenza sanitaria, i quali sono andati ad aggiungersi ai programmi già esistenti in virtù dell'art. 18 D.Lgs. 286/98. Lo stesso art. 13 della legge sulla tratta ha previsto che

qualora la vittima del reato di cui agli articoli 600 e 601 del codice penale sia persona straniera restano comunque salve le disposizioni dell'art. 18 del citato testo unico di cui al Decreto Legislativo 286/98.

3.2. L'art. 18 D.Lgs. 286/98

La disposizione maggiormente rilevante nell'ordinamento giuridico italiano sotto il profilo della tutela e protezione delle vittime di tratta è indubbiamente contenuta nell'*art. 18 del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione*, approvato con D.Lgs. 286/98.

La norma, unitamente al regolamento di attuazione dello stesso Testo Unico, adottato con D.P.R. 394/99 e in particolare l'art. 27 dello stesso, ha il merito di aver creato il sistema di assistenza e protezione delle vittime di grave sfruttamento e tratta ancor prima degli obblighi imposti a livello sovranazionale, e costituisce tutt'oggi un modello di riferimento nel panorama europeo.

Si prevede non soltanto il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno in favore delle persone che siano state vittime di tali vicende e che risulti siano esposte ad un serio pericolo per la loro incolumità, ma si disciplinano per la prima volta anche i cosiddetti "programmi di assistenza e integrazione sociale", che a partire dal 1999 hanno iniziato ad attivarsi su tutto il territorio nazionale sviluppando una metodologia efficace per l'effettiva tutela e protezione delle vittime. Tali programmi sono stati integrati, successivamente all'entrata in vigore della legge sulla tratta n. 228/03, da quelli disciplinati da quest'ultima all'art. 13 e meglio definiti con il suo regolamento di attuazione introdotto con Dpr 237/05.

L'immediato antecedente dell'art. 18 D.Lgs. 286/98 era contenuto in una norma del *D.L. 13 settembre 1996 n. 447*, che prevedeva che il Questore potesse rilasciare uno speciale permesso di soggiorno, qualora nel corso di un procedimento per uno dei reati connessi allo sfruttamento della prostituzione o di uno dei gravi reati indicati dall'art. 380 c.p.p., il cittadino non comunitario risultasse esposto ad un grave pericolo per effetto della collaborazione o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini o del giudizio, a condizione che il contributo offerto fosse stato di eccezionale rilevanza per l'individuazione e la cattura dei responsabili. Il permesso di soggiorno poteva avere una durata massima di un anno, salvo esigenze processuali o di sicurezza.

La disposizione introdotta nel 1998, sebbene formulata in termini si-

mili e con riferimento alle stesse fattispecie di reato, è stata pensata su ben altri presupposti, scegliendo di privilegiare, nel giusto temperamento tra i due interessi pubblici di repressione del crimine e di tutela delle vittime, questo secondo aspetto.

Questa la norma contenuta nell'art. 18:

1. Quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all'art. 3 della L. 20/02/58 n. 75, o di quelli previsti dall'art. 380 c.p.p., ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza e integrazione sociale.

 2. Con la proposta o il parere di cui al comma 1 sono comunicati al questore gli elementi da cui risulti la sussistenza delle condizioni indicate, con particolare riferimento alla gravità ed attualità del pericolo ed alla rilevanza del contributo offerto dallo straniero per l'efficace contrasto dell'organizzazione criminale ovvero per la individuazione della cattura dei responsabili dei delitti indicati nello stesso comma. Le modalità di partecipazione al programma di assistenza ed integrazione sociale sono comunicate al Sindaco.

 3. Con il regolamento di attuazione sono stabilite le disposizioni occorrenti per l'affidamento della realizzazione del programma a soggetti diversi da quelli istituzionalmente preposti ai servizi sociali dell'ente locale e per l'espletamento dei relativi controlli. Con lo stesso regolamento sono individuati i requisiti idonei a garantire la competenza e la capacità di favorire l'assistenza e l'integrazione sociale, nonché la disponibilità di adeguate strutture organizzative dei predetti soggetti.
-

4. Il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno, o per il maggior tempo occorrente per motivi di giustizia. Esso è revocato in caso di interruzione del programma o di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, segnalate dal Procuratore della Repubblica o, per quanto di competenza, al servizio sociale dell'ente locale, o comunque accreditate dal questore, ovvero quando vengono meno le altre condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.

5. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo consente l'accesso ai servizi socio assistenziali e allo studio, nonché l'iscrizione alle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato, fatti salvi i requisiti minimi di età. Qualora, alla scadenza del permesso di soggiorno l'interessato risulti avere in corso un rapporto di lavoro, il permesso può essere ulteriormente prorogato o rinnovato per la durata del rapporto medesimo o, se questo è a tempo indeterminato, con le modalità stabilite per tale motivo di soggiorno. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo può essere altresì convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora l'interessato sia iscritto ad un corso regolare di studi.

6. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo può essere altresì rilasciato, all'atto delle dimissioni dall'Istituto di pena, anche su proposta del procuratore della Repubblica o del giudice di sorveglianza presso il tribunale per i minorenni, allo straniero che ha terminato l'espiazione della pena detentiva, inflitta per i reati commessi durante la minore età ed ha dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale.

6bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano, in quanto compatibili, anche ai cittadini di stati membri dell'Unione Europea che si trovano in una situazione di gravità ed attualità di pericolo.

7. L'onere derivante dal presente articolo è valutato in lire 5 miliardi per l'anno 1997 e in lire 10 miliardi a decorrere dall'anno 1998.

Risaltano, dalla lettura di tale disposizione, in particolare alcuni aspetti. In primo luogo la formulazione del primo comma rivela la *natura non premiale* dell'istituto disciplinato dall'art. 18: il permesso di soggiorno viene concesso non per rimanere a disposizione dell'Autorità Giudiziaria, ma per sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'associazione criminale e consentirgli di partecipare ad un programma di assistenza e integrazione sociale.

La non premialità è confermata peraltro dalla previsione del cosiddetto *doppio binario*, ossia dalla duplice modalità di rilascio del permesso di soggiorno, tanto in seguito alla collaborazione della vittima con l'Autorità Giudiziaria quanto in casi in cui l'emersione della situazione di grave sfruttamento avvenga nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali a prescindere dall'avvio di un procedimento penale. Si prevede, in definitiva che la vittima di grave sfruttamento possa ricevere assistenza e protezione a prescindere dalla propria volontà o possibilità di denunciare l'organizzazione criminale.

Una simile previsione è indubbiamente preziosa ove si pensi alle frequenti situazioni in cui la persona nutre un tale timore per l'incolumità propria o dei familiari nel paese di origine che non avrebbe modo, dove non fosse prevista tale possibilità, di fuoriuscire dalla situazione di sfruttamento. Infine una caratteristica peculiare rispetto ad analoghe previsioni in altri paesi della comunità internazionale e altrettanto significativa sotto il profilo della efficace tutela delle vittime consiste nella *previsione di una durata illimitata* del permesso di soggiorno che viene rilasciato in tali casi; questo dato, unitamente alla previsione dello speciale programma che viene proposto allo straniero dall'ente che realizza il progetto di assistenza e integrazione sociale, favorisce la definitiva integrazione sociale della persona che ne usufruisce.

Vi è da dire che la norma, forse per la sua formulazione suscettibile di letture diversificate o anche perché ha introdotto nella disciplina dell'immigrazione una previsione che costituisce una deroga nel procedimento di rilascio dei permessi di soggiorno, si è imbattuta, nel corso degli anni, in molteplici problemi di applicazione, tanto che il Ministero dell'Interno è intervenuto spesso a fornire chiarimenti mediante circolari e direttive interpretative.

3.2.1. Il doppio binario

La norma prevede due modalità, alternative tra loro, di richiesta del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, che danno vita ad un procedimento amministrativo che si diversifica, nell'uno e nell'altro caso, sotto il profilo dell'istruttoria e della modalità di svolgimento del procedimento stesso.

Si prevede che la situazione di violenza o grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed il pericolo concreto in cui incorre quest'ultimo possano essere accertati nel corso di indagini o comunque nell'ambito di un procedimento penale avviato per uno dei reati espressamente previsti dalla norma (art. 3 della L. 20/02/58 n. 75, o di quelli di cui all'art. 380 c.p.p.) oppure nell'ambito degli interventi degli enti, pubblici o del privato sociale, che realizzano i programmi di assistenza e integrazione sociale.

Si parla di "doppio binario" perché il procedimento amministrativo nasce sulla base di diversi presupposti – da una parte, il c.d. percorso giudiziario, sulla base di una denuncia, dall'altra, il c.d. percorso sociale, indipendentemente da essa – e si sviluppa con modalità differenti, pur conducendo al medesimo risultato, ossia il rilascio, dove sussistano i presupposti, del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale.

Con la previsione del doppio binario si è inteso favorire la protezione e il conseguente riconoscimento dei diritti ad essa connessi alle vittime di vicende di grave sfruttamento, scegliendo di riconoscere loro il titolo di soggiorno e l'accesso ai programmi di protezione a prescindere dalla loro collaborazione con l'Autorità Giudiziaria.

L'art. 18 T.U. si limita a prevedere una diversa origine dell'accertamento della vicenda di grave sfruttamento, ma è l'art. 27 del regolamento di attuazione adottato con *Dpr 394/99* che ha provveduto a disciplinare nel dettaglio gli elementi da acquisire nell'uno e nell'altro caso a cura della Questura.

Nei casi in cui, in seguito alle dichiarazioni dello straniero, sia avviato un procedimento penale per uno dei delitti indicati dall'art. 18 Testo Unico, e dunque quello di sfruttamento della prostituzione previsto dall'art. 3 L. n. 75/1958 o uno dei reati indicati nell'art. 380 c.p.p. per i

quali si prevede l'arresto obbligatorio in flagranza, il Questore rilascia il permesso di soggiorno previa acquisizione della proposta o del parere del Procuratore della Repubblica.

Nell'ambito del cosiddetto percorso giudiziario, dunque, si prevede l'intervento, seppur con ruolo consultivo, della Procura, chiamata a valutare la sussistenza dei requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno con particolare riferimento alla gravità e attualità del pericolo derivante dal tentativo di sottrarsi allo sfruttamento o a causa delle dichiarazioni rese.

Dove non vi sia l'iniziativa del Procuratore, mediante la proposta al rilascio del titolo di soggiorno, il Questore deve comunque acquisirne il parere.

Nel caso del percorso sociale, quando, non essendovi stata denuncia, la situazione di violenza o grave sfruttamento sia rilevata dagli enti che realizzano i programmi di assistenza e integrazione sociale, la proposta per il rilascio del permesso di soggiorno è effettuata dall'ente stesso. In tale caso il Questore, sulla base degli elementi contenuti nella proposta stessa, valuta in via esclusiva e dunque senza acquisire il parere dell'Autorità giudiziaria, la sussistenza dei presupposti necessari per rilasciare il permesso di soggiorno.

La valenza positiva della previsione relativa al percorso sociale si scontra nella realtà dei fatti con la possibilità concreta di ravvisare i presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno pur in assenza della collaborazione con l'Autorità di Pubblica Sicurezza, in particolare con l'esigenza dell'Autorità stessa di verificare la veridicità di quanto dallo stesso riferito all'ente che propone il rilascio del titolo di soggiorno.

Non è chiaro infatti quale debba essere il contenuto della proposta di cui all'art. 27 lett. a) D.P.R. 394/99, che se da una parte dovrà garantire la sicurezza dello straniero e la riservatezza delle informazioni fornite all'ente stesso, dall'altro dovrà consentire al Questore di valutare la sussistenza dei presupposti necessari per il rilascio del permesso di soggiorno, *in primis* la situazione di violenza o grave sfruttamento. Tale questione è alla base della diffusa difficoltà applicativa della norma sul territorio (si veda § 3.2.5).

3.2.2. La procedura di rilascio, rinnovo e revoca del permesso di soggiorno

È lo stesso art. 18 a chiarire i presupposti sulla base dei quali il Questore deve rilasciare il permesso di soggiorno.

È necessario innanzitutto che sia accertata la situazione di violenza o di grave sfruttamento.

La violenza è tutto ciò che viene imposto contro la volontà del soggetto, tanto tramite la coercizione fisica quanto quella psicologica.

In tal senso, anche per comprendere l'estesa casistica cui è suscettibile di riferirsi la norma, vale la pena ricordare l'ampia compagine di metodi coercitivi elencata dagli artt. 600 e 601 c.p., relativi ai reati di riduzione o mantenimento in schiavitù e tratta di persone i quali, nel tentare di circoscrivere lo stato di "soggezione continuativa", fanno riferimento a tutti i casi in cui la condotta è attuata mediante "violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità".

Il termine sfruttamento rimanda alla condotta volta a utilizzare il corpo o la mente del soggetto passivo, ponendo quest'ultimo in una condizione minorata tale per cui vi è una rilevante sproporzione rispetto al vantaggio ricevuto per la propria prestazione, al fine di trarne profitto proprio.

In secondo luogo la norma richiede che emerga un concreto pericolo per l'incolumità della vittima, derivante dal tentativo di sottrarsi alla situazione di sfruttamento o comunque dalle dichiarazioni rese all'Autorità Giudiziaria nel corso del procedimento penale.

La norma richiede che il pericolo sia connotato dalla concretezza, che dunque si sia realmente ed effettivamente realizzato, gravità, tale da porre in pericolo l'incolumità dello straniero e attualità.

Relativamente a tale presupposto è opportuno ricordare che la *Circolare del Ministero dell'Interno n. 300 del 4 agosto 2000* ha chiarito che il Questore debba considerare, nella propria valutazione, non soltanto il pericolo in cui la persona incorre nel nostro territorio, ma anche quello che correrebbe dove fosse costretta a far ritorno nel proprio paese di origine o ancora quello cui potrebbero andare incontro i familiari nel paese stesso. Una simile precisazione assume rilievo ove

si consideri che, con particolare riferimento ad alcune situazioni e tipologie di sfruttamento, non è tanto la persona che corre un pericolo quanto piuttosto i familiari, la cui residenza spesso è conosciuta all'organizzazione che ha favorito l'ingresso della vittima a scopo di sfruttarla.

La norma, con particolare riferimento al percorso giudiziario, prevede inoltre che la situazione di violenza o grave sfruttamento e di pericolo sia accertata nell'ambito di procedimenti penali per determinati tipi di reati.

In tal senso ci si riferisce all'art. 3 della Legge 75/58, cosiddetta Legge Merlin – e dunque ipotesi di reclutamento, sfruttamento, favoreggiamento della prostituzione – nonché ai delitti di cui all'art. 380 c.p.p., ossia reati, riconosciuti particolarmente gravi dall'ordinamento penale, per cui si procede a arresto obbligatorio in flagranza. Tra questi, i delitti di riduzione o mantenimento in schiavitù e tratta di persone di cui all'art. 600 e 601 del codice penale.

Un'interpretazione opportunamente estensiva della norma vuole tuttavia che la terminologia utilizzata dal legislatore, là dove prevede che la situazione di violenza o grave sfruttamento venga accertata anche nell'ambito degli interventi dei servizi sociali degli enti locali, lasciando così la fattispecie aperta, porta a ritenere che l'istituto della protezione sociale possa riconoscersi anche a fattispecie non necessariamente riconducibili a tali reati.

In ordine ai requisiti richiesti dalla norma, inoltre, si richiede l'adesione dello straniero ad un programma di assistenza e integrazione sociale realizzato da un ente pubblico o da un organismo che sia iscritto alla seconda sezione del registro di cui all'art. 52 del Dpr 394/99.

Sebbene il Testo Unico si riferisca esclusivamente ai servizi sociali degli enti pubblici, l'art. 27 del regolamento di attuazione chiarisce che sono abilitati a realizzare tali progetti anche gli enti privati che siano iscritti all'apposita sezione del registro nazionale istituito presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle politiche sociali.

È necessario pertanto che l'interessato sia inserito in una delle strutture protette di norma esistenti nell'ambito degli stessi enti o che comunque sia preso in carico dal servizio mediante adesione ad un

programma volto all'inserimento nel contesto sociale e lavorativo.

L'art. 27 del Dpr 394/99 chiarisce che il Questore rilascia il permesso di soggiorno previa acquisizione, tra gli altri del programma di assistenza ed integrazione sociale relativo allo straniero, dell'adesione dello straniero al programma stesso e dell'accettazione degli impegni connessi al programma da parte del responsabile della struttura presso cui il programma deve essere realizzato.

Sebbene la rubrica dell'art. 18 T.U. parli di "permesso di soggiorno per protezione sociale", l'art. 27 co. 3 ter del Dpr 394/99 modificato dal Dpr 334/04, stabilisce che il permesso sia rilasciato "per motivi umanitari", con modalità che ne assicurino l'eventuale differenziazione da altri permessi di soggiorno e l'agevole individuazione dei motivi del rilascio ai soli uffici competenti anche mediante il ricorso a codici alfanumerici.

Il motivo risiede nell'opportuna scelta di garantire una maggior riservatezza alle persone titolari di tale permesso di soggiorno, al fine di evitare che il documento consenta di ricondurre inequivocabilmente alla trascorsa vicenda di coloro che lo possiedono.

Il permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 18 ha una durata di 6 mesi e può essere rinnovato per 1 anno "o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia". Qualora poi, alla scadenza, sia in corso un rapporto di lavoro, il permesso può essere rinnovato per la durata del rapporto stesso e, in caso di lavoro a tempo indeterminato, "con le modalità stabilite per tale motivo di soggiorno".

In virtù di quanto previsto dal comma 5 dell'art. 18, al titolare sono riconosciuti l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di attività lavorativa.

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari può essere inoltre convertito in un permesso per motivi di studio o di lavoro.

Si prevedono ipotesi speciali di revoca del permesso di soggiorno, in particolare quando vi sia l'interruzione del programma, quando lo straniero tenga una condotta incompatibile con le finalità dello stesso e quando vengono meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.

3.2.3. L'applicazione dell'art. 18 T.U. alle persone cittadine di paesi dell'Unione Europea

L'art. 18, come le altre norme del Testo Unico approvato con D.Lgs. 286/98, si applica ai cittadini non comunitari, tuttavia, in seguito all'ingresso prima nel 2004 e poi nel 2007 di alcuni paesi nell'Unione Europea, si è ritenuto di estendere i diritti da essa previsti dalla norma anche alle vittime di grave sfruttamento e tratta che fossero cittadine comunitarie.

La legge 26 febbraio 2007 n. 17, all'art. 6 comma 4, introducendo il comma 6 bis dell'art. 18 D.Lgs. 286/98, ha previsto che *“le disposizioni del presente articolo si applicano, in quanto compatibili, anche ai cittadini di Stati membri dell'Unione Europea che si trovano in una situazione di gravità e attualità di pericolo”*.

Dunque si riconosce il diritto di soggiorno delle persone comunitarie, anche oltre tre mesi, ove vengano accertati i requisiti previsti dall'art. 18 T.U. Immigrazione. Conseguentemente si riconoscono loro i diritti connessi, in particolare la possibilità di accedere ai programmi di protezione e successivamente l'accesso ai servizi assistenziali, allo studio, all'iscrizione nelle liste di collocamento, allo svolgimento di attività lavorativa.

Sebbene la disciplina relativa al diritto di circolazione, ingresso e soggiorno nel territorio dello Stato dei cittadini dell'Unione europea sia contenuta nel D. Lgs. 6 febbraio 2007 n. 30, la norma relativa alle misure di protezione in loro favore si colloca all'interno del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione.

In conseguenza a tale scelta, si sono posti alcuni problemi connessi al coordinamento con la disciplina contenuta nel D.Lgs n. 30/2007, in particolare in ordine alle formalità amministrative prescritte dallo stesso decreto per l'iscrizione anagrafica, requisito necessario per il riconoscimento del diritto di soggiorno dei cittadini comunitari. La difficoltà è legata, in particolare, alla necessità di indicare la dimora del richiedente, stante l'impossibilità, per motivi di sicurezza e connessi alle esigenze di segretezza delle strutture di accoglienza protette, di indicare dove realmente dimori la persona vittima di sfruttamento.

Un'ulteriore questione suscettibile di creare difficoltà applicative,

stante il diverso regime per i cittadini comunitari e non, è quella relativa all'accesso alle prestazioni sanitarie. Tuttavia la circolare del Ministero della Salute del 3 agosto 2007 ha previsto la possibilità per le vittime di tratta ammesse in programmi di assistenza e integrazione sociale, di iscriversi al Servizio Sanitario Nazionale, previa presentazione di un'attestazione rilasciata dal Questore o in alternativa di una dichiarazione dell'ente o associazione che gestisce il programma di assistenza e integrazione sociale, per il periodo corrispondente alla durata del programma.

3.2.4. La tutela dei minori

L'istituto della protezione sociale è suscettibile di applicarsi senza ombra di dubbio anche ai minori stranieri che siano coinvolti in vicende di sfruttamento e tratta.

Una simile considerazione non è smentita da alcuna limitazione espressamente prevista dalla normativa e tra l'altro trova un senso nella necessità di fornire risposta ad un fenomeno che purtroppo è diffuso con particolare riferimento agli ambiti dello sfruttamento sessuale, ma anche dell'impiego in attività illecite o nella mendicizia.

La possibilità di fornire alle persone minorenni i servizi e le opportunità garantite dalla norma contenuta nell'art. 18 assume ancor più rilevanza oggi in seguito alle modifiche introdotte dalla *L. 94/09* – cosiddetto *Pacchetto Sicurezza* – che, modificando l'art. 32 del Testo Unico Immigrazione, ha minato i diritti dei minori stranieri non accompagnati sotto il profilo della possibilità di convertire il permesso di soggiorno alla maggiore età.

Prima di tale modifica l'art. 32 prevedeva il diritto alla conversione del permesso di soggiorno per tutti quei minorenni non accompagnati i quali, al compimento della maggiore età, risultassero sottoposti ad affidamento o a tutela. Alternativamente, si prevedeva il diritto alla conversione anche per quei minori i quali, al compimento della maggiore età, seppur non sottoposti a tutela né affidati, potessero dimostrare di essere in Italia da almeno tre anni e ammessi ad un progetto di integrazione sociale da almeno due.

La *L. 94/2009* ha modificato il testo del comma 1bis dell'art. 32 T.U.

rendendo i requisiti di cui sopra non più alternativi ma concorrenti – devono sussistere entrambi per rendere possibile la conversione del permesso di soggiorno alla maggiore età – restringendo quindi l'ambito di operatività del meccanismo di conversione del permesso di soggiorno per minore età.

Evidente dunque il beneficio, sotto il profilo della stabilità sul territorio e dunque del definitivo inserimento nel contesto socio-lavorativo, della persona straniera che abbia vissuto durante la minore età una vicenda di sfruttamento e sia presa in carico da un progetto ex art. 18 T.U. potendo usufruire della possibilità di ottenere lo speciale permesso di soggiorno previsto dalla norma stessa.

Con riferimento ai minori stranieri è opportuno rilevare che l'art. 18 contiene al suo interno un'altra norma che esula dall'ambito dello sfruttamento ma che prevede comunque il rilascio dello stesso tipo di permesso di soggiorno in favore di determinate categorie di minori.

Il comma 6 dell'art. 18 stabilisce che

il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo può essere altresì rilasciato, all'atto delle dimissioni dall'istituto di pena, anche su proposta del Procuratore della Repubblica o del giudice di sorveglianza presso il Tribunale per i Minorenni, allo straniero che ha terminato l'espiazione della pena detentiva inflitta per reati commessi durante la minore età, e ha dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale.

Trattasi di una previsione raramente applicata, sebbene suscettibile di riconoscere tutela ad un'ampia compagine di soggetti.

Si prevede in definitiva la possibilità di concedere un permesso di soggiorno a persone che, anche se divenute maggiorenni, abbiano commesso uno o più reati nel periodo in cui erano minorenni, richiedendo la sussistenza di un duplice requisito sotto il profilo della condotta: che la persona interessata abbia scontato interamente la pena e che abbia dato prova di "buona condotta" tramite l'adesione ad un programma volto all'integrazione sociale. La giurisprudenza ha riconosciuto applicabile la norma anche a prescindere dalla effettiva detenzione e dunque anche in casi di sospensione del processo e messa alla prova ai sensi dell'art. 28 Dpr 488/98.

3.2.5. Le problematiche maggiormente rilevanti nell'applicazione dell'art. 18, anche alla luce della L. 15 luglio 2009 n. 94 ("Pacchetto Sicurezza")

Come già accennato, la norma contenuta nell'art. 18 T.U. fin dalla sua approvazione si è imbattuta in notevoli difficoltà applicative, tanto che nel corso degli anni il Ministero dell'Interno ha ritenuto di emanare non poche circolari interpretative.

Tra le difficoltà maggiormente riscontrate nella prassi vi è quella connessa alla tendenza delle Questure, ma in primo luogo delle Procure a prediligere l'aspetto relativo alla rilevanza del contributo offerto dalla vittima nell'ambito del procedimento penale.

Con particolare riferimento al percorso giudiziario non di rado la Procura subordina la proposta o il parere favorevole alla presenza, nella denuncia della vittima di sfruttamento, di elementi sufficienti che consentano agli organi inquirenti non soltanto di verificare la veridicità di quanto riferito dalla stessa ma anche di individuare e perseguire i responsabili dei reati.

D'altronde, sebbene la natura non premiale della norma contenuta nell'art. 18 T.U. debba considerarsi un dato oramai pacifico, la terminologia utilizzata dal legislatore non contribuisce certo a fare chiarezza, dove, al secondo comma, fa riferimento "alla rilevanza del contributo ovvero dallo straniero per l'efficace contrasto dell'organizzazione criminale ovvero per l'individuazione o cattura dei responsabili dei delitti".

Proprio a fronte di tale ambiguità, che in passato ha comportato non pochi problemi nell'applicazione della normativa, lo stesso Ministero dell'Interno ha teso a ricordare, in quasi tutte le circolari che ha emanato in materia nel corso del tempo, che i presupposti che devono essere tenuti in considerazione dal Questore ai fini del rilascio di tale tipo di permesso di soggiorno sono esclusivamente la situazione di sfruttamento e il pericolo per l'incolumità della persona stessa o dei familiari nel paese di origine.

Anche la Giurisprudenza si è pronunciata in tal senso: il Consiglio di Stato, con sentenza n. 6023 del 10.10.06 ha precisato che "l'autorizzazione alla permanenza in Italia per le ragioni di cui all'art. 18 non ha

valore premiale di un contributo dato al corso delle indagini". Tale atteggiamento dell'Autorità Giudiziaria ha evidenti ripercussioni sotto il profilo della possibilità per la persona straniera di ottenere il permesso di soggiorno, poiché la prassi costante e pressoché uniforme sul territorio è nel senso di ritenere il parere della Procura vincolante, con la conseguenza che il Questore, dove non acquisisca parere favorevole, non concede il permesso di soggiorno.

Notevoli problematiche si riscontrano inoltre con riferimento al c.d. percorso sociale.

È oramai un dato noto che molte Questure non abbiano individuato la modalità per consentire una corretta applicazione della norma sotto tale profilo: in alcuni casi l'Ufficio Immigrazione non accoglie le istanze di permesso di soggiorno nel caso in cui lo straniero non renda formale denuncia contro i propri sfruttatori, in altri casi, riceve sì l'istanza pur in assenza di querela, ma richiede che il contenuto dell'istanza stessa sia a tal punto fornito di informazioni dettagliate in ordine alla vicenda di sfruttamento, che vanifica totalmente la ratio della norma, non consentendo alla persona di sottrarsi alla collaborazione con l'Autorità Giudiziaria.

Le circolari del Ministero dell'Interno negli anni, hanno tentato di fornire ausilio per consentire una corretta applicazione della normativa, rilevando che le situazioni di violenza o grave sfruttamento

possono emergere sia da risultanze di procedimenti penali, sia nel corso di attività svolte dai servizi sociali degli enti locali, in tal modo superando la precedente disciplina che collegava la concessione di questo speciale permesso di soggiorno esclusivamente alla collaborazione offerta nell'ambito di un procedimento penale (circolare n. 300 del 25.10.99).

E ancora che

qualora l'iniziativa provenga dai soggetti indicati dal comma 1 lett. a) art. 27, ai fini della valutazione, non sussiste la necessità che all'origine della richiesta sia intervenuta una denuncia (circolare n. 300 del 4.08.00).

Infine anche le ultime circolari, n. 1025 del 2.01.06, e 11050 del 28.05.07 hanno ribadito, come già ricordato, che non è richiesta da

parte della vittima “la denuncia né alcuna forma di collaborazione con gli organi di polizia o con l’Autorità Giudiziaria”.

È pur vero che le difficoltà dovute all’onere dell’Ufficio di poter verificare la veridicità di quanto riferito dall’interessato, onde evitare strumentalizzazioni, comporta la necessità di acquisire qualche elemento che possa condurre ad accertare la fondatezza dei presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno. D’altro canto un’interpretazione eccessivamente orientata verso l’ottica inquirente porta necessariamente a vanificare il percorso sociale, o perché lo si equipara, sotto il profilo della modalità di svolgimento del procedimento amministrativo al percorso giudiziario o perché non lo si legittima all’interno delle Questure.

Ulteriori problematiche riscontrate nel corso del tempo riguardano l’interpretazione adottata dalle Questure relativamente ai presupposti previsti dalla norma – e dunque il grave sfruttamento, la violenza, il pericolo attuale e concreto in cui incorre la persona straniera – ed i tempi, ancora notevolmente lunghi, di svolgimento del procedimento amministrativo.

Le modifiche introdotte nell’ordinamento giuridico interno in materia di pubblica sicurezza, prima con la *legge 24 luglio 2008 n. 125*, che ha convertito il *D.L. 23 maggio 2008 n. 92* e successivamente con la *legge 15 luglio 2009 n. 94*, hanno avuto inevitabili ripercussioni sulle categorie di migranti particolarmente vulnerabili, tra cui le vittime di tratta.

La legge 125/08 ha modificato l’art. 54 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali adottato con D.Lgs. 267/00 – Tuel, estendendo i presupposti e gli ambiti in cui il Sindaco può emanare le ordinanze a tutela della sicurezza pubblica e in tal senso legittimando il primo cittadino, in qualità di Ufficiale di Governo, ad intervenire anche su alcuni fenomeni di marginalità quali la prostituzione di strada e l’accattonaggio, con evidenti ripercussioni sulle persone vittime di sfruttamento in tali ambiti (si veda par. 5.1)

Inoltre con l’emanazione della legge 15 luglio 2009, n. 94, recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica, che ha costituito la seconda parte del “pacchetto sicurezza” e che ha introdotto una serie

di modifiche alle norme vigenti in materia di immigrazione, si sono poste alcune problematiche con riferimento, tra le altre, alla tutela delle vittime di tratta.

Emerge in primo luogo sotto tale profilo l'introduzione del *reato di ingresso o soggiorno illegale* nel territorio dello Stato di cui all'art. 10-bis T.U. Immigrazione, che punisce, salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso o permane nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni dello stesso T.U. con una sanzione pecuniaria che tuttavia il Giudice può sostituire con l'espulsione.

Il nuovo reato è suscettibile di incidere notevolmente sui diritti dei cittadini non comunitari sprovvisti di un valido titolo di soggiorno ed in particolare delle categorie maggiormente vulnerabili, tra cui le vittime di grave sfruttamento e di tratta di esseri umani. Queste ultime peraltro sono presenti sul territorio sempre in condizione di irregolarità, è dunque potenzialmente sempre ravvisabile il reato a loro carico.

Di conseguenza, stante l'obbligo stabilito dall'ordinamento di denuncia a carico di determinate categorie di persone, nello specifico del pubblico ufficiale e dell'incaricato di pubblico servizio, si verifica l'evidente rischio di un minor accesso ai servizi da parte delle persone vittime di gravi vicende di sfruttamento a causa del timore, peraltro fondato, di subire un pregiudizio anziché ottenere tutela.

Inoltre, l'ulteriore conseguenza che può derivare dalla contestazione di tale reato assume una connotazione di particolare gravità sotto il profilo dell'adozione di provvedimenti di espulsione che possono comportare serio pregiudizio per l'incolumità o la vita della persona stessa costretta a far ritorno nel paese di origine con il rischio di essere rintracciata dagli sfruttatori. La legge 94/09 ha inoltre introdotto una norma specifica relativa al rimpatrio assistito dei minori non accompagnati che siano cittadini dell'Unione europea trovati ad esercitare la prostituzione sul territorio italiano.

La norma prevede che

nei limiti delle risorse assegnate per le finalità di cui all'art. 45 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, nell'ambito delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'art. 20 comma 8 della legge 8 novembre 2000 n.

328, le disposizioni relative al rimpatrio assistito di cui all'art. 33, comma 2bis, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 si applicano ai minori cittadini dell'Unione europea non accompagnati presenti nel territorio dello Stato che esercitano la prostituzione, quando sia necessario nell'interesse del minore stesso, secondo quanto previsto dalla Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata ai sensi della legge 27 maggio 1991 n. 176.

Si estendono pertanto le disposizioni contenute nel Testo Unico sull'immigrazione relative al rimpatrio assistito dei minori stranieri non accompagnati ad una specifica e limitata categoria di minori comunitari, derogando peraltro, relativamente a tale specifica categoria, a quanto previsto dal D.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30 che contiene le disposizioni relative al diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Unione Europea e che prevede specifiche e limitate ipotesi di allontanamento connesse ad esigenze di sicurezza e ordine pubblico.

4. La disciplina regionale: la legge della Regione Toscana n. 29/09

Il 15 giugno 2009 è entrata in vigore, nella Regione Toscana, la legge n. 29 del 9 giugno 2009, recante *“norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana”*.

La legge, come riconosciuto dall'art. 1, si propone finalità di accoglienza solidale in conformità alla Costituzione ed alle norme internazionali e dunque “detta norme ispirate a principi di uguaglianza e pari opportunità per i cittadini stranieri che si trovano sul territorio nazionale”.

Con riferimento, in linea generale, alla tutela delle categorie di migranti in condizione di particolare vulnerabilità, si prevede che la Regione adotti politiche finalizzate al

contrasto dei fenomeni di razzismo, xenofobia, discriminazione e lo sviluppo di azioni positive volte all'inclusione sociale ed al superamento delle condizioni di marginalità, di sfruttamento e di violenza relative a soggetti stranieri socialmente vulnerabili, quali in particolare donne e minori (art. 2 lett. e).

Con specifico riferimento alle vittime di grave sfruttamento e tratta, l'art. 58 della legge prevede che

la Regione promuove interventi di protezione, assistenza e integrazione, nonché di supporto al rientro volontario e al reinserimento nei paesi di origine, rivolti a vittime di situazioni di violenza o di grave sfruttamento, anche in ambito lavorativo, di cui all'art. 18 D.Lgs. 286/98 ed all'art. 13 della legge 11 agosto 2003 n. 228.

Si prevede poi, all'art. 59 che la Regione, per tali interventi, si coordini con i programmi ed i progetti esistenti sul territorio nazionale e nell'ambito europeo, sostenendo anche azioni di comunicazione sociale e di informazione sulla materia.

La Regione Toscana, insieme ad alcuni enti locali e ad enti del terzo settore, ha promosso, fin dal 2006, il progetto "Nuove Orme".

5. Le diverse forme di sfruttamento e le norme applicabili a tutela delle vittime

Oggi è oramai risaputo che il fenomeno della tratta, divenuto una realtà sempre più complessa, è suscettibile di assumere connotazioni diverse sotto molteplici profili, relativi ai luoghi di destinazione, alle modalità operative delle organizzazioni criminali, alle modalità di coercizione esercitate sulle vittime e agli ambiti di sfruttamento.

Sotto quest'ultimo aspetto alla prostituzione si sono sovrapposti ed affermati altri contesti di sfruttamento divenuti negli anni più visibili. Gradualmente sono emersi i fenomeni del grave sfruttamento nell'ambito del lavoro, in particolare in alcuni settori produttivi, quali edilizia, agricoltura e il lavoro di cura domestico, dello sfruttamento connesso ad attività illecite o mediante l'impiego in accattonaggio e, sebbene ancora poco conosciuti, della tratta di persone a scopo di espianto di organi o di adozioni illegali internazionali.

A fronte del crescente numero di persone straniere vittime di simili vicende si impone oggi la necessità di comprendere se si possa riconoscere a queste effettiva tutela anche mediante l'accesso al sistema della protezione sociale di cui all'art. 18 T.U., verificando la sussistenza dei presupposti previsti dalla norma del testo unico e dunque

anche individuando la fattispecie penale invocabile in tali casi. Come già accennato, la norma contenuta nell'art. 18 T.U. è suscettibile di applicarsi a varie fattispecie, anche sotto il profilo dei diversi ambiti di sfruttamento.

Gli artt. 600 e 601 c.p., riferendosi a “prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento” sono suscettibili di essere applicati alle fattispecie sopra dette, pertanto in tali casi l'applicabilità dell'art. 18 è pacifica, anche in virtù della norma di richiamo contenuta nell'art. 13 della legge 228/03.

Nei casi in cui invece la condotta non sia tale da far ritenere ravvisabili i reati di riduzione o mantenimento in schiavitù e tratta di persone, sarà necessario verificare quale fattispecie penale possa individuarsi e se essa consenta di estendere alla persona offesa la tutela riconosciuta dall'art. 18 D.Lgs. 286/98.

In ordine alle diverse tipologie di sfruttamento sembra interessante inoltre analizzare le norme attualmente in vigore sotto il profilo delle condotte vietate in quanto, con particolare riferimento alla prostituzione, si è assistito recentemente ad una tendenza “incriminatrice” che, in nome della sicurezza e incolumità pubblica, anziché riconoscere tutela a tali categorie di persone, le ha rese “colpevoli” e dunque soggette a contestazioni di natura penale.

5.1. La prostituzione. La normativa vigente, le ordinanze anti-prostituzione, le prospettive di riforma

Il fenomeno della prostituzione ha subito nel corso degli anni importanti modificazioni, tali per cui le persone che oggi offrono prestazioni sessuali dietro corrispettivo, in luogo pubblico o meno, sono in gran parte straniere, cittadine di Stati non appartenenti all'Unione Europea ovvero dei paesi recentemente entrati nell'Unione.

Sotto il profilo della regolamentazione del fenomeno è tutt'oggi in vigore *la legge 20 marzo 1958 n. 75 (c.d. “Legge Merlin”)*, che, con un approccio neo-abolizionista, non pone alcun divieto di prostituirsi in luoghi pubblici o aperti al pubblico, mentre ne vieta l'esercizio in case di tolleranza o luoghi specificamente adibiti.

L'art 3 della legge punisce molteplici ipotesi delittuose legate al favoreggiamento ed allo sfruttamento nonché all'esercizio della prostituzione al chiuso.

La disciplina della prostituzione minorile è invece contenuta nell'art 600 bis c.p. che punisce chi induce alla prostituzione una persona di età inferiore agli anni diciotto ovvero ne favorisce o sfrutta la prostituzione e anche chi compie atti sessuali con un minore di età compresa fra i quattordici ed i sedici anni in cambio di denaro o di altra utilità economica.

Nel corso del tempo è stato pressoché costante il dibattito sulla politica da adottare in materia, con particolare riferimento al luogo in cui ritenere lecita o illecita la condotta volta ad offrire o ad usufruire della prestazione sessuale dietro corrispettivo, tanto che molti sono stati i tentativi di modificare la legge attualmente vigente in materia di prostituzione.

Nell'attuale legislatura sono state presentate varie proposte di legge, tra le quali particolare risalto mediatico è stato dato al *disegno di legge governativo* (c.d. *disegno di legge Carfagna*) che introduce il reato di prostituzione in luogo pubblico o aperto al pubblico, prevedendo una contravvenzione, in caso di violazione, tanto per chi esercita la prostituzione che per chi ne usufruisce.

Il disegno di legge prevede inoltre una modifica dell'art. 600bis del codice penale, introducendo il rimpatrio assistito per i minori stranieri non accompagnati che esercitino la prostituzione.

Tale disegno di legge, oggetto di critiche da parte della maggior parte delle associazioni che si occupano di tratta e grave sfruttamento – a causa dei paventati rischi per la tutela dei diritti delle vittime di sfruttamento, che sarebbero spostate dalle organizzazioni criminali in luoghi chiusi con conseguente minor accesso ai servizi di prossimità – si è in realtà arenato in sede di esame alle Commissioni riunite I e II del Senato e al momento, nonostante episodici exploit mediatici, non sembra essere tra le priorità dell'agenda governativa.

Un'altro disegno di legge suscettibile di creare ripercussioni sulle persone dedite alla prostituzione e tra esse anche le vittime di sfruttamento, è il disegno di legge recante *“Nuove disposizioni in mate-*

ria di sicurezza pubblica”, approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 novembre 2010 il quale mira ad introdurre una norma che stabilisce che possono essere applicate le misure di prevenzione di cui alla L. 1423/1956 nei confronti di chi eserciti la prostituzione mettendo in pericolo la sicurezza o la tranquillità pubblica o turbando la civile e pacifica convivenza.

Tra le norme invece approvate nel recente passato che hanno inciso sulla tutela delle persone straniere vittime di sfruttamento della prostituzione emerge la *legge n. 125 del 24.07.08*, che ha costituito il primo intervento in materia di sicurezza pubblica e che, sotto il profilo che qui interessa, ha modificato l’art. 54 del Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali (Tuel) approvato con D.Lgs. 267/00.

In base al nuovo testo dell’art. 54 Tuel oggi il sindaco, in qualità di ufficiale del Governo, ha la facoltà di adottare provvedimenti “anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento, al fine di prevenire ed eliminare i gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana”.

In seguito a tale modifica si è attribuito al primo cittadino, quale autorità periferica di governo, il potere di adottare provvedimenti anche ordinari e al di fuori dei presupposti di urgenza per tutelare due beni giuridici specifici, diversi rispetto a prima, quali l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana. La modifica della norma, in definitiva, ha comportato una dilatazione dell’ambito di intervento riservato al Sindaco sotto il profilo della tipologia del provvedimento adottabile, del contesto entro cui adottarlo e dei beni giuridici suscettibili di trovare tutela con tali strumenti.

Con *decreto del Ministro dell’Interno del 5.08.08* si sono fornite le definizioni di tali beni giuridici e si sono individuati gli ambiti di intervento del potere sindacale.

Si è definito l’incolumità pubblica come “l’integrità fisica della popolazione” e la sicurezza urbana

un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nelle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale.

Tra gli ambiti individuati dal Decreto Ministeriale in cui si riconosce il potere del Sindaco di emettere ordinanze, più d'uno rimanda al fenomeno prostitutivo – ed anche ad altri contesti suscettibili di coinvolgere persone vittime di sfruttamento – poiché si fa riferimento a “situazioni di degrado e isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi”, ritenendo tali

lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool; situazioni che costituiscano intralcio alla pubblica viabilità o che alterino il decoro urbano; i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici.

Molti sindaci, su tutto il territorio nazionale, hanno emesso ordinanze in materia di prostituzione. I divieti variano di volta in volta: in taluni casi si vieta l'esercizio della prostituzione, in altri l'utilizzo delle prestazioni sessuali, nella maggior parte dei casi entrambi. Alcune ordinanze delimitano la zona entro cui vige il divieto di prostituzione all'aperto. Anche le sanzioni variano di comune in comune, potendo la giunta comunale determinarne l'entità con minimi edittali diversi da quelli generalmente previsti per le sanzioni amministrative.

Recentemente la Corte Costituzionale, con sentenza n. 115 del 4 aprile 2011, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 54 comma 4 del D.Lgs. 267/00 come sostituito dalla L. 125/08, nella parte in cui comprende la locuzione “anche” prima delle parole “contingibili e urgenti”.

La Corte Costituzionale ha rilevato come la possibilità attribuita ai Sindaci di emanare provvedimenti “anche” e dunque “non solo” contingibili e urgenti attribuisse al primo cittadino, conferendogli il potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione, una eccessiva discrezionalità e dunque una “assoluta indeterminatezza” del potere conferito dalla legge all'autorità amministrativa. Tale facoltà violerebbe la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. ed il principio di imparzialità della pubblica amministrazione previsto dall'art. 97 Cost., nonché il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Il *Decreto legge 12 novembre 2010 n. 187* recante “*Misure urgenti in materia di sicurezza*”, entrato in vigore lo scorso 13 novembre, ha apportato un’ulteriore modifica all’art. 54, prevedendo che, al fine di assicurare l’attuazione delle ordinanze sindacali, il Prefetto possa disporre il concorso delle Forze di polizia e promuovere ispezioni per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati in tale ambito.

5.2. Il grave sfruttamento in ambito lavorativo

Quando si parla del fenomeno dello sfruttamento in ambito lavorativo viene in rilievo una vasta gamma di situazioni, capace di sfumare dal mero impiego di manodopera irregolare fino ai delitti di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo o di riduzione in schiavitù. All’interno di tale vasta area si posizionano quelle situazioni, oggi sempre più frequenti e meno sommerse, in cui cittadini stranieri privi di permesso di soggiorno vengono impiegati nell’ambito di determinati settori produttivi in evidente violazione delle norme contrattuali e di legge e talvolta con l’utilizzo di metodi coercitivi capaci di vincolare la libera determinazione degli stessi.

La diversità dei fenomeni si riflette sul piano normativo, dove si registrano evidenti lacune stante l’attuale assenza di una previsione normativa specifica che punisca l’ipotesi del grave sfruttamento lavorativo.

È opportuno analizzare le norme che possono invocarsi in situazioni di tal genere, al fine di verificare l’applicabilità dell’art. 18 D.Lgs. 286/98 e dunque la possibilità di fornire tutela alle persone che siano coinvolte in vicende di lavoro forzato o di grave sfruttamento.

È evidente che l’istituto della protezione sociale sarà suscettibile di essere invocato ogni qual volta sussistano i presupposti previsti dalla legge e dunque in primo luogo quando siano accertate situazioni di una certa gravità sotto il profilo dello sfruttamento perpetrato in danno delle persone che ne siano state vittime e del pericolo in cui incorrano queste o i loro familiari.

Dovrà dunque essersi verificata in primo luogo una situazione di “grave sfruttamento”, come recita lo stesso art. 18 T.U. o addirittura di “lavoro forzato”, fattispecie di maggiore gravità.

Sotto quest'ultimo profilo, pur non esistendo una definizione giuridicamente rilevante di "lavoro forzato" nel nostro ordinamento giuridico, appare evidente che fenomeni riconducibili a tali fattispecie – che sembrano evocare situazioni in cui la persona è costretta ad una determinata prestazione – siano suscettibili di rientrare nell'ambito degli artt. 600 e 601 c.p.

Anche il concetto di "grave sfruttamento" non è di facile identificazione, non essendovi dei criteri predeterminati dalla legge che stabiliscano limiti o dati quantitativi.

È comunque da ritenere che si debba far riferimento a casi in cui vi siano deteriori condizioni di lavoro sotto il profilo dei ritmi di lavoro, del trattamento economico inferiore ai livelli minimi generalmente praticati, delle condizioni di insicurezza e/o insalubrità dell'ambiente di lavoro, o di altre condotte vessatorie da parte del datore di lavoro o dei suoi collaboratori.

Sotto tale profilo può essere utile riferirsi alla definizione di "particolare sfruttamento" contenuta nella direttiva europea 2009/52, recante norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, che parla di

condizioni lavorative in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, per esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana.

Sotto il profilo del pericolo che, ricordiamo, la norma di cui all'art. 18 T.U. vuole sia caratterizzato da gravità, attualità e concretezza, esso deriverà, come previsto dalla norma stessa del Testo Unico, dal tentativo di sottrarsi alla situazione di grave sfruttamento creatasi nel contesto lavorativo ovvero dalle dichiarazioni rese nel corso del procedimento penale. Và detto che nella realtà dei casi le condotte riconducibili a tali fattispecie non sono tali da esporre sistematicamente le vittime a concreti pericoli per la loro incolumità o al rischio di ritorsioni in caso di rimpatrio. Sembra tra l'altro verosimile che la scarsa applicazione della norma contenuta nell'art. 18 alle vittime di grave sfruttamento lavorativo sia da ricondurre alla insussistenza nel-

la maggior parte dei casi del presupposto del pericolo.

Resta da capire quali siano le fattispecie penali che vengono in rilievo in situazioni di tal genere. L'eterogeneità delle situazioni porta a ritenere applicabili norme di diverso genere e gravità.

L'art. 601 c.p. può essere invocato soltanto dove siano ravvisabili gli elementi costitutivi del reato di tratta di persone. Sarà pertanto necessario che la persona straniera sia stata condotta in Italia o trasferita al suo interno mediante l'utilizzo dei metodi coercitivi richiamati dalla norma stessa, posti in essere al fine di impiegare la vittima in attività lavorativa in condizioni di sfruttamento.

Nel caso in cui non si possa ravvisare l'elemento dello "spostamento", può integrarsi il reato di riduzione o mantenimento in schiavitù di cui all'art. 600 cp, ma anche in tal caso è necessario che la condotta posta in essere dal datore di lavoro sia di tale gravità da far ritenere che la vittima sia stata posta in una condizione di "soggezione continuativa", dunque in una situazione di totale privazione di libertà e di autonomia. È pur vero che la recente Giurisprudenza ha ravvisato tale ipotesi di reato ogni qualvolta qualcuno approfitti dello stato di necessità della vittima, intesa come situazione di debolezza o mancanza materiale o morale e dunque della mancanza di alternative essenziali, sfruttando le prestazioni lavorative della vittima. È noto tuttavia come l'ambito di applicazione di tale reato, già di per sé scarsamente contestato nelle vicende di sfruttamento della prostituzione, risulta rarefatta in relazione all'ambito lavorativo.

Altre norme dell'ordinamento penale sono suscettibili di essere invocate in tali situazioni più frequentemente, in particolare quando la condotta del datore di lavoro non sia connotata da una gravità tale da poter ritenere ravvisabili le ipotesi di reato di tratta o riduzione in schiavitù.

Vengono in rilievo in primo luogo le norme contenute nel *Testo Unico di cui al D.Lgs. 286/98* relative all'impiego di manodopera irregolare – art. 22 comma 12 – e al favoreggiamento all'ingresso o alla permanenza di uno straniero irregolare – art. 12 co. 3 e 5.

Quest'ultima norma sembra più appropriata alle fattispecie di sfruttamento in ambito lavorativo, tant'è che la Corte di Cassazione in pas-

sato ha ricondotto tali vicende all'ipotesi di cui all'art. 12 co. 5 T.U. Altre ipotesi di reato ravvisabili in situazioni connesse all'impiego di manodopera irregolare mediante forme di sfruttamento, spesso contestate in situazioni di tal genere, sono l'estorsione, il sequestro a scopo di estorsione e i maltrattamenti. In particolare potrà ravvisarsi il reato di estorsione ogni qualvolta il datore di lavoro imponga condizioni inique approfittando della condizione irregolare sul territorio del lavoratore, veicolandolo eventualmente alla minaccia del licenziamento o, al contrario, alla garanzia di una futura regolarizzazione sul territorio. Come già accennato, la possibilità di riconoscere alle vittime di tali situazioni la tutela riconosciuta dall'art. 18 d.lgs. 286/98, secondo un'interpretazione strettamente aderente al dettato normativo, dovrebbe essere connessa alla riconducibilità delle ipotesi di reato di volta in volta ravvisabili tra quelle contemplate dall'art. 380 c.p.p., per le quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Tutte le norme sopra citate sono suscettibili di rientrare nell'ambito dei reati di cui all'art. 380 c.p.p. salvo l'art. 12 D.Lgs. 286/98, che contempla l'arresto obbligatorio in flagranza solo ove sussistano le circostanze aggravanti di cui ai commi 3bis (se riguarda l'ingresso di 5 o più persone, se c'è un trattamento inumano o degradante, se il fatto è commesso da 3 o più persone, se c'è disponibilità di armi) e 3ter (tra le altre se il fatto è commesso al fine di destinare la persona alla prostituzione o allo sfruttamento sessuale o lavorativo).

Con la circolare del 24.08.07 il Ministero dell'Interno ha invitato i Questori a rilasciare i permessi di soggiorno per motivi umanitari alle persone straniere vittime di grave sfruttamento lavorativo. In tale occasione il Ministero ha chiarito che l'art. 18

già principalmente applicato nell'attività di contrasto dello sfruttamento sessuale, è azionabile ogni volta che siano accertate situazioni di violenza o grave sfruttamento nei confronti di uno straniero, anche in ambito lavorativo, e ricorrano gli altri presupposti previsti dalla norma medesima.

In tale contesto i Questori vorranno valutare la possibilità, anche in questo settore, di ricorrere al rilascio del permesso di soggiorno per protezione sociale previsto dal citato art. 18.

Tale intervento potrebbe confortare un'interpretazione maggiormente estensiva della norma contenuta nell'art. 18, tale per cui, ove sussistano i requisiti del grave sfruttamento e del pericolo, la protezione dovrebbe riconoscersi alle vittime di tali gravi vicende a prescindere dall'individuazione di una determinata e qualificata fattispecie penale.

5.3. Lo sfruttamento nell'ambito delle attività illecite e dell'accattonaggio

Un fenomeno che negli ultimi anni è emerso con sempre maggior evidenza è quello che vede coinvolte persone straniere, spesso minori, in mercati e percorsi devianti e illegali, soprattutto nelle grandi aree metropolitane.

Le attività illecite cui sono dediti in particolare i minori riguardano soprattutto reati contro il patrimonio – furti, borseggi, rapine – o nell'ambito delle sostanze stupefacenti.

Di conseguenza nel corso del tempo l'attenzione degli enti che realizzano i programmi di assistenza e integrazione sociale si è spostata anche verso tali fenomeni così come verso tutte quelle situazioni in cui i minori stessi o altri soggetti particolarmente fragili, quali i portatori di handicap, vengono coinvolti in attività di accattonaggio. Tale coinvolgimento talvolta è riconducibile a situazioni di sfruttamento e di tratta.

A fronte del crescente manifestarsi di tali forme di sfruttamento, si pone anche in tali casi la necessità di comprendere, al fine di fornire un'efficace tutela alle vittime, quali norme possano ritenersi applicabili e dunque quale possa considerarsi la cornice normativa di riferimento.

Da un punto di vista della norma penale applicabile, con riferimento all'ambito dell'accattonaggio, viene in rilievo l'art. 600 del codice penale, norma introdotta dalla *L. 94/09*, che stabilisce che

chiunque si avvale per mendicare di minori di 14 anni o comunque permette che la persona sottoposta alla sua autorità o affidata mendichi o che altri se ne avvalgano per mendicare, è punito con la pena della reclusione fino a 3 anni.

L'ipotesi di reato prevista dalla norma recentemente introdotta sosti-

tuisce quella precedentemente disciplinata dall'art. 671 c.p., oggi espressamente abrogato, elevando la fattispecie da contravvenzione a delitto ed ampliando i margini di punibilità delle condotte poste in essere in tali casi.

Anche in tali fattispecie, come quelle che si realizzano nel contesto lavorativo, non è pacifica l'applicabilità dell'art. 18 T.U. Sembra comunque possibile ritenere che un'interpretazione rispondente alla *ratio* della norma consenta di riconoscere il permesso di soggiorno ogni qualvolta siano presenti i requisiti del grave sfruttamento e del pericolo attuale per la vittima a causa della fuga da coloro che la costringevano a tale attività e ciò a prescindere dalla fattispecie penale di volta in volta contestata.

Il fenomeno dell'accattonaggio è stato oggetto di divieto ad opera delle ordinanze emesse da alcuni sindaci del territorio italiano in virtù di quanto consentito dall'art. 54 Tuel modificato dalla L. 94/09 (si veda il paragrafo 5.1.). In tali provvedimenti facendo riferimento ad una forma di "accattonaggio molesto" che creerebbe degrado e senso di insicurezza nei cittadini, si vieta qualsiasi forma di accattonaggio, in particolare posto in essere con modalità insistenti o minacciose ovvero mediante l'impiego di minori o disabili.

Relativamente all'impiego di persone vittime di sfruttamento nell'ambito delle attività illecite è da ritenersi applicabile l'art. 611 c.p., che prevede che "chiunque usa violenza o minaccia per costringere taluno a commettere un reato è punito con la reclusione fino a cinque anni".

Anche in questo caso la previsione non è suscettibile di rientrare nell'ambito delle ipotesi delittuose per cui è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza, conseguentemente si pongono problemi relativamente all'estensione della tutela di cui all'art. 18 TU per le persone che siano costrette a compiere illeciti o che comunque vi siano indotte in situazione di sfruttamento. È tuttavia vero che in ipotesi, che verosimilmente possono verificarsi in tali casi, di costrizione o comunque di induzione mediante l'utilizzo di metodi coercitivi quali l'approffittamento di una situazione di necessità, potranno ravvisarsi gli estremi dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o tratta di persone.

Tabella 22 – Le principali fonti normative in materia di tratta**La normativa internazionale ed europea**

- Convenzione Onu contro la criminalità organizzata transnazionale, in particolare il protocollo addizionale “per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini”, Palermo 12–15 dicembre 2000
- Convenzione del Consiglio d’Europa n. 197 sulla lotta contro la tratta di esseri umani e relazione esplicativa, Varsavia, 16 maggio 2005
- Decisione quadro del Consiglio 2002/629/Gai sulla lotta alla tratta degli esseri umani
- Direttiva europea 2004/81Ce del 29 aprile 2004, sul “titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime di tratta di esseri umani o coinvolti in azione di favoreggiamento dell’immigrazione illegale, che cooperino con le autorità competenti”
- Direttiva europea approvata il 14 dicembre 2010 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione e repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime

La normativa nazionale

- Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, in particolare Art. 18 sul “permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale”
- Dpr. 31 Agosto 1999, n. 394, “Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell’articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”, in particolare artt. 27, 52, 53 e 54
- Legge 11 agosto 2003 n. 228 “Misure contro la tratta di persone”
- Dpr. 19 settembre 2005, n. 237, “Regolamento di attuazione dell’articolo 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228, recante misure contro la tratta di persone”

CESVS  **T**

Dalla parte della dignità e dei diritti: il dvd allegato

di Arianna Mencaroni

Il perché del video

L'idea di realizzare un prodotto audio-visuale che integri ed affianchi il testo scritto è stata promossa dalle associazioni toscane che operano a sostegno delle vittime della tratta e si inserisce all'interno di un più generale interesse degli enti verso gli strumenti e le azioni di sensibilizzazione. È essenziale infatti mantenere alta l'attenzione e il dibattito su questo grave fenomeno criminale che resta per lo più sommerso e invisibile all'opinione pubblica. Valorizzare e promuovere una conoscenza sul tema sembra essere oggi più che mai necessario in un momento in cui il sistema di intervento a favore delle vittime della tratta, fiore all'occhiello del nostro paese, sta attraversando una crisi di investimenti e di prospettive.

Il mezzo audio-visuale si configura, pertanto, in primo luogo come uno strumento di divulgazione e di sensibilizzazione. Allo stesso tempo nell'ambito dello svolgimento della ricerca, si presta anche ad essere utilizzato come strumento di indagine sul campo: la fase di realizzazione delle riprese e delle interviste rappresenta infatti un'opportunità ulteriore per raccogliere elementi di comprensione del fenomeno a supporto dei dati e delle informazioni prodotte per il report cartaceo.

Il prodotto audio-visuale, in sintesi, persegue i seguenti scopi:

- a) rilevare e fornire strumenti concettuali utili per la comprensione del fenomeno;
- b) contribuire ad una maggiore visibilità sociale della presenza e della gravità del fenomeno criminale della tratta;
- c) promuovere la sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

La fase di realizzazione delle riprese

L'individuazione dei contenuti da indagare in termini audio-visuali ha comportato un'ampia fase di studio preliminare per la complessità del fenomeno della tratta, sia in termini di definizione normativa, sia

per le numerose sfaccettature del fenomeno sia per la quantità degli attori ed enti coinvolti.

La progettazione e programmazione delle attività per la realizzazione del video pertanto è avvenuta in parallelo ed in maniera coordinata all'elaborazione ed allo svolgimento della ricerca volta a produrre il report cartaceo. Nella fase preliminare di studio e di indagine si è proceduto ad una ricognizione delle associazioni attive in Toscana a sostegno delle vittime di tratta e si sono svolte interviste esplorative con interlocutori privilegiati ed esperti. I contenuti che sono stati selezionati per essere presentati nel video sono di seguito elencati secondo macro-categorie:

- le dimensioni del fenomeno e la definizione della normativa;
- il terzo settore e il sistema di intervento in Italia e in Toscana;
- l'inquadramento delle principali questioni sociali connesse con il fenomeno della tratta: il fenomeno della prostituzione, il grave sfruttamento lavorativo e la condizione dei minori non accompagnati.

Si è ritenuto di approfondire queste tematiche attraverso due tipologie di soggetti che hanno richiesto due modalità d'approccio differenti:

- vittime di tratta
- soggetti che operano per il contrasto della tratta e per il sostegno alle vittime

Vittime di tratta

Entrare in contatto con le vittime della tratta ha presentato senza dubbio le difficoltà maggiori. Grazie alla disponibilità ed alla mediazione delle associazioni, il luogo di osservazione prescelto per il primo contatto è stata una casa di accoglienza per donne, con sede in Toscana.

Per evitare azioni che interferissero con lo svolgimento del percorso di protezione sociale intrapreso dalle ospiti della struttura, l'approccio iniziale è stato di tipo osservativo-partecipativo: osservazione e partecipazione alle attività della vita quotidiana ed alle attività formative del programma di protezione sociale.

In una seconda fase le persone presenti nella casa di accoglienza sono state introdotte ed hanno familiarizzato con il mezzo audiovisivo

in attività ludico ricreative.

Durante questo processo con alcune di esse si è instaurata una relazione di fiducia, fondamentale per permettere di effettuare le riprese. Le limitazioni alle riprese sono state: l'impossibilità di filmare in volto ed in qualsiasi forma potesse rendere riconoscibile a terzi l'identità delle donne, nonché la volontà di non forzare al racconto. Questo per garantire l'anonimato delle vittime e per non interferire nel processo di transizione e di ricostruzione di una nuova vita intrapreso durante il periodo di soggiorno nelle strutture di accoglienza.

Il materiale audio-visuale prodotto in questo contesto riguarda i luoghi della struttura d'accoglienza ed alcuni momenti di socialità della vita quotidiana. È stato possibile registrare in forma audio alcune riflessioni delle ospiti della struttura riguardanti le loro condizioni di vita.

Grazie alla mediazione delle associazioni sono state in seguito effettuate interviste audio a due persone che hanno intrapreso il programma di protezione sociale e che sono attualmente integrate nella nostra società. In questi casi è stato possibile raccogliere la loro testimonianza e il racconto dettagliato degli eventi principali legati al loro vissuto di sfruttamento ed alle modalità della loro fuoriuscita.

Soggetti che operano per il contrasto della tratta e per il sostegno alle vittime

I testimoni privilegiati per l'indagine sul sistema d'intervento e le esperienze dei soggetti coinvolti nelle attività di contrasto al fenomeno criminale e di sostegno alle vittime sono stati:

- operatori delle forze dell'ordine
- rappresentanti delle istituzioni locali
- esperti ed accademici
- giuristi
- referenti di tre associazioni/cooperative toscane che gestiscono progetti di protezione sociale
- operatori sociali

Le richieste di collaborazione alla ricerca sono state rivolte a numerosi soggetti ed abbiamo potuto effettuare 20 video-interviste a coloro che gentilmente si sono resi disponibili.

Le interviste sono state a carattere –istituzionale (mezzo busto con

approccio di tipo informativo–descrittivo) e sono state orientate da domande intorno ai seguenti temi (intervista semi–strutturata):

- Inquadramento giuridico del fenomeno della tratta: punti di forza e criticità normative.
- Inquadramento ed evoluzione sociale del fenomeno della tratta.
- Inquadramento del ruolo delle istituzioni nel contrasto alla tratta.
- Inquadramento del ruolo e dell'attività del terzo settore e del volontariato, con attenzione al caso toscano, nel sostegno alle vittime.

I materiali filmati corrispondono complessivamente a circa 40 ore.

Caratteristiche tecniche: formato Hdv 1080i, 16/9, audio 48khz/16bit.

Il prodotto finale (scheda tecnica)

Nell'elaborazione finale delle informazioni e dei materiali raccolti il *report* cartaceo ed il prodotto audiovisuale si integrano e si sostengono a vicenda: il testo presenta una trattazione analitica e dettagliata dell'oggetto di studio mentre il prodotto audio–visuale tratta le questioni principali emerse con particolare attenzione alle esperienze di vita e di lavoro dei testimoni privilegiati coinvolti.

Il linguaggio audio–visuale necessita di sintesi e di immediatezza e comporta una selezione significativa del materiale a disposizione. Allo stesso tempo il materiale prodotto si colloca all'interno di un progetto di ricerca e ne veicola i risultati.

Pertanto abbiamo scelto di elaborare il materiale e di suddividerlo in capitoli–video, in maniera da mantenere l'equilibrio tra fruibilità del materiale video e le esigenze di presentazione descrittiva e di approfondimento della ricerca.

Il dvd in allegato si compone di 7 capitoli–video suddivisi per tematiche:

Introduzione *In confidenza, ribellarsi alle nuove forme di schiavitù.*
Durata: 19 minuti
Materiale utilizzato: storie di vita di tre donne e una transessuale che hanno usufruito dei programmi di protezione sociale. Riprese in esterni e interni. Mate-

riale d'archivio.

Montaggio e argomento: Il video introduttivo si caratterizza per la narrazione “evocativa” volta a focalizzare l'attenzione sull'esistenza di gravi forme di sfruttamento e di tratta in Italia e sulle opportunità di fuoriuscita offerte dal sistema di protezione sociale. Non si utilizza voce narrante esterna bensì didascalie. Si caratterizza per la presenza diretta delle voci delle vittime di tratta e per il carattere di soggettività/intimità del racconto.

I successivi 6 capitoli sono elaborati utilizzando le video-interviste ai testimoni privilegiati montate in forma alternata intorno all'argomento trattato. Questi capitoli hanno valore di testimonianza e di video-documentazione delle esperienze, dei punti di forza e di criticità del sistema di intervento a sostegno delle vittime della tratta.

Cap. 1 *Il terzo settore e la normativa*

Durata: 19 minuti

Argomento: il ruolo svolto dal terzo settore nella nascita della normativa e nella diffusione di politiche a sostegno delle vittime di tratta.

Cap. 2. *Il sistema degli interventi*

Durata: 19 minuti

Argomento: il sistema degli interventi sviluppati dalle organizzazioni toscane.

I seguenti capitoli hanno valore di video-documentazione sociale ed offrono spunti di riflessione su alcune tematiche particolari:

Cap. 3. *Prostituzione e tratta*

Durata: 13 minuti

Argomento: il rapporto tra modalità diversificate di rappresentazione sociale e di intervento sulla prostituzione e il contrasto alla tratta.

Cap. 4. *Lavoro e tratta*

Durata: 7 minuti

Argomento: le difficoltà a far emergere il grave sfruttamento lavorativo, in una realtà come quella italiana che si caratterizza per una presenza crescente di economia sommersa e lavoro nero.

Cap. 5. *Minori e tratta*

Durata: 11 minuti

Argomento: la condizione dei minori stranieri non accompagnati e la vulnerabilità a forme di sfruttamento e tratta.

Cap. 6. *Sfide e prospettive*

Durata: 10 minuti

Argomento: criticità e sfide del sistema di intervento a sostegno delle vittime di tratta.

Specifiche tecniche del prodotto audio-visuale

Formato di compressione dvd: mpeg-2.

Durata complessiva filmato: 98 minuti.

Software di montaggio: *Suite Final Cut Studio*, Montaggio *Final Cut Pro 7*, titolature *Motion 4*, layout dvd *Dvd Studio Pro 4*. Licenza n. Q904106D36X.

CESEVOT

Glossario minimo

Empowerment: è una parola inglese che può essere tradotta in italiano con “conferire poteri”, “mettere in grado di”. Le azioni e gli interventi a favore delle vittime di tratta realizzati in Toscana sono centrati sull'*empowerment* e mirano a rafforzare il potere di scelta degli individui, migliorandone le competenze e le conoscenze.

Lavoro forzato e obbligato: secondo la Convenzione Ilo n. 29 “ogni lavoro o servizio che una persona non si è offerta di compiere volontariamente ed è prestato sotto la minaccia di punizione o ritorsione, o sia richiesto come forma di pagamento di un debito”.

Trasporto illegale di migranti (Smuggling of migrants): il protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata, lo definisce come “il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente”.

Tratta di persone (Trafficking in human beings): il protocollo addizionale della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata definisce la tratta come “il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o l'accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia d'impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di danaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a scopo di sfruttamento”.

CESVS  **T**

Bibliografia

Il fenomeno della tratta è complesso e molto discusso, la bibliografia sul tema si è arricchita negli ultimi anni ed è ormai consistente. Di seguito proponiamo alcuni suggerimenti, non sistematici, per iniziare un percorso di approfondimento dei temi presentati nell'Atlante.

Una ricostruzione critica dei diversi modi in cui la tratta di persone viene tematizzata nel dibattito internazionale si trova nel testo in lingua inglese di recente pubblicazione:

LEE, MAGGY

2010 — *Trafficking and Global Crime Control*, Sage, London

In Italia la ricerca sul tema ha adottato prevalentemente un approccio orientato all'azione e finalizzato a sostenere l'implementazione delle politiche. Fonti essenziali per una conoscenza del contesto sono:

ALTIERI, G. ET AL.

2008 — *La tratta di persone in Italia 2 – Le norme di tutela delle vittime e di contrasto alla criminalità*, Franco Angeli, Milano

ASSOCIAZIONE ON THE ROAD

2002 — *Prostituzione e tratta. Manuale di intervento sociale*, Franco Angeli, Milano

ASSOCIAZIONE TOSCANA INTERVENTI TRATTA E SFRUTTAMENTO

TRAME ONLUS

2004 — *Rete regionale di intervento sociale nella prostituzione e nella tratta*, <http://www.associazione-trame.org/?lang=ita&p=14> [30/3/2011]

2008 — *Le azioni di formazione ed inclusione lavorativa delle persone vittime di pratiche di sfruttamento: una mappatura degli interventi nella Regione Toscana*, www.associazionetrame.org/sandbox/uploads/1267713818.pdf [30/3/2011]

CARCHEDI, FRANCESCO & ORFANO

2008 — *La tratta di persone in Italia 1 – Evoluzione del fenomeno ed ambiti di sfruttamento*, Franco Angeli, Milano

OLIVA, DANIELA

2008 — *La tratta di persone in Italia 4 – La valutazione degli interventi, delle politiche, dei servizi*, Franco Angeli, Milano

PRINA, FRANCO

2008 — *La tratta di persone in Italia 3 – Il sistema degli intergenti a favore delle vittime*, Franco Angeli, Milano

Strumenti utili per la formazione degli operatori sono stati elaborati da enti e organizzazioni nazionali e internazionali e possono essere scaricati dai loro siti. Si segnalano in particolare:

DPO, ORDINE NAZIONALE DEI GIORNALISTI ET AL.

2007 — *Linee guida per il trattamento dell'informazione in tema di tratta di esseri umani*. www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/protocollo_italia_romania/linee_guida_tratta.pdf [30/3/ 2011]

ILO

2008 — *Forced labour and human trafficking. Handbook for labour inspectors*, Ilo, Ginevra www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/declaration/documents/publication/wcms_097835.pdf [30/3/ 2011]

OSCE

2004 — *National referral mechanisms. Joining Efforts to protect the rights of trafficked persons, A practical handbook*, Osce/Odihr, Varsavia www.osce.org/odihr/13967 [30/3/2011]

SAVE THE CHILDREN ITALIA

2007 — *Protocollo di identificazione e supporto dei minori vittime di tratta e di sfruttamento*, Save the Children Italia, Roma, http://images.savethechildren.it/IT/f/imgpubblicazioni/img65_b.pdf [30/3/2011]

La tratta a scopo di sfruttamento lavorativo è un fenomeno meno noto e meno indagato. Per un introduzione al fenomeno si rimanda a:

AAVV

2004 — *Nuove schiavitù, Comunità Edizioni*, Roma

CARCHEDI, FRANCESCO, MOTTURA, F., PUGLIESE E.,

2003 — *Il lavoro servile le nuove schiavitù* Franco Angeli, Milano

PUGLIESE ENRICO

2002 — *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Il Mulino, Bologna, 2002

Per un approfondimento in prospettiva critica sulla tratta a scopo di sfruttamento sessuale, nel quadro delle politiche europee sulla prostituzione e l'immigrazione si segnalano alcuni contributi apparsi negli ultimi anni:

ABBATECOLA, EMMANUELA

2010 — *Gli scenari delle prostituzioni straniere*, introduzione in «Mondi Migranti», n. 1, Franco Angeli, Milano

ANDERSON, BRIDGET & ANDRIJASEVIC, RUTVICA

2008 — *Sex, slaves and citizens: the politics of anti-trafficking*, Soundings, pp. 135–145

http://open.academia.edu/RutvicaAndrijasevic/Papers/478100/Sex_slaves_and_citizens_the_politics_of_anti-trafficking [30/3/2011]

ANDRIJASEVIC, RUTVICA

2011 — *Migration, Agency and Citizenship in Sex Trafficking*, Macmillan Publishers

BERNSTEIN, ELIZABETH

2009 — *Temporaneamente tua. Intimità, autenticità e commercio del sesso*, Odoja, Bologna

COSTANTINI, ELEONORA

2010 — *Mobilità e invisibilità. Le principali trasformazioni nel mondo della prostituzione migrante esercitata in luoghi chiusi*, in «Mondi Migranti», n. 1, Franco Angeli, Milano

DA PRA POCCHIESA MIRTA [ET AL.]

2007 — *Prostituzione: oltre i luoghi comuni*, in «Pagine. Il sociale da fare e pensare», n. 2, pp. 3–158

DANNA, DANIELA

2006 — *Prostituzione e vita pubblica in quattro capitali europee*, Carocci, Roma

GIOVANNETTI, MONIA & ZORZELLA, NAZARENA

2010 — *Lontano dallo sguardo, lontano dal cuore delle città: la prostituzione di strada e le ordinanze dei sindaci*, in «Mondi Migranti», n. 1, Franco Angeli, Milano

GAROFALO, GIULIA

2011 — *Un altro spazio per una critica femminista al 'traffico' in Europa* in «Trickster», n. 3 www.tricksterlettere.unipd.it/archivio/3prostituzione/numero/rubriche/ricerca/garofalotraffico/garofalo_traffico.html [30/3/2011]

MALUCELLI, LORENZA

2008 — *Clienti e prostitute: oltre lo scambio sesso-economico? Studio di caso su La ragazza di Benin City*, in «Mondi Migranti», n. 1, Franco Angeli, Milano

CESEVS



VS

ES

SE

CE

Chi si occupa di tratta in Toscana: indirizzario

1. Gli enti del terzo settore

Arci Comitato Provinciale Senese

Indirizzo: Strada Massetana Romana, 18 – 53100 Siena

Tel. 0577 251540

Fax: 0577 271538

E-mail: progettosafiya@arci.it

Link: <http://www.arcisiena.it>

Caritas Diocesana di Firenze

Indirizzo: Via Faentina, 32 – 50133 Firenze

Tel: 055 267701

Fax: 055 26770249

E-mail: segreteria@caritasfirenze.it

Link: <http://www.caritasfirenze.it>

Caritas Diocesana di Prato

Indirizzo: Via del Seminario, 36 – 59100 Prato

Tel. 0574 34047/32858

Fax: 0574 35760

E-mail: caritas@diocesiprato.it

Link: <http://www.solidarietacaritasprato.it>

Cat, coop. soc. onlus

Indirizzo: Viale Guidoni, 26 – 50127 Firenze

Tel. 055 4222390

Fax: 055 4369384

E-mail: progettazione@coopcat.it

Link: <http://www.coopcat.it>

Ceis, Gruppo “Giovani e comunità”

Indirizzo: Via Santa Giustina, 59 – 55100 Lucca

Tel: 0583 587113

Fax: 0583 419590

E-mail: ceisdilucca@tin.it

Link: <http://www.ceislucca.it>

Comunità Papa Giovanni XXIII

Indirizzo: via Mameli, 1 – 47921 Rimini

Tel. 0541 909799

Fax: 0541 909701

E-mail: info@apg.org

Link: <http://www.apg23.org>

Dim – Donne in movimento

Indirizzo: Via Italo Possenti, 24/a – 56123 Pisa

Tel. 050 503852

Fax: 050 503852

E-mail: sportellodim@email.it

Link: <http://www.associazionedim.org>

Diocesi di Pistoia (per Casa famiglia “La Conchiglia”)

Indirizzo: Via Puccini, 27 – 51100 Pistoia

Tel. 0573 976133

Fax: 0573 976528

E-mail: affarieconomici@diocesi.pistoia.it

Link: <http://www.diocesipistoia.it>

Ester, coop. soc. onlus

Indirizzo: Via del Pratellone, 4 – 59100 Prato

Tel: 0547 815313

Fax: 0574 669421

E-mail: chiara.uno@libero.it

Il cerchio, coop. soc.

Indirizzo: Via Vespucci, 48 – 56125 Pisa

Tel. 050 24166

Fax. 050 506372

E-mail. info@cooperativailcerchio.com

Link: <http://www.cooperativailcerchio.com>

Il progetto, coop. soc. onlus

Indirizzo: Via Pisana, 15 – 56025 Pontedera (Pi)

Tel. 0587 52562

Fax: 0587 211712

e-mail: programmazione@ilprogetto.it, personale@coopilprogetto.it

Link: www.coopilprogetto.it

Progetto Arcobaleno

Indirizzo: Via del Leone, 9 – 50124 Firenze

Tel. 055 288150

Fax: 055 289205

E-mail: arcobaleno@progettoarcobaleno.it/ivi99@libero.it

Link: <http://www.progettoarcobaleno.it>

Pronto Donna

Indirizzo: Piazza Santa Maria in Gradi, 4 – 52100 Arezzo

Tel. 0575 355053

Fax: 0575 355053

E-mail: prontodonna@interfree.it

Link: <http://www.prontodonna.it>

Randi

Indirizzo: Via della Maddalena, 4 – 57126 Livorno

Tel. 339 2785450

Fax: 0586 421367

E-mail: resivi@libero.it

Trame onlus, associazione toscana interventi tratta e sfruttamento

Indirizzo: Via Fiorentina, 109 – 59100 Prato

Tel. 0574 571181

Fax: 0574 571181

E-mail: associazionetrame@libero.it

Link: <http://www.associazionetrame.org>

Zoè

Indirizzo: Via della Libertà, 85 – 51019 Ponte Buggianese (Lu)

Tel. 338 7615075

E-mail: zoe@associazionezoe.it

Link: <http://www.zoeonlus.it>

2. Gli enti pubblici**Comune di Firenze, Progetto donna**

Indirizzo: Via Nicolodi, 2 – Firenze 50137

Tel. 055 2625848/7/6

Fax: 055 262.5849

E-mail: progetto.donna@comune.fi.it

Provincia di Arezzo, Centro Pari Opportunità

Ufficio di riferimento: Centro Pari Opportunità

Indirizzo: Piazzetta delle Logge del Grano, 34 – 52100 Arezzo

Tel. 0575 301828

Fax: 0575 324803

E-mail: rete.donne@provincia.arezzo.it

Link: <http://www.provincia.arezzo.it/psgculturasportpop/>

Provincia di Firenze – Settore Politiche sociali

Indirizzo: Palazzo Medici Riccardi, Via Cavour, 1– 50129 Firenze

Provincia di Livorno – Assessorato pari opportunità

Indirizzo: Piazza del Municipio, 4 – 57100 Livorno

Provincia di Lucca – Centro Pari Opportunità

Indirizzo: Via S. Giustina, 23 – 55100 Lucca

Tel. 0583 433447

Fax. 0583 433450

E-mail: commissione.po@provincia.lucca.it

Link: <http://pariopportunita.provincia.lucca.it/index.php?id=44>

Provincia di Massa Carrara – Commissione Pari Opportunità

Indirizzo: Via Cavour, 17 – 54100 Massa

Tel. 0585 816632/29

E-mail: pariopportunita@provincia.ms.it

Provincia di Pistoia

Indirizzo: Piazza San Leone, 1 – 51100 Pistoia

Tel. 0573 3741

Provincia di Pisa – Assessorato politiche sociali e pari opportunità

Indirizzo: P.zza Vittorio Emanuele II, 14 – 56125 Pisa

Tel. 050 929468/563

Fax: 050 929442

E-mail: p.opportunita@provincia.pisa.it

Link: <http://www.provincia.pisa.it/interno.php?id=222&lang=it>

Regione Toscana – Settore politiche per il contrasto al disagio sociale

Indirizzo: Via di Novoli, 26 – 50127 Firenze

Tel. 055 4383313

Fax: 055 4385099

E-mail: sonia.biagi@regione.toscana.it

Link: <http://web.rete.toscana.it>

Società della Salute Zona Pisana

Indirizzo: Via Saragat, 24 – 56121 Pisa

Tel. 050 954111

Fax: 050 954119

E-mail: sdszonapisana@gmail.com

Link: <http://www.sds.zonapisana.it/sdspisa/home>

CESEVOT

Le autrici

Marta Bonetti è ricercatrice presso la Fondazione Volontariato e Partecipazione di Lucca. I suoi principali campi di interesse sono le politiche sociali, di genere e di sicurezza. Dal 2003 collabora stabilmente con il Dipartimento di scienze politiche e sociali dell'Università di Pisa alla realizzazione di interventi di ricerca e di alta formazione in materia di sicurezza urbana. Fa parte della redazione della «Rivista Trimestrale di scienza dell'amministrazione».

Arianna Mencaroni laureata in Scienze Politiche indirizzo politico-sociale all'Università di Pisa. Dottoranda in Comunicazione Audiovisuale e Pubblicità presso l'Università Autonoma di Barcellona. Si occupa di cinema documentario e di comunicazione sociale. È membro del gruppo di ricerca in Comunicazione e Immigrazione (Migracom) e del Centro Studi e Ricerche sulle Migrazioni (Cer), presso l'Università Autonoma di Barcellona, dell'Associazione Internazionale di Sociologia Visuale e *board committee* presso il *Thematic Group on Visual Sociology Isa* (Associazione Internazionale di Sociologia). Svolge attività di ricerca, consulenza e realizzazione audio-visuale su tematiche sociali e di comunicazione per università, enti pubblici e privati.

Francesca Nicodemi, avvocato del Foro di Firenze, referente nazionale per l'ambito 'tratta' dell'Asgi (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione). Consulente legale di alcuni progetti di assistenza e integrazione sociale realizzati ai sensi dell'art.18 T.U, sull'immigrazione, in particolare di quello realizzato dal Comune di Firenze. Ha fatto parte del Comitato interministeriale sulla tratta di esseri umani presso il Dipartimento pari opportunità della Presidenza del consiglio dei ministri e dell'Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi, presso il Ministero dell'interno.

CESEVOT

Indice

Prefazione

di Gabriella Mauri p. 5

Introduzione

di Marta Bonetti » 7

Capitolo 1

Il sistema nazionale di intervento

di Marta Bonetti » 17

1. Il finanziamento dei programmi. » 19

2. Gli organi del Dipartimento per le pari opportunità . . . » 21

3. I programmi art. 18 e art. 13: i soggetti proponenti
e il ruolo dell'ente locale » 22

4. Il numero verde in aiuto alle vittime di tratta:
800 290 290. » 23

5. Monitoraggio e rilevamento dati » 25

6. Interventi e servizi del "modello italiano" » 58

Capitolo 2

Gli interventi a favore delle vittime della tratta in Toscana

di Marta Bonetti » 37

1. Metodologia di ricerca » 37

2. Gli interventi e gli attori » 40

3. Gli interventi di strada » 42

4. Gli spazi di ascolto » 44

5. L'accoglienza. » 45

6. Il target » 47

7. Lavoro volontario e lavoro retribuito nei servizi. » 51

8. I ruoli professionali » 53

9. I canali di invio » 56

10. Il lavoro di rete. » 57

11. Le criticità dei servizi. » 61

12. Conclusioni » 64

Capitolo 3

Rassegna dei progetti più significativi ed innovativi

<i>di Marta Bonetti</i>	p.	69
1. Gli interventi per la tratta nella provincia di Arezzo . . .	»	70
2. Gli interventi per la tratta nella provincia di Firenze . . .	»	72
3. Gli interventi per la tratta nella provincia di Grosseto. . .	»	75
4. Gli interventi per la tratta nella provincia di Livorno . . .	»	75
5. Gli interventi per la tratta nella provincia di Lucca	»	77
6. Gli interventi per la tratta nella provincia di Massa Carrara		78
7. Gli interventi per la tratta nella provincia di Pisa	»	80
8. Gli interventi per la tratta nella provincia di Pistoia. . . .	»	83
9. Gli interventi per la tratta nella provincia di Prato.	»	84
10. Gli interventi per la tratta nella provincia di Siena	»	86
11. Altri progetti significativi	»	87

Capitolo 4

La normativa in materia di tratta di persone

<i>di Francesca Nicodemi</i>	»	93
1. Introduzione.	»	93
2. La normativa internazionale ed europea	»	95
3. La disciplina nazionale	»	102
3.1. La legge 11 agosto 2003 n. 228	»	104
3.2. L'art. 18 del D.Lgs. 286/98	»	107
4. La disciplina regionale:		
la Legge della Regione Toscana n. 29/09	»	123
5. Le diverse forme di sfruttamento		
e le norme applicabili a tutela delle vittime	»	124
5.1. La prostituzione. La normativa vigente, le ordinanze		
anti-prostituzione, le prospettive di riforma	»	125
5.2. Il grave sfruttamento in ambito lavorativo	»	129
5.3. Lo sfruttamento nell'ambito delle attività illecite		
e dell'accattonaggio	»	133

Dalla parte della dignità e dei diritti: il dvd allegato <i>di Arianna Mencaroni</i>	p. 139
Glossario minimo	» 147
Bibliografia	» 151
Chi si occupa di tratta in Toscana: indirizzario	» 157
Le autrici	» 165

CESEVOT

“I Quaderni” del Cesvot

Quaderno 1

Lo stato di attuazione del D.M. 21/11/91 e successive modifiche

Relazione assemblea del seminario

Quaderno 2

Volontari e politiche sociali: la Legge regionale 72/97

Atti del Convegno

Quaderno 3

Gli strumenti della programmazione nella raccolta del sangue e del plasma

Cristiana Guccinelli, Regina Podestà

Quaderno 4

Terzo settore, Europa e nuova legislazione italiana sulle Onlus

Cristiana Guccinelli, Regina Podestà

Quaderno 5

Privacy e volontariato

Regina Podestà

Quaderno 6

La comunicazione per il volontariato

Andrea Volterrani

Quaderno 7

Identità e bisogni del volontariato in Toscana

Andrea Salvini

Quaderno 8

Le domande e i dubbi delle organizzazioni di volontariato

Gisella Seghettini

Quaderno 9

La popolazione anziana: servizi e bisogni. La realtà aretina

Roberto Barbieri, Marco La Mastra

Quaderno 10

Raccolta normativa commentata. Leggi fiscali e volontariato

Stefano Raggianti

Quaderno 11

Oltre il disagio. Identità territoriale e condizione giovanile in Valdera

Giovanni Bechelloni, Felicita Gabellieri

Quaderno 12

Dare credito all'economia sociale. Strumenti del credito per i soggetti non profit

Atti del convegno

Quaderno 13

Volontariato e Beni Culturali

Atti Conferenza Regionale

Quaderno 14

I centri di documentazione in area sociale, sanitaria e sociosanitaria: storia, identità, caratteristiche, prospettive di sviluppo

Centro Nazionale del volontariato, Fondazione Istituto Andrea Devoto

Quaderno 15

L'uso responsabile del denaro. Le organizzazioni pubbliche e private nella promozione dell'economia civile in toscana

Atti del convegno

Quaderno 16

Raccolta normativa commentata. Leggi fiscali e volontariato

Stefano Raggianti

Quaderno 17**Le domande e i dubbi delle organizzazioni di volontariato**

Stefano Ragghianti, Gisella Seghettini

Quaderno 18**Accessibilità dell'informazione. Abbattere le barriere fisiche e virtuali nelle biblioteche e nei centri di documentazione**

Francesca Giovagnoli

Quaderno 19**Servizi alla persona e volontariato nell'Europa sociale in costruzione**

Mauro Pellegrino

Quaderno 20**Le dichiarazioni fiscali degli Enti non Profit**

Stefano Ragghianti

Quaderno 21**Le buone prassi di bilancio sociale nel volontariato**

Maurizio Catalano

Quaderno 22**Raccolta fondi per le Associazioni di Volontariato. Criteri ed opportunità**

Sabrina Lemmetti

Quaderno 23**Le opportunità "finanziarie e reali" per le associazioni di volontariato toscane**

Riccardo Bemi

Quaderno 24**Il cittadino e l'Amministrazione di sostegno. Un nuovo diritto per i malati di mente (e non solo)**

Gemma Brandi

Quaderno 25**Viaggio nella sostenibilità locale: concetti, metodi, progetti realizzati in Toscana**

Marina Marengo

Quaderno 26**Raccolta normativa commentata. Leggi fiscali e volontariato**

Stefano Ragghianti

Quaderno 27**Le trasformazioni del volontariato in Toscana. 2° rapporto di indagine**

Andrea Salvini, Dania Cordaz

Quaderno 28**La tutela dei minori: esperienza e ricerca**

Fondazione Il Forteto onlus - Nicola Casanova, Luigi Goffredi

Quaderno 29**Raccontare il volontariato**

Andrea Volterrani

Quaderno 30**Cose da ragazzi. Percorso innovativo di Peer Education**

Luca Napoli, Evelina Marallo

Quaderno 31**L'arcobaleno della partecipazione. Immigrati e associazionismo in Toscana**

Ettore Recchi

Quaderno 32**Non ti scordar di te. Catalogo dei fondi documentari del volontariato toscano**

Barbara Anglani

Quaderno 33**Buone prassi di fund raising nel volontariato toscano**Sabrina Lemmetti

Quaderno 34
Il bilancio sociale delle organizzazioni di volontariato

Luca Bagnoli

Quaderno 35
Le responsabilità degli organi amministrativi delle associazioni di volontariato

Stefano Ragghianti, Rachele Settesoldi

Quaderno 36
Storie minori - Percorsi di accoglienza e di esclusione dei minori stranieri non accompagnati

Monia Giovannetti

Quaderno 37
Ultime notizie! La rappresentazione del volontariato nella stampa toscana

Carlo Sorrentino

Quaderno 38
Contributi e finanziamenti per le associazioni di volontariato
Guida pratica

Riccardo Bemi

Quaderno 39
Le domande e i dubbi delle associazioni di volontariato

Riccardo Bemi, Stefano Ragghianti

Quaderno 40
Cittadinanze sospese. Per una sociologia del welfare multiculturale in Toscana

Carlo Colloca

Quaderno 41
Un mondo in classe. Multietnicità e socialità nelle scuole medie toscane

Ettore Recchi, Emiliana Baldoni, Letizia Mencarini

Quaderno 42
Altre visioni. Le donne non vedenti in Toscana

Andrea Salvini

Quaderno 43
La valutazione di impatto sociale dei progetti del volontariato toscano

Andrea Bilotti, Lorenzo Nasi, Paola Tola, Andrea Volterrani

Quaderno 44
Le donazioni al volontariato. Agevolazioni fiscali per i cittadini e le imprese

Sabrina Lemmetti, Riccardo Bemi

Quaderno 45
Una promessa mantenuta. Volontariato servizi pubblici, cittadinanza in Toscana

Riccardo Guidi (2 voll.)

Quaderno 46
Atlante del volontariato della protezione civile in Toscana

Riccardo Pensa

Quaderno 47
La mediazione linguistico-culturale.

Stato dell'arte e potenzialità

Valentina Albertini, Giulia Capitani

Quaderno 48
Contributi e finanziamenti per le associazioni di volontariato. Aggiornamento 2009

Riccardo Bemi

Quaderno 49
Volontariato e formazione a distanza

Giorgio Sordelli

Quaderno 50

Il volontariato. Immagini, percezioni e stereotipi

Laura Solito, Carlo Sorrentino

Quaderno 51

Le competenze del volontariato. Un modello di analisi dei fabbisogni formativi

Daniele Baggiani

Quaderno 52

Le nuove dipendenze. Analisi e pratiche di intervento

Valentina Albertini, Francesca Gori

Stampato in Italia
da La Grafica Pisana - Bientina (Pisa)
Giugno 2011