



# **Piano di azione nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento 2015-2017**

Bozza n. 4

[Aprile 2015]

## Indice

### Indicazioni di merito

#### PARTE I

##### Introduzione ed obiettivi del PNA

- a. inquadramento del PNA nell'ambito della strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012 – 2016)
- b. *governance* istituzionale sulla tratta

##### Le quattro direttrici (*prevention, prosecution, protection, partnership*)

- a. descrizione priorità, obiettivi strategici, azioni, interventi (schede)
- b. ruolo delle Amministrazioni coinvolte nelle azioni da sostenere

#### PARTE II

##### Sistema di monitoraggio e verifica del PNA

## Indicazioni di merito

Ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24 (attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime), il Governo italiano, al fine di definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime, adotta, con delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'interno nell'ambito delle rispettive competenze, sentiti gli altri Ministri interessati e previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza Unificata, il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani (PNA).

L'adozione del Primo piano d'azione italiano contro la tratta risponde ad esigenze sistematiche di riordino e razionalizzazione dell'azione di Governo, principalmente per favorire sinergie tra le varie Amministrazioni centrali, territoriali e locali coinvolte e le relative risorse disponibili, anche alla luce della pluralità di competenze pubbliche coinvolte nel contrasto alla tratta, corrispondenti alle quattro direttrici su cui, a livello internazionale, si innesta comunemente ogni strategia organica in materia (*prevention, prosecution, protection, partnership*). Devono inoltre considerarsi i mutamenti della tratta, che da fenomeno autonomo e distinto rispetto ai movimenti migratori è divenuto elemento quasi inscindibile di tali flussi, tanto che i confini tra le condizioni di vulnerabilità presenti tra le soggettività diversamente coinvolte sono così variegate che la stessa vittima può trovare assistenza e canalizzazione nelle diverse forme di protezione previste dal nostro ordinamento a seconda del sistema di identificazione adottato. Tutto questo, in particolare, avviene (tra il 2004 e il 2006) da quando le reti criminali collegate al traffico di persone hanno iniziato con modalità sempre più consistenti ad operare in contesti di sfruttamento fino a prima marginali o non organizzati come quello lavorativo, dell'accattonaggio, delle economie illegali. Il traffico di persone, sia quello che fin dalla sua origine è finalizzato ad uno sfruttamento (*trafficking*), sia quello che sviluppa condizioni di sfruttamento successivamente a fenomeni di immigrazione clandestina (*smuggling*) diventa fonte di approvvigionamento di manodopera priva di diritti e da sfruttare nel contesto della prostituzione sia in strada che al chiuso, nell'accattonaggio, nelle economie illegali (spaccio di stupefacenti, furti nei supermercati, abitazioni, taccheggio, nell'agricoltura, nell'edilizia, nei laboratori manifatturieri e nei servizi).

La trasversalità delle competenze pubbliche coinvolte riguarda anche i vari livelli di governo, ed in particolare la necessità di una maggiore responsabilizzazione e coinvolgimento – particolarmente nella protezione delle vittime – degli enti territoriali e locali, quali enti di prossimità rispetto alla gestione del fenomeno e quali titolari (le Regioni) di risorse dei fondi strutturali che possono certamente potenziare, nell'ottica della complementarità, le risorse nazionali disponibili.

Sarà inoltre fondamentale garantire la cooperazione tra il livello istituzionale e il privato sociale di riferimento, la cui valorizzazione sarà elemento indefettibile nella costruzione della strategia italiana, nell'ottica del mantenimento e rafforzamento delle reti pubbliche e private integrate operanti sui territori, orientate al c.d. "lavoro multi – agenzia".

In ultimo, la natura transazionale del fenomeno della tratta impegna il Governo ad adottare strumenti di partenariato e collaborazione con gli altri Stati interessati, sia nell'ottica della prevenzione dei reati e della cooperazione investigativa e giudiziaria, sia per favorire lo scambio di buone pratiche e di strumenti di lavoro, particolarmente rispetto ai Paesi di origine.

La costruzione della strategia italiana non può poi prescindere dal quadro delineato a livello europeo ed internazionale, ed in particolare dalla *Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012 – 2016) – COM (2012) 286 final*.

## Finalità dell'analisi

Al fine di definire le problematiche esistenti e, conseguentemente, di individuare gli obiettivi strategici e specifici e le proposte operative da inserire nel PNA (Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento), si è effettuata l'analisi di contesto per delineare il quadro attuale relativamente alle forme di tratta di persone esistenti in Italia, alla legislazione vigente in materia e al sistema degli interventi di protezione delle vittime, di prevenzione e di contrasto alla tratta.

L'analisi di contesto è un'azione fondamentale ai fini dell'elaborazione del PNA in quanto:

- contribuisce a definire i problemi e, di conseguenza, gli obiettivi strategici e specifici;
- permette di identificare i principali attori impegnati nel settore anti-tratta e quelli che potrebbero essere coinvolti;
- consente di definire la struttura del PNA e le priorità da considerare;
- contribuisce altresì a definire la struttura di coordinamento e di *referral* da implementare a livello nazionale;
- consente di stabilire un *set* di dati utili da tenere in considerazione per future valutazioni di azioni/attività/programmi anti-tratta.



## PARTE I

### Inquadramento del PNA nell'ambito della strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani 2012-2016

#### Obiettivi e contenuti minimi del Piano

Il Piano nazionale di azione antitratta (PNA) si propone di definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione delle vittime.

La suddetta finalità, esplicitamente richiamata nell'art. 9 del D.Lgs n. 24 del 4 marzo 2014 di attuazione della direttiva 36/2011 UE, individua caratteristici contenuti ed ambiti di intervento del Piano.

Obiettivo strategico del PNA è quello di migliorare - secondo un approccio unitario a livello europeo - la risposta nazionale al fenomeno della tratta, agendo lungo le direttrici della prevenzione, persecuzione dei crimini, protezione ed integrazione sociale delle vittime e sul rispetto dei diritti umani.

Obiettivo operativo del Piano è quello di definire una politica nazionale di intervento coordinata e sistemica, che coinvolga le diverse amministrazioni competenti a livello centrale e territoriale, con un approccio sinergico e volto all'ottimizzazione delle risorse finanziarie.

Nel Piano, oltre alla definizione dell'orizzonte temporale, sono riportate le priorità di intervento, le amministrazioni competenti, le possibili fonti di finanziamento e le principali azioni che devono essere sviluppate sul territorio.

#### Gli attori del Piano

Come premesso, la tratta degli esseri umani è un fenomeno complesso che può essere aggredito e contrastato solo agendo contemporaneamente su più leve, che tengano conto, singolarmente e complessivamente, e in maniera coordinata, dei molteplici aspetti che caratterizzano il fenomeno stesso. E' un fenomeno, quindi, che richiede una *governance* multi-livello e multi-agenzia.

Le azioni per la lotta al traffico di esseri umani a scopo di grave sfruttamento si muovono sostanzialmente in due canali che ripercorrono il solco del doppio binario della norma italiana: il primo di contrasto e repressione del crimine di sfruttamento di esseri umani, affidato alle Forze di Polizia, l'altro di protezione delle vittime, affidato ai servizi sociali pubblici e del privato sociale.

Anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero della Sanità partecipano alla protezione delle vittime di tratta e sfruttamento. Il primo mediante l'offerta di macro-prestazioni in favore dei minori non accompagnati, con gli Ispettorati al lavoro (insieme al Comando generale dei Carabinieri), per le situazioni di grave sfruttamento lavorativo, e con Corsi di orientamento professionale/inserimento lavorativo, tramite la rete dei Centri per l'Impiego (in piccola parte). Il secondo, il Ministero della Salute, svolge invece una funzione altrettanto significativa nell'offerta di prestazioni sanitarie, giacché la presa in carico della vittima si perfeziona al momento della redazione del suo "stato di salute" e le eventuali cure successive avvengono, per quante non hanno il permesso di soggiorno, tramite la tessera

attestante “Straniero temporaneamente presente”. In questi casi le vittime possono accedere anche ai servizi sanitari specialistici.

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, inoltre, partecipa invece alla protezione delle vittime tramite interventi di cooperazione allo sviluppo. Negli ultimi 10 anni ha finanziato diversi progetti e fatto da tramite per la sottoscrizione di diversi Protocolli di intervento con alcuni paesi origine delle vittime di sfruttamento, ad esempio, in modo altamente significativo la Nigeria.

L'applicazione degli articoli 13 e 18 porta a compimento un processo di “messa in visibilità” del fenomeno al quale hanno contribuito in modo consistente le organizzazioni del privato sociale.

Del sistema di interventi sono protagonisti le amministrazioni centrali, gli enti pubblici e le organizzazioni del terzo settore (associazionismo, volontariato, cooperazione sociale) che hanno orientato verso i bisogni delle “vittime di tratta” una sensibilità ed una attenzione che in precedenza si esprimeva verso altri target svantaggiati o in altri campi di azione.

Gli *stakeholder* in qualche modo legati agli interventi di protezione e di lotta alla tratta di esseri umani possono essere sostanzialmente riconducibili alle seguenti tipologie di attori:

- gli *enti locali*, che hanno consolidato nel tempo le politiche sociali e sanitarie a favore delle diverse categorie di persone svantaggiate: solitamente gli enti pubblici territoriali svolgono un ruolo di promotore, e talvolta anche attuatore, dei programmi di assistenza ed integrazione sociale per le vittime di tratta e sfruttamento;
- le organizzazioni di volontariato, che testimoniano un pregresso impegno sul versante delle persone che versano in condizioni di *marginalità sociale e di grave disagio*, una precedente attività sui temi dell'immigrazione e delle condizioni di vita e delle opportunità di integrazione *degli immigrati* ed infine un impegno vissuto nei contesti legati alla condizione femminile, alla violenza di cui sono vittime le donne e più in generale alle *politiche di parità*;
- le ONG, le cooperative sociali o altre categorie di enti che gestiscono i servizi di contatto, accoglienza, tutela, formazione, integrazione sociale per diverse categorie di persone in difficoltà.

Le forme giuridiche di questi soggetti sono del tutto differenziate: nell'ambito degli *enti pubblici* si passa dal Comune, alle Province ed alle Regioni, toccando anche altre tipologie specifiche (come le aziende sanitarie locali). Molto spesso si tratta di *Associazioni e Onlus*, o ancora di *Istituti o Enti religiosi* o, comunque, di diretta emanazione delle realtà territoriali delle diocesi e delle associazioni di volontariato cattoliche. Anche la forma *cooperativa* riveste solitamente un ruolo importante, proprio per il suo tradizionale impegno verso categorie svantaggiate; si tratta il più delle volte di trasformazioni di preesistenti gruppi di volontariato o articolazioni di associazioni come quelle sopra citate. La forma cooperativa è d'altra parte scelta con un significato preciso sia per quanto riguarda la partecipazione dei soci, sia per le possibilità che offre di inclusione di persone svantaggiate. Ancora, gli attori del *mondo della formazione* (enti di formazione, Università, ecc). Talvolta, infine, anche se in misura mediamente meno significativa, vediamo coinvolti nelle politiche di lotta al fenomeno della tratta anche *soggetti privati (profit)*.

Le tipologie di enti appena descritti nell'azione di lotta al fenomeno della tratta di esseri umani possono perseguire obiettivi riconducibili sia al rapporto diretto con le vittime, che al complessivo funzionamento del sistema dei servizi, delle politiche di settore e ad auspicati cambiamenti sociali.

L'art. 7 del D. Lgs. n. 24 del 4 marzo 2014 di attuazione della direttiva UE 2011/36, individua nella Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità l'organismo deputato a coordinare, monitorare e valutare gli esiti delle politiche di prevenzione, contrasto e protezione sociale delle vittime, conferendo ad esso un ruolo centrale nelle politiche nazionali di settore, con particolare riferimento alle attività di indirizzo e coordinamento degli interventi di prevenzione sociale del fenomeno e di assistenza alle vittime, nonché di programmazione delle risorse finanziarie in ordine agli interventi di assistenza e di integrazione sociale delle vittime.

Le Amministrazioni centrali coinvolte svolgono un ruolo chiave nel contrasto alla tratta (Ministero dell'Interno, della Giustizia, del Lavoro e delle Politiche Sociali – che, ad es., con i propri Ispettorati esercita una funzione decisiva sull'ancora, purtroppo, troppo poco emerso ambito delle vittime della tratta per sfruttamento lavorativo, degli Esteri, della Salute).

### Logica e coerenza del Piano

Il PNA è sviluppato in forte coerenza con la base giuridica ed amministrativa che si è consolidata a livello internazionale e nell'Unione europea, con particolare riferimento alla direttiva UE 2011/36, e al D.Lgs n. 24 del 4 marzo 2014 di attuazione della direttiva stessa, che stabilisce le norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nell'ambito della tratta di esseri umani e disposizioni comuni per gli Stati membri della UE, mirando a rafforzare, da un lato la prevenzione e la repressione del reato, dall'altro la protezione delle vittime.

Per quanto riguarda la strategia di azione del PNA, questa è definita, come anticipato, in armonia con la strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta di esseri umani (2012-2016), di cui alla Comunicazione COM(2012) 286 del 19 giugno 2012, tenuto conto delle specificità del contesto italiano e delle strategie operative sviluppate a livello nazionale.

Il Piano, considerando le quattro direttrici (*prevention, prosecution, protection, partnership*) è quindi articolato secondo le 5 priorità individuate dalla Strategia UE:

- A. Individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta**
- B. Intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani**
- C. Potenziare l'azione penale nei confronti dei trafficanti**
- D. Migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche**
- E. Aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e dare una risposta efficace.**

Ai fini dell'aderenza della Strategia UE alle specificità del contesto nazionale, le suddette cinque priorità sono declinate in **obiettivi strategici**, individuati sulla base dei seguenti principali pilastri di intervento che ritroveremo declinati nel corso del Piano relativamente all'area della **Governance** e a quella del dettaglio delle **quattro direttrici**:

#### 1. Sistema di coordinamento

- 1.1. Migliorare la *governance* a livello centrale e territoriale degli interventi e l'effettivo coordinamento tra gli attori coinvolti nella protezione ed assistenza alle vittime e nel contrasto al fenomeno, allo scopo di professionalizzare ulteriormente la qualità del servizio erogato dai soggetti attuatori gli interventi stessi, Nel contempo sviluppare un miglior coordinamento tra livello centrale e territoriale per conseguire una maggior standardizzazione dei servizi offerti e favorire lo sviluppo di percorsi

di valutazione dei risultati conseguiti che permettano di intervenire sul sistema, sia per renderlo aderente alle modificazioni congiunturali e strutturali che il fenomeno della tratta presenta, sia per favorire lo sviluppo di un sistema di *referral* reale in grado di rispondere alle esigenze del lavoro di rete e di contatto con i sistemi che si occupano delle altre vulnerabilità nel panorama delle politiche in materia di immigrazione.

- 1.2. Ampliamento ed armonizzazione del quadro normativo e amministrativo di riferimento
- 1.3. Rilevazione, organizzazione e sistematizzazione dei dati statistici di riferimento
- 1.4. Pianificazione e ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse
- 1.5. Monitoraggio e valutazione del fenomeno e dei risultati degli interventi sia attraverso gli strumenti già esistenti sia mediante la previsione di Gruppi di lavoro che sviluppino un valido percorso da seguire per l'esame delle criticità, l'individuazione dei punti di forza, la formulazione di proposte per le aree di interesse da porre al centro del futuro piano di azione e la predisposizione di strumenti tecnici di valutazione degli interventi e dei relativi costi.

## **2. Prevenzione**

- 2.1. Migliorare la conoscenza del fenomeno e la diffusione di tale conoscenza, anche attraverso una migliore attenzione da parte degli operatori della composizione dei soggetti in presa in carico
- 2.2. Sviluppare una cooperazione con i paesi di origine della tratta
- 2.3. Potenziare le attività di comunicazione e sensibilizzazione
- 2.4. Promuovere l'istituzione di una piattaforma per il settore privato
- 2.5. Promuovere l'educativa territoriale presso le popolazioni a rischio di tratta con particolare attenzione alla prostituzione migrante di strada, all'accattonaggio e al lavoro stagionale nelle zone rurali
- 2.6. Favorire la cooperazione tra i sistemi degli interventi in aiuto alle persone vittime di tratta e grave sfruttamento, richiedenti protezione internazionale, minori stranieri non accompagnati

## **3. Assistenza e protezione delle persone trafficate**

- 3.1. Costituzione di un sistema nazionale di *referral* con particolare attenzione posta verso i minori vittime di tratta
- 3.2. Meccanismi di rapida identificazione delle vittime
- 3.3. Sistema di accoglienza e inclusione attiva

## **4. Attività di indagine e contrasto del fenomeno**

- 4.1. Migliorare l'emersione del fenomeno e garantire interventi di risposta efficaci e coordinati

Nella Fig. 1 si rappresenta il procedimento di ragguglio fra priorità della Strategia UE e obiettivi strategici nazionali



**PRIORITÀ STRATEGIA UE PER L'ERADICAZIONE DELLA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI 2012-2016**

**A. Individuare, proteggere e assistere le vittime**

**B. Intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani**

**C. Potenziare l'azione penale nei confronti dei trafficanti**

**D. Migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche**

**E. Aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e dare una risposta efficace**

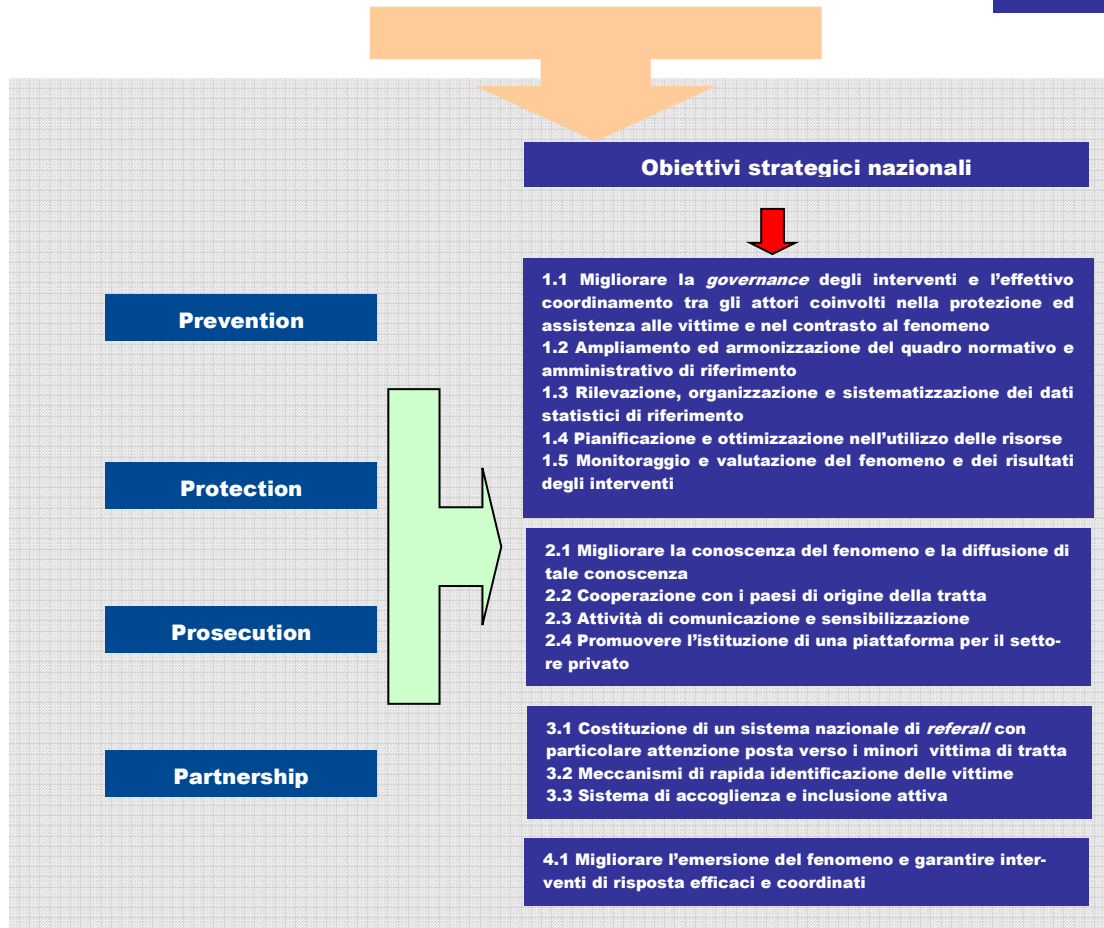


Fig. 1 – Tavola di ragguglio

La Fig. 2 seguente illustra invece il processo logico complessivo che si intende seguire per la strutturazione del Piano.

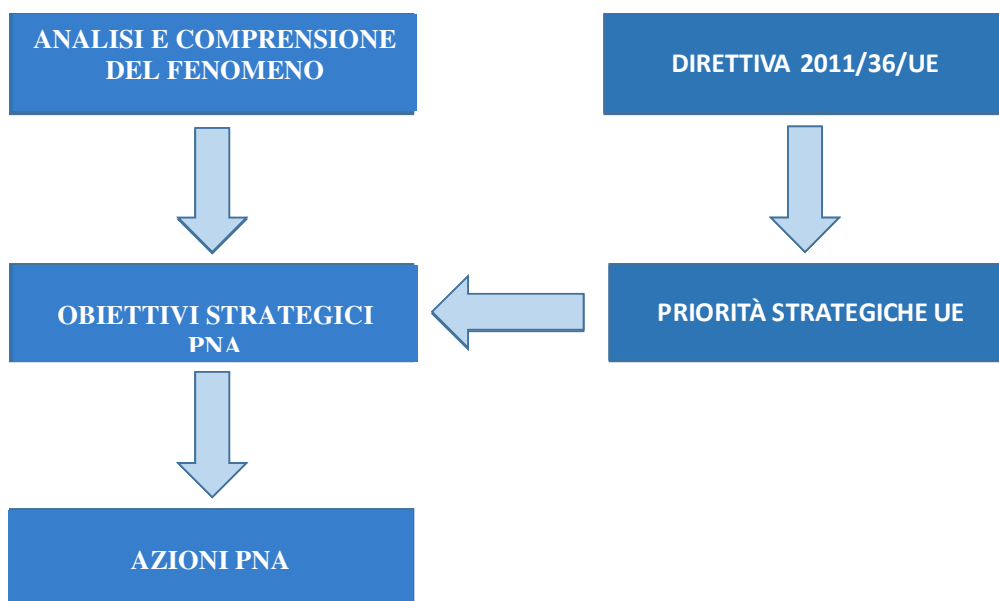


Fig. 2 – Logica di strutturazione del Piano

### La definizione degli interventi operativi (azioni del PNA)

La declinazione in interventi operativi degli obiettivi strategici rappresenta la fase esecutiva del processo di contestualizzazione e sarà realizzata in rapporto alle seguenti direttrici/esigenze:

- Presenza delle azioni per le quali la Strategia UE prevede l'intervento diretto degli Stati membri.
- Presenza di azioni che garantiscano su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di assistenza, protezione e tutela delle persone trafficate, così come prescritti dalla normativa nazionale di riferimento (art. 18 del D.Lgs 286/98 e art. 13 della L. 228/2003 e ss.mm.ii.).
- Presenza delle azioni necessarie affinché il Dipartimento per le pari opportunità possa adempiere alle funzioni di cui è responsabile quale "Meccanismo Equivalente" ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs n. 24 del 4 marzo 2014 di attuazione della direttiva UE 2011/36.
- Presenza delle azioni necessarie per adempiere alle raccomandazioni internazionali (in particolare dell'OSCE e del Consiglio d'Europa)

### Nota metodologica

Alla coerenza del PNA con la base giuridica ed amministrativa che si è consolidata a livello internazionale e nell'Unione europea, si affianca la necessità di capitalizzare tutti gli sforzi progettuali, nazionali e internazionali, che in questi anni hanno visto la partecipazione delle Amministrazioni, del privato sociale e delle Agenzie europee.

Pertanto laddove le azioni del PNA prevedono attività che sono state approfondite nei vari progetti, le risultanze, se condivise, vengono acquisite dal PNA.

## Governance istituzionale sulla tratta degli esseri umani

### Sistema di coordinamento

L'ottimizzazione e l'efficacia di una *governance* multilivello sono elementi essenziali nel contesto esaminato da questo PNA.

Secondo la definizione data dall'United Nations Development Programm, la *governance* individua l'esercizio dell'autorità politica, economica ed amministrativa nella gestione degli affari di un Paese ad ogni livello. Comprende i complessi meccanismi, processi ed istituzioni attraverso le quali i cittadini e i gruppi articolano i loro interessi, mediano le loro differenze ed esercitano i loro diritti ed obblighi legali. Per questo essa include lo Stato e le sue articolazioni periferiche nonché le istituzioni locali, ma li trascende includendo anche il settore privato e la società civile.

Il termine sottintende il passaggio da un agire autoritativo (tipico di una istituzione che decide in nome dell'interesse generale) ad una azione contrattualizzata e quindi concertata tra diversi attori, uno dei quali è proprio l'Istituzione. Proprio per questo la *governance* nasce strettamente legata a quella di *government*.

Attualmente si usa il termine soprattutto per indicare un nuovo stile di governo, caratterizzato da un maggior grado di cooperazione tra Istituzioni pubbliche e attori non istituzionali all'interno di relazioni e di reti miste (pubblico/pubblico - pubblico/privato).

In un'ottica quindi di reale collaborazione e cooperazione tra i soggetti che a diverso titolo entrano in contatto con le potenziali vittime della tratta, anche in ossequio a quanto previsto dalla direttiva europea al considerando 6, dovrà **promuoversi la creazione, sulla base di linee guida nazionali e di tavoli provinciali multiagenzia promossi e coordinati dalle Prefetture, di protocolli operativi volti a realizzare modalità uniformi ed efficaci di intervento a tutela delle vittime di tratta**. Ancora, i protocolli dovranno riguardare anche e soprattutto lo specifico ambito della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, fenomeno in preoccupante espansione e che dunque merita prioritaria attenzione, ma al tempo stesso tutt'oggi di difficile emersione; in tal senso la condivisione dei diversi modus operandi dei soggetti coinvolti in tale ambito e l'individuazione dei rispettivi compiti nelle operazioni volti alla repressione del fenomeno ed alla contestuale tutela delle vittime, potrà garantire migliori risultati sotto tutti i punti di vista.

Inoltre le analisi condotte per la definizione della **mappatura degli interventi antitratta sul territorio nazionale** hanno evidenziato, oltre alla dimensione complessiva delle risorse destinate al finanziamento degli interventi e alla natura degli stessi, anche l'articolazione dei canali di finanziamento utilizzati, segnalando altresì una scarsa specializzazione dei fondi stessi in rapporto alla tipologia degli interventi che si vanno a finanziare.

**Per recuperare efficienza, nell'organizzazione delle azioni di contrasto e di assistenza alle vittime della tratta e nella pianificazione della spesa, si deve, per quanto possibile, prevedere ambiti di intervento prioritari con finanziamenti ad hoc non sovrapponibili alle diverse misure assistenziali e di inclusione sociale presenti nelle diverse realtà locali e regionali.** A queste devono e possono accedere per la loro condizione di vulnerabilità le persone sostenute dal sistema nazionale degli interventi in aiuto alle persone vittime di tratta e grave sfruttamento, nonché integrare la pluralità dell'offerta dei servizi rivolti alle persone vittime di tratta e di grave sfruttamento all'interno di **un unico program-**

**ma di emersione, assistenza e di integrazione sociale realizzato direttamente dai servizi sociali territoriali o da soggetti privati con loro convenzionati iscritti nell'apposita II sezione del registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività a favore degli immigrati come previsto dall'articolo 52 comma 1 del Regolamento di attuazione del Testo unico Immigrazione D.P.R. 18 ottobre 2004,n.334.** Tali programmi dovranno essere realizzati attraverso la predisposizione di progetti assistenziali e educativi individualizzati fondati e governati da una presa in carico a responsabilità pubblica da parte dei servizi sociali degli enti locali territoriali mediante monitoraggi e verifiche sullo stato di attuazione ed eventuali modifiche che lo rendano più adeguato agli obiettivi fissati

Il sistema di offerta di servizi che si è andata consolidando nel nostro paese attraverso l'utilizzo dei diversi canali di finanziamento, in particolare quelli derivanti dall'applicazione degli artt. 13 e 18, riflette il sistema di protezione socio assistenziale delineato dalle norme nazionali di protezione e contrasto alla tratta, e si compone di 4 fasi principali, a cui – con peso e intensità diversa – si riferiscono tutti gli enti attuatori operativi nelle diverse regioni:

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

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

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

**Fase 4** - Area servizi/Accoglienza e residenzialità

**Fase 5** - Area servizi/Interventi formativi e lavorativi

Con le risorse a valere sugli artt. 13 e 18 si è finanziata, praticamente in maniera indistinta, tutta la gamma di interventi, e per tutte e 5 fasi individuate. E' evidente che ciò limita l'efficienza complessiva degli interventi e la possibilità che essi raggiungano gli auspicati livelli di integrazione negli ambiti territoriali su cui insistono.

Si ritiene necessario, ovviamente nell'ambito del dettato della norma e con la necessaria flessibilità, sviluppare una maggior cooperazione tra i livelli istituzionali dello Stato, Organismi centrali, Regioni ed Enti Locali al fine di differenziare maggiormente gli ambiti di intervento e le azioni finanziabili caratterizzandole in maniera più puntuale, sia dal punto di vista dei canali di finanziamento, sia dal punto di vista della *governance* e della loro realizzazione.

### **Pianificazione e ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse**

Il finanziamento del sistema di contrasto della tratta e di protezione sociale delle vittime appare attualmente ancora troppo concentrato sui fondi previsti dalla L. 228/2003 e dall'art. 25 del DPR 31 agosto 1999, n.394 che alimentano annualmente gli interventi promossi dal Dipartimento per le pari opportunità.

Una recente analisi promossa dal Dipartimento delle pari opportunità evidenzia come, negli ultimi 4 anni, siano stati impegnati complessivamente poco meno di 50 milioni di euro per azioni di contrasto al fenomeno della tratta e di protezione sociale delle vittime, con una media annua di circa 12,5 milioni.

Quasi l'85% della somma è rappresentato dai finanziamenti degli interventi a valere sull'art. 18 del T.U. sull'immigrazione e sull'art. 13 della L. 228/2003, e, su questa quantità, l'incidenza della quota statale è di circa il 71% (mediamente 7,5 milioni di euro l'anno). Ancora basso, ma crescente, è l'utilizzo di fondi europei (5%).

Pur non volendo attribuire a questo dato un particolare valore, considerando oltretutto che sono possibili significativi risparmi in ordine all'efficienza degli interventi, lo stesso dato ci permette comunque di ipotizzare che il fabbisogno annuo di risorse sia sensibilmente superiore all'attuale livello di spesa, vista anche la poco uniforme distribuzione territoriale degli interventi e dei finanziamenti, che riflette solo parzialmente la gravità del fenomeno "tratta" nelle diverse aree del paese.

Occorre quindi promuovere l'utilizzo combinato e in complementarità di altre risorse finanziarie per arrivare ad assicurare su tutti i territori interessati dal fenomeno della tratta di esseri umani la giusta erogazione di servizi, dei livelli minimi essenziali di assistenza, della protezione e tutela dei diritti delle persone trafficate. Si pensa in particolare ai Fondi strutturali della UE (FSE, ma anche FESR) utilizzabili specie da parte delle Regioni ma anche a livello di amministrazioni centrali attraverso i PON.

In Italia vengono già realizzate attività di assistenza e supporto a favore di vittime di tratta spesso complementari ai programmi ex art. 13 L. 228/2003 e ex. art. 18 D.Lgs 286/98, finanziate da enti locali (Regioni, Province, Comuni), sovente attraverso fondi comunitari e attuate dagli stessi o da organizzazioni del terzo settore. Generalmente si tratta di interventi mirati a favorire la formazione professionale, l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro, la partecipazione ad attività sociali.

L'ottimizzazione e l'efficacia di una *governance* multilivello si rivelano pertanto elementi essenziali nel contesto esaminato da questo piano. **La complessità del fenomeno e la specificità di condizione del target considerato richiedono modelli di intervento basati su un approccio multidimensionale che coinvolge diversi livelli di competenza e sulla creazione di reti collegate e meccanismi di coordinamento interdisciplinare. Sia a livello di definizione di strategie e politiche anti-tratta, sia a livello di implementazione degli interventi, è essenziale coinvolgere una vasta gamma di attori, con diversi ruoli e competenze e con diversi gradi di conoscenza ed esperienza in materia.**

**La *governance* territoriale si attua con processi di democrazia attiva e si basa sull'integrazione di due ruoli distinti: quello di indirizzo programmatico (governo) e quello di gestione e fornitura di servizi (strutture operative ed amministrative).** È necessario integrare diversi livelli programmatori ed attuativi che agiscono/possono agire sul contrasto al fenomeno della tratta degli esseri umani e che appaiono essere ancora poco integrati l'uno con l'altro:

- il **livello nazionale** rappresentato dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio attraverso i fondi ex art. 13 e ex art.18 finanzia il sistema nazionale degli interventi in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento mentre attraverso un sistema centrale di coordinamento supportato da un gruppo di esperti e dall'operatività del N. Verde Nazionale Antitratta raccoglie i dati sul fenomeno, effettua un costante monitoraggio delle prese in carico e degli esiti degli interventi, attua un controllo sui costi, sorveglia rispetto a possibili processi di rivittimizzazione istituzionali, forma gli operatori del sistema ed elabora analisi e reportistiche. A queste risorse si aggiungono altre dalle Amministrazioni centrali che attraverso il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi – FEI gestito dal Ministero dell'Interno si finanziano progetti atti a migliorare la capacità dello Stato ad elaborare, attuare, monitorare e valutare tutte le strategie di integrazione, le politiche e le misure nei confronti dei cittadini di Paesi terzi, lo scambio di informazioni e buone prassi e la cooperazione;
- il **livello regionale** rappresentato da:

- a) gli Assessorati preposti e competenti sul fenomeno della tratta (per lo più Assessorati al welfare e alle politiche sociali piuttosto che Assessorati al lavoro);
- b) le Autorità di Gestione del FSE (solitamente incardinate negli Assessorati al lavoro e alla formazione);
- il **livello locale** che, anche mediante i Piani Sociali di zona e la presenza di specifici attori locali, diventa parte attiva nell'implementazione di azioni a supporto delle vittime di tratta.

Per garantire una maggiore integrazione tra i vari livelli possiamo ridefinire:

- il **livello regionale** rappresentato da:
  - gli Assessorati alla sanità e al welfare che attraverso finanziamenti e adeguamenti normativi operino affinché le attività di emersione di contatto delle popolazioni a rischio di tratta e grave sfruttamento (azioni di sistema propedeutiche al sistema degli interventi in aiuto alle persone vittime di tratta) trovino integrazione all'interno di politiche territoriali di prevenzione e tutela della salute, contrasto allo sfruttamento, mediazione dei conflitti di quei fenomeni sociali che costituiscono gli ambiti di evidenziazione del traffico di esseri umani, nonché garantiscano e riconoscano sul piano giuridico e burocratico amministrativo alle persone vittime di tratta e grave sfruttamento presenti sul proprio territorio condizioni di svantaggio temporaneo affinché possano accedere a tutte quelle misure sanitarie, socio-sanitarie, assistenziali e di integrazione previste per le categorie vulnerabili;
  - Gli Assessorati al lavoro e alla formazione che attraverso la gestione del FSE provvedano affinché le misure formative e di sostegno all'accesso e alla permanenza al lavoro prevedano come beneficiari anche le persone vittime di tratta e grave sfruttamento inserite nei programmi, ovvero prevedano sul piano gestionale burocratico amministrativo percorsi formativi con modalità di accesso, tempi di realizzazione, metodologie e tecniche rispondenti alle esigenze e ai bisogni di cui sono portatrici le persone straniere con progetti migratori realizzati attraverso processi di vittimizzazione e sfruttamento e non alle esigenze delle agenzie e dei professionisti della formazione e dell'avviamento al lavoro;
- il **livello locale** che
  - attraverso la responsabilità della gestione della presa in carico del **programma unico di emersione, assistenza e di integrazione sociale** da parte dei Servizi Sociali territoriali, il monitoraggio e la valutazione di tutte le azioni a supporto delle vittime di tratta anche mediante i Piani Sociali di zona e la presenza di specifici attori locali diventa parte attiva nell'implementazione sui territori locali delle politiche sanitarie socio-sanitarie e sociali rivolte alle categorie vulnerabili,
  - i tavoli Provinciali Antitratta coordinati dalle Prefetture che attraverso il monitoraggio del fenomeno a livello locale, nonché la predisposizione di protocolli operativi tra azione sociale, di polizia e magistratura in ambito di emersione, identificazione, protezione e risarcimento delle vittime nel quadro delle indicazioni e delle linee guida nazionali provenienti dal livello nazionale contribuiscono all'effettivo coordinamento tra gli attori territoriali coinvolti

nella protezione ed assistenza alle vittime e nel contrasto al fenomeno, nonché a far sì che gli interventi territoriali previsti dalle reti progettuali territoriali Antitrattra siano da una parte effettivamente rispondenti alla specifica realtà del fenomeno presente nei diversi contesti territoriali locali, dall'altra congruenti alle azioni e alle strategie previste dal PNA.

**Essenziale risulta quindi un approccio multidisciplinare e integrato/reti e partnership tra i diversi attori, sia istituzionali che del privato sociale.**

**È opportuno quindi prevedere un modello integrato di intervento DPO/altre Amministrazioni nazionali/Regioni, in cui fondi diversi, per natura, titolarità di gestione e ambito territoriale di riferimento, contribuiscono al finanziamento di specifiche aree di intervento.**

Appare, quindi, necessaria la **costituzione di una Cabina di Regia strutturata a più livelli, fortemente radicata sul territorio, capace di instaurare un continuo ed efficace dialogo tra tutti i soggetti interessati.**

La Cabina di Regia favorirebbe l'attivazione di una serie di processi proficui tra cui appare opportuno evidenziare:

- il necessario **passaggio da una fase di sperimentazione ad una fase di sistema integrato di politiche e di servizi** in cui possa migliorare il complesso degli interventi di settore;
- la reale **attivazione di tutte le progettualità** che a livello di singoli ambiti territoriali possono essere messe in campo;
- il **potenziamento e la messa a sistema del patrimonio di reti** già create all'interno dei singoli territori favorendo una **forte interazione tra i vari livelli di governo e tra i vari attori del territorio**;
- un migliore e più **efficace coordinamento fra i vari progetti attivi sui territori regionali** favorendone anche l'ottimizzazione in termini di risorse e di non duplicabilità degli sforzi;
- **l'adozione di politiche nazionali di prevenzione e contrasto alla tratta** uniformi su tutti i territori regionali e l'adozione di un progetto/programma/azione nazionale di coordinamento delle politiche;

Relativamente alle politiche e agli indirizzi, la **Cabina di regia dovrà confrontarsi con la comunità scientifica e accademica** allo scopo di ricevere, nel corso del periodo di riferimento del Piano, quelle informazioni relative a possibili cambiamenti del fenomeno, evoluzioni e mutazioni, inteso cioè come un **sistema di *early warning***, capace quindi di incidere sulle scelte delle politiche successive.

Dovrà inoltre avere un forte **raccordo con tutti i Tavoli di coordinamento nazionali e regionali** che a vario titolo e su tematiche di confine sono istituiti (p.es. **Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'interno con l'obiettivo di ottimizzare i sistemi di accoglienza dei richiedenti e/o titolari di protezione internazionale secondo gli indirizzi sanciti d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ecc..**) anche per la condivisione e confronto sulla programmazione di relativi fondi (p.es. il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione – ex FEI).

La Cabina di regia deve favorire un effetto sinergico sia in termini di policy in relazione alla programmazione degli interventi, sia in termini di finanziamento con la possibilità di utilizzare in maniera integrata diversi fondi a disposizione.

**Si rende pertanto necessaria il raccordo in sede di Cabina di regia non solo con gli attori che sul territorio operano a diversi livelli (giudiziario, sanitario, sociale, etc.), ma anche fra coloro che all'interno delle stesse Amministrazioni regionali possono accedere a finanziamenti diversificati, in primis il FSE e il FESR.**

La specificità del fenomeno della tratta degli esseri umani richiede la capacità di contemperare **strategie competitive** con **strategie cooperative**, per valorizzare al meglio tutte le risorse disponibili e creare importanti sinergie territoriali in un'ottica di rete.

In questa prospettiva la **capacità di promuovere partnership pubblico-privato terzo settore** assume un valore strategico, focalizzandosi sulla centralità della dimensione territoriale, quale ambito privilegiato di lettura dei bisogni, di co-progettazione delle soluzioni e di ricomposizione delle risorse.

La gestione del processo di partnership ha a che fare con il modo in cui i diversi soggetti coinvolti nella collaborazione si coordinano. L'efficacia di questa azione rappresenta indubbiamente la misura del successo futuro e della sostenibilità dei progetti realizzati.

Sicuramente la partnership pubblico-privato è uno strumento che meglio di altri può consentire a soggetti diversi di condividere risorse e competenze per contribuire localmente al raggiungimento di ambiziosi obiettivi come quelli legati allo sviluppo di un territorio in un'ottica di contrasto al fenomeno della tratta degli esseri umani.

Il successo della partnership pubblico-privato è legata al valore aggiunto che essa fornisce ai tradizionali sistemi di interazione sociali, istituzionali e di mercato che deriva dalla messa in comune delle competenze, azioni, risorse economiche e dalle soluzioni innovative che questo tipo di relazione è in grado di conseguire e per i vantaggi che può produrre per tutti gli attori coinvolti. Per la Pubblica Amministrazione sicuramente vantaggi relativi ad un maggiore "raccordo" con le reti già presenti sul territorio locale e per il privato del terzo settore vantaggi in termini di maggiori opportunità per il conseguimento della causa e la contaminazione con altri modelli organizzativi.



## LE QUATTRO DIRETTRICI: PREVENTION, PROSECUTION, PROTECTION, PARTNERSHIP

### I. PREVENZIONE

La prevenzione della tratta di persone comprende varie strategie ed attività basate su conoscenze articolate e multidisciplinari aventi l'obiettivo primario di ridurre le cause originarie del fenomeno e di limitare i potenziali effetti negativi sulle persone e le società nei paesi di origine, transito e destinazione.

Gli approcci alla prevenzione della tratta possono essere di vario tipo e prevedere misure diversificate di azione. Oltre alle attività preventive realizzate dalle forze dell'ordine e dalla magistratura, vi sono quelle riguardanti la sensibilizzazione, la formazione, la ricerca, i controlli amministrativi e i *push* e *pull factors* della tratta.

In Italia, questo ambito di intervento non si è sviluppato al pari di quello dei sistemi di protezione sociale. Nel corso degli anni, infatti, sono state realizzate poche misure preventive a livello nazionale, mentre a livello locale sono state effettuate molte attività di prevenzione, ma – nella maggior parte dei casi – limitate rispetto ai *target group* a cui si sono rivolte (vittime di tratta sessualmente sfruttate, clienti, popolazione locale, numero esiguo di attori antitratta), agli strumenti utilizzati (materiale informativo cartaceo, poster, spot radiofonici, moduli formativi occasionali, incontri pubblici sporadici), al periodo di realizzazione e alle risorse impiegate.

Appare necessario effettuare una chiara distinzione tra le attività di *prevenzione* e quelle di *informazione* che, in molti casi, vengono erroneamente fatte coincidere. Le due attività, infatti, hanno obiettivi diversi e utilizzano metodologie distinte. L'informazione è finalizzata a diffondere notizie su un dato fenomeno a fasce larghe di popolazione, mediante l'impiego di un linguaggio neutro e scientifico per mezzo dei mezzi di comunicazione selezionati (spot televisivi, *jingle* radiofonici, poster, manifesti stradali, volantini, banner virtuali e siti dedicati). L'efficacia delle attività informative di prevenzione è limitata perché, sebbene contribuisca ad aumentare il livello di conoscenza individuale su un dato fenomeno, non necessariamente modifica il comportamento dei singoli. Per modificare i comportamenti è necessario l'avvio di una relazione con la popolazione beneficiaria dell'iniziativa.

**È necessario procedere quanto prima a costruire un quadro concettuale che prenda in considerazione i diversi livelli di azione, i *target group* e gli ambiti territoriali.**

In Italia l'immigrazione è un fenomeno strutturale e, negli ultimi anni, le comunità migranti hanno assunto un ruolo sempre più determinante nella società. **E' quindi fondamentale includere e rendere protagoniste le comunità strutturate dei migranti nelle campagne e nelle politiche rivolte alla prevenzione della tratta.** Essendo la tratta un fenomeno legato all'immigrazione, spesso sono le comunità stesse dei migranti che ne conoscono maggiormente le dinamiche, le evoluzioni e i soggetti coinvolti. Questo sapere diffuso e orizzontale va messo in rete con le strutture che si occupano di contrasto alla tratta a livello istituzionale. Il coinvolgimento diretto delle comunità migranti, serve anche a rafforzare la partecipazione attiva degli stranieri alla vita sociale e civile. Inoltre, può avere un effetto di riconoscimento e gratificazione utile anche come argine culturale alla preponderanza che spesso le reti criminali hanno nei propri ambienti di connazionali.

La comunicazione sui temi della tratta deve pertanto diventare continua e parte integrante di tutti gli interventi rivolti al contrasto dello sfruttamento. Specialmente sul fronte del mondo del lavoro, dove troppo spesso tratta e sfruttamento non sono identificati come tali, ma tendono a rientrare in una generale accettazione del lavoro nero.

Inoltre, nel corso degli ultimi anni, oltre a registrare “nuove” forme di tratta finalizzate all’accattonaggio forzato e ad attività illegali coercitive, sono emersi anche casi di vittime soggette a sfruttamento multiplo (es. donne costrette a prostituirsi e a spacciare; uomini obbligati a vendere merce al dettaglio, ad elemosinare e a spacciare o prostituirsi).

<b>SCHEDA 1</b>	
<b>Direttrice</b>	<b>PREVENZIONE</b>
<b>Titolo</b>	<b>Migliorare la conoscenza del fenomeno e la diffusione di tale conoscenza</b>
<b>Descrizione</b>	<p>La prevenzione passa attraverso specifica formazione congiunta di tutti gli operatori del settore, con particolare attenzione al maggiore coinvolgimento degli ispettori del lavoro e degli ispettori delle ASL. La realizzazione di tale attività deve collocarsi sui territori per produrre risultati reali ed operativi, con restituzione di prassi e informazioni al livello centrale (nell'ottica di un vero sistema di Meccanismo Nazionale di Referral – MNR). Il tema della formazione congiunta di tutti gli operatori del settore risulta centrale in una strategia finalizzata all'emersione del fenomeno.</p> <p>Grazie alla formazione congiunta e alla messa in campo delle diverse professionalità è possibile costruire sensibilità comuni, linguaggi condivisi e strumenti di segnalazione e invio efficaci.</p>
<b>Azioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- promozione di eventi formativi volti ad adempiere agli obblighi introdotti dall'art. 5 D.Lgs 24/2014 rivolti, così come previsto dal considerando 25 della direttiva europea, alle forze dell'Ordine, ivi comprese quelle preposte al controllo delle frontiere, funzionari dei servizi per l'immigrazione di Questure e Prefetture, magistrati, ispettori del lavoro, organizzazioni sindacali, operatori e assistenti sociali, con particolare riferimento al personale degli enti del pubblico e del privato sociale che lavorano nell'assistenza alle vittime di tratta e grave sfruttamento, personale sanitario e consolare, personale dei Centri di Identificazione ed Espulsione, Centri di primo soccorso e accoglienza, CARA, componenti delle Commissioni Territoriali per i richiedenti protezione internazionale, pubblici ufficiali afferenti all'ente locale quali assistenti sociali e personale degli uffici anagrafe. Deve essere riconosciuta come prioritaria la formazione delle forze dell'ordine destinate nella maggior parte dei casi al primo contatto con le vittime di tratta e dunque deputate a svolgere un ruolo cruciale nell'identificazione delle stesse. Per quanto riguarda gli enti locali è fondamentale la formazione alla polizia locale (che è più prossima al territorio e ai cittadini soprattutto in provincia). I moduli formativi dovranno essere organizzati in modo da prevedere il contestuale coinvolgimento delle diverse figure professionali, utilizzando una metodologia multidisciplinare, finalizzata a fornire all'utenza i diversi punti di vista nell'approccio con le vittime di tratta. Tali formazioni dovranno essere finalizzate, in particolare: <ul style="list-style-type: none"> <li>• allo scambio e promozione di buone prassi sotto il profilo della corretta interpretazione e applicazione della normativa vigente a tutela delle vittime di tratta, con particolare riferimento al diritto di richiedere un permesso di soggiorno per motivi umanitari e all'obbligo di garantire l'accesso ai programmi di emersione e assistenza ex art. 18 D.Lgs 286/98 anche a coloro per i quali vi sia un ragionevole motivo di ritenere che siano stati vittime di situazioni di grave sfruttamento o tratta;</li> <li>• al rimpatrio volontario assistito di minori non accompagnati;</li> <li>• alla implementazione della capacità di saper identificare le potenziali vittime.</li> </ul> </li> <li>- interventi di formazione congiunta tra operatori dei dispositivi antitratta e operatori del sistema protezione internazionale, sistema minori stranieri non accompagnati per definire procedure e collaborazioni per l'identificazione delle vittime di tratta e modalità di reinvio tra i rispettivi sistemi;</li> <li>- ricerche sulla riduzione della domanda di servizi forniti dalle vittime della tratta di esseri umani;</li> <li>- sviluppare la ricerca sociale e promuovere la circolazione di informazioni aggiornate;</li> <li>- promuovere interventi nelle scuole;</li> <li>- azioni di cooperazione integrata con il settore privato per la realizzazione di interventi atti a sensibilizzare sull'uso di impiego di lavoro forzato;</li> <li>- sistema unico per la raccolta e la pubblicazione di dati;</li> <li>- ricerche sui gruppi ad alto rischio di tratta e sul fenomeno del re-trafficking;</li> <li>- ricerche sul reclutamento delle vittime su Internet e attraverso le reti sociali</li> <li>- studi e ricerche sul fenomeno della tratta in Italia, sulle dimensioni di genere,</li> </ul>

	<p>sulle sue evoluzioni e sui fattori di rischio e di vulnerabilità che facilitano le varie forme di tratta;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- attività sistematica di monitoraggio degli interventi (vittime assistite, tipologia di servizi offerti, progetti finanziati...) e follow-up sulle condizioni delle persone uscite dai percorsi di protezione.</li> </ul>
<b>Soggetti istituzionali coinvolti</b>	<p><b>Dipartimento per le Pari Opportunità</b>  <b>Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali</b>  <b>Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca</b>  <b>Ministero dell'Interno</b>  <b>Ministero della Giustizia</b>  <b>Ministero della Salute</b>  <b>Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale</b>  <b>Regioni – Provincie - Comuni</b></p>
<b>Soggetti non istituzionali coinvolti</b>	<p><b>Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore</b></p>

<b>SCHEDA 2</b>	
<b>Direttrice</b>	<b>PREVENZIONE</b>
<b>Titolo</b>	<b>Prevenzione ed azione nei paesi di origine</b>
<b>Descrizione</b>	<p>Per quanto riguarda la prevenzione nei paesi di origine, sono stati finanziati diversi progetti, prevalentemente dal Ministero Affari Esteri e Cooperazione Internazionale (MAECI), attraverso gli interventi di Cooperazione Internazionale della Cooperazione Italiana. I principali beneficiari dei progetti, realizzati principalmente in America Centrale ed Asia, sono stati soprattutto i minori e le donne. È tuttavia necessario rilevare che scarsa è l'informazione su tali interventi in Italia e pressoché inesistente è il collegamento tra agenzie anti-tratta dei paesi di origine e quelle italiane. Di conseguenza, non viene favorita la condivisione di conoscenze, metodologie e linguaggi di lavoro.</p> <p>L'informazione nei paesi d'origine delle persone a rischio <i>trafficking</i> deve essere continua e mirata a target specifici in coordinamento con la Cooperazione Internazionale.</p>
<b>Azioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- servizi di orientamento e sostegno al lavoro migrante (informazioni sulle normative di ingresso per motivi di lavoro, su normative a tutela dei diritti dei migranti e dei lavoratori) con una particolare attenzione al lavoro femminile;</li> <li>- programmi a sostegno dell'effettivo ed efficace incontro tra domanda e offerta di lavoro migrante, con una particolare attenzione al lavoro femminile nell'ambito domestico;</li> <li>- programmi a sostegno delle capacità dei servizi sociali e di orientamento al lavoro di creare alternative concrete al progetto migratorio, con una particolare attenzione alle esigenze di adolescenti e donne.</li> </ul>
<b>Soggetti istituzionali coinvolti</b>	<p><b>Dipartimento per le Pari Opportunità</b>  <b>Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali</b>  <b>Ministero dell'Interno</b>  <b>Ministero della Giustizia</b>  <b>Ministero della Salute</b>  <b>Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale</b>  <b>Regioni – Provincie - Comuni</b></p>
<b>Soggetti non istituzionali coinvolti</b>	<p><b>Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore</b></p>

<b>SCHEDA 3</b>	
<b>Direttrice</b>	<b>PREVENZIONE</b>
<b>Titolo</b>	<b>Prevenzione ed azione nei paesi di destinazione</b>
<b>Descrizione</b>	
<b>Azioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aumentare l'efficacia e la capacità di intervento sul tema degli Enti Locali con la strutturazione di tavoli per la concertazione di politiche di intervento sul fenomeno con il coinvolgimento di Forze dell'Ordine, organi di controllo, Associazioni</li> </ul>

	<p>zioni di Categoria, Sindacati oltre le realtà associative territoriali (privato sociale e ONG) in stretto raccordo con la Cabina di Regia;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- promuovere sempre più efficaci misure che consentano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro migrante;</li> <li>- sensibilizzare il territorio rispetto al fenomeno, con azioni rivolte ad associazioni di imprenditori, sindacati, cittadinanza e ai gruppi più vulnerabili, tra cui i minori, con l'utilizzo di un linguaggio adeguato attraverso lo strumento delle campagne informative e dell'animazione territoriale;</li> <li>- interventi di formazione specialistica per le forze di polizia, magistrati, assistenti sociali, operatori sociali e per tutti gli operatori/trici che si occupano in prima persona del fenomeno anche ai sensi dell'art. 5 - Obblighi di formazione - D.Lgs 24/2014;</li> <li>- campagne di sensibilizzazione sul fenomeno della tratta, sicurezza, diritti e doveri dei lavoratori presso i lavoratori stagionali nelle zone rurali;</li> <li>- diffusione a livello nazionale di informazioni concernenti i diritti in materia di lavoro, i diritti sociali, i diritti delle vittime e i diritti dei migranti;</li> </ul>
<b>Soggetti istituzionali coinvolti</b>	<b>Dipartimento per le Pari Opportunità</b> <b>Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali</b> <b>Ministero dell'Interno</b> <b>Ministero della Giustizia</b> <b>Ministero della Salute</b> <b>Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale</b> <b>Regioni – Provincie - Comuni</b>
<b>Soggetti non istituzionali coinvolti</b>	<b>Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore</b>

<b>SCHEDA 4</b>	
<b>Direttrice</b>	<b>PREVENZIONE</b>
<b>Titolo</b>	<b>Attività di comunicazione e sensibilizzazione</b>
<b>Descrizione</b>	<p>Come si è già accennato, in Italia l'immigrazione è un fenomeno strutturale e, negli ultimi anni, le comunità migranti hanno assunto un ruolo sempre più determinante nella società. È quindi fondamentale includere e rendere protagoniste le comunità strutturate dei migranti nelle campagne di comunicazione e nelle politiche rivolte alla prevenzione della tratta.</p> <p>Il coinvolgimento diretto delle comunità migranti, serve anche a rafforzare la partecipazione attiva degli stranieri alla vita sociale e civile.</p> <p>Altrettanto importante è la previsione di campagne di informazione e sensibilizzazione presso la cittadinanza per superare gli stereotipi e promuovere i valori della legalità e presso le scuole dove coinvolgere oltre agli studenti anche i docenti.</p>
<b>Azioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- azioni svolte sui territori di riferimento mediante strategie integrate di animazione e partecipazione territoriale dirette all'informazione, alla sensibilizzazione, all'animazione e formazione per l'attivazione di agenti di cambiamento sociale;</li> <li>- azioni rivolte a istituzioni, organizzazioni e singoli individui in grado di replicare i contenuti della campagna, diffondere una corretta informazione sul tema ed innescare processi di cambiamento culturale, aumentando di fatto l'impatto e la sostenibilità della campagna;</li> <li>- campagne di informazione sul fenomeno della tratta e di promozione del N. Verde e del sistema degli interventi in aiuto alle vittime;</li> <li>- <b>azioni di sensibilizzazione nelle scuole di I e II grado affinché .....</b></li> </ul>
<b>Soggetti istituzionali coinvolti</b>	<b>Dipartimento per le Pari Opportunità</b> <b>Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali</b> <b>Ministero dell'Interno</b> <b>Ministero della Giustizia</b> <b>Ministero della Salute</b> <b>Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale</b>
	Sono ritenuti canali privilegiati i soggetti regionali e il Numero Verde Antitratta.

<b>Soggetti non istituzionali coinvolti</b>	<b>Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore</b>

<b>SCHEDA 5</b>	
<b>Direttrice</b>	<b>PREVENZIONE</b>
<b>Titolo</b>	<b>I controlli amministrativi</b>
<b>Descrizione</b>	<p>Le misure di controllo amministrativo sono strumenti preventivi fondamentali da utilizzare sia prima e alla frontiera che all'interno del territorio nazionale. La capacità di verificare i documenti di viaggio, di soggiorno, di lavoro così come le competenze di monitoraggio proattivo delle pratiche legali e illegali di reclutamento e dei luoghi di lavoro sono determinanti nell'identificare le presunte e potenziali vittime e i settori vulnerabili in cui lo sfruttamento può avere luogo. Alta deve essere l'attenzione posta nei confronti della domanda e degli effetti che politiche migratorie e del lavoro possono avere nell'aumentare il livello di vulnerabilità dei migranti e, conseguentemente, il loro invischiamento in circuiti di tratta e sfruttamento.</p> <p>Infatti, la mancanza di opportunità per la migrazione legale alla luce della grande domanda di forza lavoro e servizi economici flessibili nei paesi di destinazione, così come la corrispondente offerta di manodopera e servizi a basso prezzo, possono ascrivere alle cause della tratta. Anche tali problematiche dovrebbero essere affrontate nell'ambito di un approccio di carattere preventivo. (Commissione europea, op. cit)</p> <p>Il rischio attuale è che la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo diventi una componente strutturale di determinati settori produttivi, con i gruppi criminali organizzati sempre più protesi a sfruttare la vulnerabilità sociale dei lavoratori, specialmente dei lavoratori migranti.</p>
<b>Azioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- al fine di migliorare l'identificazione e la protezione delle vittime sfruttate in settori economici, è necessario allargare l'approccio multidisciplinare e creare partnership per assicurare, in collaborazione con le forze dell'ordine e la magistratura inquirente, la partecipazione attiva delle ONG, degli ispettori del lavoro, dei sindacati e delle organizzazioni per i diritti dei migranti. A questo proposito, assume, dunque, un ruolo prioritario la capacità degli operatori di adottare gli accorgimenti di base per un approccio corretto con la potenziale vittima, che fatica a percepirsi come tale o spesso rifiuta di riconoscersi tale. Il lavoro integrato di identificazione è, quindi, prioritario. L'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, sebbene con differenti competenze, è affidata non soltanto al personale ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ma anche ai Carabinieri del Comando per la Tutela del Lavoro, al personale ispettivo degli Enti previdenziali ed assicurativi e al personale ispettivo delle AA.SS.LL. La realizzazione di tale attività deve essere coordinata a livello centrale (ministeri, comandi generali, DNA, Dipartimento Pari Opportunità), <b>attraverso l'agenzia unica per le ispezioni del lavoro</b>. Come supporto al lavoro di tutte queste categorie, si ritiene di adottare un testo realizzato nell'ambito del progetto <i>“Azione transnazionale ed intersettoriale per il contrasto della tratta a scopo di grave sfruttamento lavorativo. Identificazione e assistenza delle vittime – FREED,”</i> co-finanziato dalla Commissione Europea – DG Giustizia, Libertà e Sicurezza, nell'ambito del Programma <i>“Prevenzione e lotta contro la criminalità”</i> – Action Grants 2007 a cui ha partecipato il Dipartimento per le Pari Opportunità e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (<b>Allegato 3</b>);</li> <li>- <b>adeguata formazione degli operatori, necessariamente integrata e multiprofessionale</b> per permettere ad ogni operatore di conoscere le prerogative e le specificità delle altre professionalità per agire consapevolmente e in sinergia;</li> <li>- uno <b>stabile lavoro di rete</b>, affinché si attivino procedure collegate in caso di contatto, nei diversi ambiti, con potenziali vittime di tratta. In Italia si sono realizzate alcune buone prassi, formalizzate con procedure permanenti e condivise dagli enti interessati, che hanno costituito un esempio anche in ambito internazionale. Il metodo da perseguire è quello della cooperazione multi agenzia che è la traduzione in prassi di previsioni normative internazionali. In quest'ottica, l'approccio di sistema al fenomeno sin dalla fase dell'identificazione delle vit-</li> </ul>

	<p>time, le risposte preventive e repressive integrate attraverso la cooperazione, la creazione di reti, le buone prassi e i protocolli di intervento, la formazione multidisciplinare sono elementi necessari in termini di prevenzione, di assistenza, di protezione e reinserimento sociale delle vittime, di repressione dei criminali.</p> <p>- nel settore dello sfruttamento del lavoro è necessario un profondo cambiamento culturale di tutti gli attori ispettivi e delle istituzioni giudiziarie che al tradizionale ruolo di verifica amministrativa e formale devono affiancare azioni di emersione e persecuzione di gravissimi reati contro i diritti umani.</p>
<b>Soggetti istituzionali coinvolti</b>	<p><b>Dipartimento per le Pari Opportunità</b>  <b>Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali</b>  <b>Ministero dell'Interno</b>  <b>Ministero della Giustizia</b>  <b>Ministero della Salute</b>  <b>Regioni – Province - Comuni</b></p>
<b>Soggetti non istituzionali coinvolti</b>	<p><b>Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore</b></p>

--

## 2. AZIONE PENALE

Relativamente al ruolo delle forze dell'ordine e della magistratura, l'applicazione dell'art.18 rappresenta un importante strumento ai fini della protezione della vittima e, nel caso, di persecuzione dei trafficanti.

Questure e Procure, che si trovano in prima linea a fronteggiare il fenomeno della tratta, a fronte di una conoscenza sempre più mirata e specialistica sulla dimensione ormai transnazionale delle reti criminali che gestiscono questo business, dovuta alla formazione continua, rappresentano uno strumento essenziale e prezioso per il contrasto alla tratta degli esseri umani, all'individuazione corretta e rapida di una potenziale vittima di tratta e alla giusta definizione del problema a livello nazionale.

È fondamentale prevedere un raccordo ed un coordinamento tra le Procure ordinarie e le DDA per individuare il punto di collegamento tra *smuggling*, sfruttamento della prostituzione e tratta. Deve essere incrementata e specializzata, ove possibile, la professionalità dei P.M. destinatari di queste indagini, soprattutto nelle Procure ordinarie, atteso anche che la tipologia dei procedimenti in questa materia è molto diversa a seconda del tipo di etnia presa in considerazione.

**La Scuola Superiore della Magistratura ha un ruolo fondamentale nella formazione dei Magistrati nella materia.**



<b>SCHEDA 1</b>	
<b>Direttrice</b>	<b>AZIONE PENALE</b>
<b>Titolo</b>	<b>Rafforzare la cooperazione giudiziaria in un approccio multi-agenzia</b>
<b>Descrizione</b>	<p>Da un punto di vista di intervento di sistema, il decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24 di recepimento della direttiva europea 2011/36/UE, contiene, secondo l'approccio integrato proposto dalla direttiva europea, norme di natura penale volte al miglioramento del sistema di contrasto al traffico di esseri umani, unitamente ad altre norme volte all'implementazione della tutela delle vittime.</p> <p>La legislazione italiana, quindi, con gli ultimi aggiornamenti apportati agli artt. 600, 601 c.p., è adeguata ad affrontare l'aspetto repressivo, legato cioè al contrasto ai trafficanti, anche se non riesce, per ovvi motivi, a seguire in tempi adeguati i mutamenti reali del fenomeno.</p> <p>Negli anni successivi alla firma della Convenzione e dei Protocolli di Palermo, si è molto ampliata e approfondita la produzione di Atti internazionali in materia di lotta alla criminalità organizzata transnazionale e alla tratta in particolare. L'U.E. è intervenuta con molte Risoluzioni nell'ambito sia repressivo che di assistenza alle vittime.</p> <p>Come è noto l'art. 18 T.U. sugli stranieri è un modello unico nel panorama legislativo europeo. L'intervento del privato sociale è, anche sotto l'aspetto del contrasto ai trafficanti, particolarmente utile; solo se la vittima riesce ad avere fiducia negli inquirenti (Forze di Polizia o Procuratori), può iniziare un percorso di collaborazione con la Giustizia.</p> <p>A tale scopo negli anni passati la DNA ha preparato un Protocollo di Intesa, inviato a tutte le Procure Generali, per curare l'instaurazione di una Buona prassi, quella cioè di far dialogare, in una fase pre investigativa, "il pubblico" e "il privato" ossia gli investigatori e le ONG presenti sul territorio, ritenendo che sia più utile che il primo contatto con la vittima avvenga ad opera del "privato" preparato e competente, piuttosto che del "pubblico", il quale può incontrare l'ostilità della vittima stessa.</p>
<b>Azioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- adottare procedure condivise e sviluppare la cooperazione multi-agenzia (ad es. coordinamento tra le Procure ordinarie e la DDA per individuare il collegamento tra smuggling, sfruttamento della prostituzione e tratta);</li> <li>- rinnovare il Protocollo di intesa preparato dalla DNA e rafforzare l'azione nell'ottica di diffusione di buona pratica,</li> <li>- provvedere alla promozione e l'elaborazione di protocolli di intesa multi agenzia (<i>con altre autorità giudiziarie, soggetti istituzionali, enti e associazioni di volontariato che operano nel settore delle violenze di genere</i>). L'obiettivo fondamentale è quello dell'identificazione, assistenza e protezione della vittima (la magistratura è in prima linea nella proposizione di nuovi modelli, anche organizzativi, capaci di affrontare i cambiamenti, così come rileva il C.S.M. con la Risoluzione specifica sulla materia della violenza di genere in data 8 luglio 2009);</li> <li>- istituzione di unità nazionali multidisciplinari per il contrasto della tratta di esseri umani;</li> <li>- indagini finanziarie proattive nei casi di tratta e cooperazione con le agenzie dell'UE;</li> <li>- squadre investigative comuni</li> <li>- aumentare la cooperazione tra le forze di polizia e quelle giudiziarie e transfrontaliere;</li> <li>- accordi bilaterali di cooperazione con i Paesi di transito e di provenienza delle vittime .</li> </ul>
<b>Soggetti istituzionali coinvolti</b>	<b>Ministero dell'Interno</b> <b>Ministero della Giustizia</b> <b>Ministero della Salute</b> <b>Regioni – Provincie - Comuni</b>
<b>Soggetti non istituzionali coinvolti</b>	<b>Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore</b>
<b>SCHEDA 2</b>	

<b>Direttrice</b>	<b>AZIONE PENALE</b>
<b>Titolo</b>	<b>Adeguamento delle norme in ambito nazionale e internazionale</b>
<b>Descrizione</b>	Occorre seguire l'evolvere delle modalità con le quali si realizzano le fattispecie previste dai Protocolli di Palermo, per adeguare tempestivamente le norme di diritto penale e diritto processuale; occorre adeguare tali norme agli atti internazionali stipulati in sede ONU e U.E.; occorre seguire l'esito delle Rogatorie internazionali, stipulando accordi di Governo con gli Stati interessati a questa materia; occorre realizzare un sistema di rilevamento statistico efficiente che consenta di conoscere l'esito dei processi.
<b>Azioni</b>	<b><u>Inserire tutte le azioni delle problematiche identificate a cura Giustizia</u></b>
<b>Soggetti istituzionali coinvolti</b>	Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale
<b>Soggetti non istituzionali coinvolti</b>	

### 3. PROTEZIONE E ASSISTENZA DELLE PERSONE TRAFFICATE

Le attività volte all'emersione, alla segnalazione e invio ai servizi di protezione delle persone vittime di tratta e grave sfruttamento, costituiscono la peculiarità e la forza del modello italiano di sostegno alle vittime di tratta.

**Per attività proattive s'intendono tutti quegli interventi di contatto delle popolazioni a rischio con l'obiettivo di individuare e far emergere le persone vittime di tratta e grave sfruttamento.**

Favoriscono la fuoriuscita delle vittime da situazioni di sfruttamento e prostituzione forzata offrendo spazi di contatto, ascolto, accoglienza (unità di strada, sportello, altri servizi a bassa soglia).

I dati confermano che pur in uno scenario di disomogeneità nelle modalità di raccolta dati e spesso di ufficiosità dei dati fatti circolare, **l'Italia risulta essere il paese di maggior emersione di persone vittime di tratta e di grave sfruttamento in Europa.**

Ciò è sicuramente dovuto dalle **ottime capacità investigative** messe in campo dalle forze di polizia italiane e dalla fattiva cooperazione che queste hanno con i servizi di protezione e di tutela delle vittime. Ma la peculiarità di questo fronte operativo, riguarda il fatto che **l'Italia è l'unico paese in Europa dove l'azione sociale mediante attività proattive proprie di emersione è fortemente presente nei luoghi laddove si manifesta il fenomeno dello sfruttamento.**

**Inoltre, l'Italia è l'unica nazione con una helpline che, oltre alle attività di front office, consulenza e informazione, attraverso la sua organizzazione, svolge attività di interfaccia tra la segnalazione delle potenziali vittime e le reti territoriali d'accoglienza 13 e 18 mediante un lavoro di valutazione della segnalazione qualificata presa in carico e invio dell'utenza, nonché azioni proattive di emersione delle vittime.**

Tutti questi aspetti negli anni e con gradazioni diverse a seconda dei territori, da una parte hanno contribuito a migliorare le conoscenze dei fenomeni, dall'altra, permesso di verificare sul campo che laddove si consolidano fattive collaborazioni di lavoro di rete multi agenzia tra azione sociale e azione di polizia, queste sono facilitate nel raggiungere i propri obiettivi specifici in quanto il sostegno alle potenziali vittime avvantaggia il lavoro investigativo, e viceversa.

Sulla scorta dell'attuale quadro normativo, le misure che devono essere adottate per favorire l'implementazione della tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento devono in primo luogo ricavarsi dal sistema oggi vigente in virtù dell'entrata in vigore del D.Lgs 24/2014 e altresì dalla interpretazione costituzionalmente orientata delle norme dell'ordinamento italiano con riferimento alle disposizioni della direttiva 2011/36 e della Convenzione del Consiglio d'Europa, alcune delle quali non direttamente trasposte nel nostro ordinamento interno ma egualmente vigenti in virtù del noto principio per cui le norme comunitarie e quelle contenute in accordi internazionali hanno rango pari a quelle dettate dalla Costituzione.

In tale ottica le misure volte a favorire adeguata ed efficace tutela alle vittime di tratta devono essere le seguenti:

- **migliorare l'emersione del fenomeno e garantire interventi di risposta efficaci e coordinati** con attività volte quindi all'emersione delle vittime, al monitoraggio dei fenomeni, alla costruzione di sistemi di segnalazione e di invio per poter essere capillar-

- mente diffuse su tutto il territorio italiano e modulate a seconda dell'incidenza che tali fenomeni hanno sui diversi territori italiani;
- anche al fine di adempiere a quanto previsto dall'art. 11 co. 4 della direttiva europea, sono **individuati adeguati meccanismi di rapida identificazione** delle vittime della tratta di esseri umani mediante la predisposizione di linee guida, da adottarsi entro tre mesi dall'adozione del presente piano, contenenti l'indicazione dei c.d. "indicatori" di tratta, volti alla corretta identificazione delle vittime, non senza la precisazione che tali elementi devono costituire per gli operatori meri parametri di riferimento non tassativamente indicativi delle situazioni di tratta; particolare attenzione dovrà essere data al concetto relativo alla "posizione di vulnerabilità" di cui all'art. 2 co. 2 della direttiva 2011/36, non sufficientemente approfondito in sede di recepimento con il D.Lgs. 24/14;
  - la **costituzione di un Meccanismo Nazionale di Referral**, definendo cioè la cooperazione tramite cui gli attori statali adempiono ai propri obblighi per proteggere e promuovere i diritti umani delle vittime di tratta, coordinando i propri sforzi in un partenariato strategico con la società civile;
  - l' **aggiornamento delle misure di accoglienza** in modo da rispondere alle mutate fenomenologie e caratteristiche delle vittime;
  - la **formazione secondo il metodo multi agenzia** volta tra le altre cose a sensibilizzare i diversi soggetti suscettibili di venire a contatto con potenziali vittime di tratta ad una corretta identificazione;
  - **l'adozione di specifiche linee guida relative all'adempimento dell'obbligo di informazione in favore delle vittime**, così come imposto dall'art. 11 della direttiva, relativamente al diritto al rilascio del permesso di soggiorno ex art. 18 D.Lgs. 286/98 ed al diritto a richiedere la protezione internazionale; in tal senso sarà opportuno introdurre specifiche indicazioni volte a garantire tali informazioni in specifici luoghi e contesti, quali i centri di prima accoglienza, CIE, CARA, i presidi sanitari, gli stessi sportelli di ascolto dei progetti art. 18. **Tali linee guida dovranno individuare le modalità per realizzare il coordinamento dei sistemi rispettivamente della protezione a tutela delle vittime di tratta e quello a tutela dei richiedenti protezione internazionale, anche nell'ottica del recepimento della direttiva 2013/33 UE e in applicazione dell'art. 10 del D.Lgs 24/2014.**

<b>SCHEDA 1</b>	
<b>Direttrice</b>	<b>PROTEZIONE E ASSISTENZA DELLE PERSONE TRAFFICATE</b>
<b>Titolo</b>	<b>Migliorare l'emersione del fenomeno e garantire interventi di risposta efficaci e coordinati</b>
<b>Descrizione</b>	<p>Le attività volte all'emersione delle vittime, al monitoraggio dei fenomeni, alla costruzione di sistemi di segnalazione e di invio per poter essere capillarmente diffuse su tutto il territorio italiano e modulate a seconda dell'incidenza che tali fenomeni hanno sui diversi territori italiani, <b>necessitano di una linea di finanziamento propria e una strutturazione che trasformi l'attività in servizio.</b> Solo così le reti territoriali preposte agli interventi di sostegno alle vittime possono implementare sui propri territori attività di contatto volte all'informazione e all'orientamento presso i target a rischio, di monitoraggio dei fenomeni e della casistica, di presa in carico delle richieste d'aiuto, di segnalazione e invio delle vittime alle strutture d'accoglienza in maniera continuativa e professionale senza sottrarre risorse ai dispositivi di accoglienza per l'identificazione e la pronta assistenza e l'integrazione sociale, previsti dal programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18 comma 3bis del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero a norma del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.</p> <p>In quest'area d'intervento il numero verde anti tratta, per la sua molteplicità di funzioni (emersione delle vittime, monitoraggio dei fenomeni, costruzione di sistemi di segnalazione) gioca un ruolo fondamentale sia per la strutturazione di una macro area d'intervento relativa alle azioni proattive, sia per la costruzione di un sistema nazionale antitratta.</p> <p>Il numero verde ha il compito di potenziare e valorizzare le attività di emersione ma, soprattutto, di integrarle in un sistema unico per tutto il territorio italiano di segnalazione e di invio delle vittime ai progetti di accoglienza. Il numero verde costituisce la finalizzazione di gran parte delle attività proattive rivolte all'emersione delle persone vittime di tratta e sfruttamento, siano queste svolte dalle forze di polizia che dall'azione del privato sociale.</p>
<b>Azioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- istituire presso le procure e presso le questure un referente per l'applicazione del programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale;</li> <li>- strutturare presso i servizi sociali territoriali delle Città Capoluogo di provincia la gestione della presa in carico delle vittime di tratta sostenute mediante programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale.</li> </ul>
<b>Soggetti istituzionali coinvolti</b>	<b>Dipartimento per le Pari Opportunità</b> <b>Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali</b> <b>Ministero dell'Interno</b> <b>Ministero della Giustizia</b> <b>Ministero della Salute</b> <b>Regioni – Provincie - Comuni</b>
<b>Soggetti non istituzionali coinvolti</b>	<b>Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore</b>

<b>SCHEDA 2</b>	
<b>Direttrice</b>	<b>PROTEZIONE E ASSISTENZA DELLE PERSONE TRAFFICATE</b>
<b>Titolo</b>	<b>Meccanismi di rapida identificazione delle vittime</b>
<b>Descrizione</b>	<p>Il tema dell'identificazione delle persone vittime di tratta e sfruttamento ha sempre rappresentato un punto cruciale nell'ambito dei meccanismi di riposta al fenomeno predisposti a livello nazionale che, con il passare del tempo e a causa delle continue evoluzioni del fenomeno è diventato sempre più problematico. Ciò in quanto le vittime non sono più necessariamente soggette a violenza efferata e/o alla coercizione e non sempre sono prive della possibilità di movimento, ricorrendo invece ad azioni fondate su forme diverse di intimidazione. Per quanto concerne ad esempio lo sfruttamento sessuale, sono sempre più frequenti le forme di prostituzione negoziata o di sfruttamento apparentemente meno stringente, in cui alle vittime vengono lasciati maggiori vantaggi ed apparenti forme di libertà di</p>

autodeterminazione. Per queste ragioni è fondamentale che il primo approccio con la presunta vittima sia corretto, accurato e non esclusivamente formalistico.

L'apparenza pone gli operatori di fronte ad un migrante irregolare, ad un lavoratore "in nero", ad una persona dedita alla prostituzione. Occorre distinguere tra vittime e migranti irregolari, tra fenomeni di *trafficking*, di *smuggling* o di semplice immigrazione irregolare autonoma. L'identificazione è impegnativa e può richiedere del tempo, tuttavia, già in una prima fase di approccio è possibile, per gli operatori debitamente formati, cogliere alcuni elementi rilevanti, che possano far emergere la condizione di vittima di tratta. Le modalità e le prassi adottate nella fase di emersione e d'identificazione delle vittime, sono determinanti per far accedere il maggior numero di persone trafficate ai programmi di protezione sociale e influiscono anche sui progetti educativi individualizzati, oltre che sugli esiti processuali.

Le attività di emersione e identificazione delle vittime hanno un ruolo fondamentale a causa della natura stessa della tratta, che si caratterizza per l'invisibilità e la capacità di mimetizzarsi all'interno di fenomeni quali l'immigrazione, la prostituzione, l'accattonaggio, il lavoro nero e le economie illegali, nonché per il mancato riconoscimento dello sfruttamento da parte di molte delle persone che ne sono coinvolte.

L'individuazione di appropriati meccanismi di rapida identificazione delle vittime centrati su liste di indicatori differenziati per tipologia di sfruttamento rappresenta un grande ausilio per l'attività di emersione e identificazione.

Da sottolineare che gli "indicatori", considerati sempre nel loro complesso, non danno la certezza di essere di fronte ad una vittima di tratta, ma costituiscono utili indizi per coloro che per primi entrano in contatto con essa. Essi, quindi, non devono essere considerati come una "check list" infallibile, bensì solo come "spunto" da utilizzare per avviare un'analisi sul caso individuale, volta a verificare lo stato di soggezione continuativa e la condizione di sfruttamento.

L'esame del caso individuale, infatti, deve essere supportata dall'analisi del contesto criminale e sociale in cui la vittima è stata rintracciata. Pertanto, affinché gli "indicatori" siano effettivamente utili, essi devono essere non solo adattati alla realtà locale, ma devono anche essere continuamente aggiornati, in parallelo con l'evoluzione del fenomeno, tenendo conto dei diversi fattori connessi alla "domanda" nei Paesi di destinazione ed alle problematiche sottese ai flussi migratori nei Paesi di origine.

Più in generale, è necessario favorire le iniziative di collaborazione interistituzionale ed il coordinamento tra l'Autorità giudiziaria, le Forze di polizia e le ONG impegnate nel settore.

**Il processo di "identificazione" delle vittime è di fondamentale importanza per i successivi approfondimenti investigativi, per la corretta applicazione delle misure di protezione previste dalla legge, nonché, in alcuni casi, per avviare un'attività di indagine.**

Le prassi operative, mediante un approccio multi-agenzia, deve svilupparsi partendo da una valutazione unitaria di tutti gli elementi in possesso degli operatori nel momento in cui entrano in contatto con la presunta vittima, utilizzando, a tal fine, i citati "indicatori".

Questa preliminare attività dovrebbe essere seguita da un colloquio iniziale da svolgere, preferibilmente, alla presenza degli operatori sociali e di un mediatore linguistico/culturale, per consentire, da una parte, agli investigatori di fare una prima valutazione sull'attendibilità dell'intervistato ed acquisire i necessari riscontri su quanto dichiarato, dall'altro, alla presunta vittima di ricevere una prima accoglienza, anche ai fini di un possibile, successivo coinvolgimento nei programmi protezione e integrazione dell'art. 18 del D.Lgs n. 286/98, per le attività finalizzate al rilascio del permesso di soggiorno per protezione sociale o al rimpatrio assistito.

In questo contesto un'attenzione specifica deve essere riservata al **tema dei minori** ed alla loro accurata e tempestiva identificazione, sia in quanto minori vittime di tratta, che in quanto minori non accompagnati. Entrambi questi aspetti cruciali per garantire loro effettivo accesso alle misure di protezione previste dal nostro ordinamento. **Un approfondimento al tema si trova nelle Procedure Operati-**

	<b>ve Standard appositamente sviluppate per i minori.</b>
<b>Azioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- per agevolare l'emersione della tratta e la conseguente identificazione delle vittime, è importante che nei luoghi di primo contatto (UDS, Questure e postazioni delle FF.OO, aeroporti e luoghi di sbarco, centri di ascolto e servizi sociali, CIE, CARA) sia presente, o facilmente reperibile, personale qualificato e appositamente formato, in grado di instaurare da subito un rapporto fiduciario con le vittime;</li> <li>- individuare e riconoscere in ogni territorio i principali punti di possibile approdo-frequentazione-passaggio delle possibili vittime e quindi intervenire con operatori qualificati (ad esempio equipe di Unità di Strada) che, avendo mandato e modalità di approccio centrati sui diritti/bisogni della persona, possono monitorare costantemente i fenomeni e rilevare i bisogni reali;</li> <li>- individuare adeguati meccanismi di rapida identificazione delle vittime della tratta di esseri umani anche in base alle indicazioni <b>dell'Allegato 2 - "Linee guida per la definizione di un meccanismo di rapida identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento"</b> parte integrante del Piano e degli <b>indicatori periodicamente aggiornati dal gruppo di lavoro (istituito presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale) del Protocollo d'Intesa sottoscritto nell'aprile 2010 dalla DNA e dai vertici delle tre Forze di Polizia;</b></li> <li>- protocollo per la collaborazione interistituzionale ed il coordinamento tra l'Autorità giudiziaria, le Forze di polizia e le ONG impegnate nel settore per l'aggiornamento costante degli indicatori;</li> <li>- individuare, laddove non presenti, nelle Forze di Polizia, uno o più referenti per un migliore coordinamento con gli attori interessati (per la Polizia di Stato i referenti sono individuati nelle Squadre Mobili per i profili investigativi e negli Uffici Immigrazione per gli aspetti amministrativi connessi alla posizione degli stranieri sul territorio nazionale ed all'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per protezione sociale).</li> </ul>
<b>Soggetti istituzionali coinvolti</b>	<b>Dipartimento per le Pari Opportunità</b> <b>Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali</b> <b>Ministero dell'Interno</b> <b>Ministero della Giustizia</b> <b>Ministero della Salute</b> <b>Regioni – Provincie - Comuni</b>
<b>Soggetti non istituzionali coinvolti</b>	<b>Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore</b>

<b>SCHEDA 3</b>	
<b>Direttrice</b>	<b>PROTEZIONE E ASSISTENZA DELLE PERSONE TRAFFICATE</b>
<b>Titolo</b>	<b>Costituzione di un Meccanismo Nazionale di Referral (MNR)</b>
<b>Descrizione</b>	<p>Il Meccanismo Nazionale di Referral è un sistema di cooperazione tramite cui gli attori statali adempiono ai propri obblighi per proteggere e promuovere i diritti umani delle vittime di tratta, coordinando i propri sforzi in un partenariato strategico con la società civile. Gli obiettivi primari di un Meccanismo Nazionale di Referral (MNR) consistono nel garantire il rispetto dei diritti umani delle persone trafficate e nel fornire un modo efficace per orientare queste ultime verso i servizi dedicati. Il Meccanismo Nazionale di Referral (MNR) può inoltre contribuire a migliorare la politica e le procedure nazionali su un ampio ventaglio di questioni che riguardano le vittime di tratta, quali le norme relative al soggiorno ed al rientro, il risarcimento della vittima e la protezione dei testimoni.</p> <p>Nel caso in cui le vittime di tratta siano minori, ogni procedura afferente al Meccanismo Nazionale di Referral (MNR) deve essere sviluppata e applicata in stretta collaborazione con i servizi nazionali di protezione dei minori.</p> <p>Fondamentale è la funzione del <b>Numero Verde Nazionale</b> che rappresenta una ulteriore forma di punto di accesso per l'emersione delle vittime. Il punto di forza del Numero Verde è insito nella sua potenziale dimensione di <i>mainstream</i> e accessibilità, ampliando l'opportunità anche laddove non sono presenti circuiti e reti territoriali o i fenomeni sono tali da essere impossibili da raggiungere (ad esempio il lavoro domestico). Un Meccanismo Nazionale di Referral (MNR) efficace e</p>

	<p>funzionale si basa sui principi e sugli approcci qui di seguito riportati, da considerare e applicare durante tutte le fasi di assistenza e di <i>referral</i> delle persone trafficate:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Approccio basato sui diritti umani</b></li> <li>2. <b>Responsabilità del Governo</b></li> <li>3. <b>Partecipazione della società civile</b></li> <li>4. <b>Approccio pluridisciplinare e intersettoriale</b></li> <li>5. <b>Interesse superiore del minore</b></li> <li>6. <b>Responsabilità e trasparenza</b></li> </ol> <p><b>Tematiche Trasversali</b></p> <p>Le tematiche trasversali qui di seguito elencate sono importanti durante tutto il processo di referral nazionale e devono essere considerate nella loro totalità nell'implementazione di qualsiasi misura del Meccanismo Nazionale di Referral (MNR):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Sicurezza e Incolumità</b></li> <li>- <b>Partecipazione</b></li> <li>- <b>Trasmissione di informazioni</b></li> <li>- <b>Scambio di informazioni</b></li> <li>- <b>Protezione dei dati</b></li> <li>- <b>Interpretariato e mediazione culturale</b></li> <li>- <b>Formazione e supervisione</b></li> <li>- <b>Monitoraggio e valutazione</b></li> <li>- <b>Risorse umane e finanziarie</b></li> </ul> <p>Per definire e gestire efficacemente il Meccanismo Nazionale di Referral (MRN) si includono una serie dettagliata di Procedure Operative Standard (POS), costituite da misure distinte volte a garantire un'adeguata assistenza alle vittime di tratta attraverso le fasi di:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Identificazione;</i></li> <li>2. <i>Prima assistenza e protezione;</i></li> <li>3. <i>Assistenza a lungo termine e inclusione sociale;</i></li> <li>4. <i>Rientro e inclusione sociale;</i></li> <li>5. <i>Procedimenti penali e civili.</i></li> </ol> <p>Ogni Procedura Operativa Standard (POS) si fonda sulle seguenti misure:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>cosa sono (COSA)</i></li> <li>- <i>quando devono essere adottate (QUANDO)</i></li> <li>- <i>chi deve adottarle (CHI)</i></li> <li>- <i>in che modo devono essere applicate (COME).</i></li> </ul> <p>Le misure indicate non seguono sempre un ordine cronologico; in alcune circostanze devono essere applicate simultaneamente, mentre in altri casi devono seguire un ordine di attuazione diverso.</p> <p>In caso di minori vittime di tratta, tutte le misure adottate devono avere come obiettivo primario gli interessi superiori del minore, risultante da una valutazione attenta e approfondita condotta da professionisti formati e qualificati. Qualunque decisione deve essere presa tenendo conto delle opinioni del minore, che dovrebbero essere sollecitate proattivamente in tutte le diverse fasi previste, sia dallo staff che dai decisori coinvolti con la relativa competenza richiesta.</p>
<b>Azioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- istituire il meccanismo nazionale di referral comprensivo delle Procedure Operative Standard (POS) e delle relative misure (<b>allegato 1</b> - Meccanismo Nazionale di Referral per le persone trafficate in Italia), direttamente acquisito dalle “Linee guida per lo sviluppo di un Sistema transazionale di Referral per le persone trafficate in Europa: TRM-EU” elaborate dal Dipartimento per le pari opportunità e dal ICMPD – <i>International Centre for Migration Policy Development</i> con il sostegno finanziario del Programma “Prevenzione e Lotta Contro la Criminalità” – Commissione Europea – Direzione Generale di Giustizia, Libertà e Sicurezza; per i minori si utilizzano le procedure Operative Standard</li> </ul>



	(POS) definite dal progetto AGIRE ( <i>Austria, Grecia, Italia, Romania – Agire per potenziare la partnership tra soggetti pubblici e privati nell'identificazione e supporto di minori vittime e a rischio di tratta in Europa</i> ) nell'ambito del Programma "Prevenzione e Lotta Contro la Criminalità" della Commissione Europea – Direzione Generale di Giustizia, Libertà e Sicurezza ( <b>allegato 4</b> ) e allo strumento operativo destinato a operatori di comunità per minori per l'emersione di potenziali vittime di tratta o grave sfruttamento elaborato nell'ambito del progetto "PROTECTION FIRST" finanziato nell'ambito del Programma "Prevenzione e Lotta Contro la Criminalità" della Commissione Europea ( <b>allegato 5</b> ).
<b>Soggetti istituzionali coinvolti</b>	<b>Dipartimento per le Pari Opportunità Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia Ministero della Salute Regioni – Provincie - Comuni</b>
<b>Soggetti non istituzionali coinvolti</b>	<b>Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore</b>

<b>SCHEDA 4</b>	
<b>Direttrice</b>	<b>PROTEZIONE E ASSISTENZA DELLE PERSONE TRAFFICATE</b>
<b>Titolo</b>	<b>Aggiornamento sistemi di accoglienza e inclusione</b>
<b>Descrizione</b>	<p>L'art. 18 D.Lgs 286/98 costituisce ancora oggi un prezioso strumento a tutela delle persone straniere vittime di tratta e grave sfruttamento.</p> <p>La peculiarità che rende l'istituto disciplinato dall'art. 18 D.Lgs 286/98 uno dei modelli più avanzati ed efficaci nel contesto europeo ed internazionale per la tutela delle vittime di tratta e di riflesso per il contrasto ai soggetti e alle organizzazioni criminali dedite a tali delitti, è costituita dall'intento di superare il concetto che vede la protezione sociale condizionata alla collaborazione della vittima con l'Autorità Giudiziaria.</p> <p>Gli elementi che sin dall'origine hanno reso la norma unica nel panorama internazionale sono la previsione del c.d. "doppio binario", ossia la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno e accedere ai benefici connessi indipendentemente dalla collaborazione con l'Autorità Giudiziaria e la garanzia di un completo e definitivo inserimento nel contesto sociale della vittima grazie al suo ingresso in un programma di assistenza e integrazione sociale ed alla possibilità di convertire il permesso di soggiorno in permesso di altro tipo.</p> <p>Anche nel merito del <b>programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18 D.Lgs 286/98, occorre però prevedere un aggiornamento delle modalità di presa in carico e delle misure di accoglienza</b> in modo da rispondere alle mutate fenomenologie e caratteristiche delle vittime:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>caratteristiche di genere</li> <li>caratteristiche del percorso migratorio e di sfruttamento (o sfruttamenti) e dell'intreccio con altri flussi o fenomeni migratori</li> <li>caratteristiche legate alle capacità di <i>empowerment</i> o multi-problematicità individuale</li> <li>caratteristiche del territorio in termini di presenza di risorse produttive, sociali e culturali, e delle capacità di inclusione nei servizi istituzionali territoriali.</li> </ol> <p><b>In tal senso è richiesta la presenza di strutture a diversa intensità di accoglienza (prima accoglienza, seconda accoglienza, strutture di autonomia, presenza di sistemi di housing sociale, reti di co-housing) e la sistematizzazione di modalità di prese in carico territoriali da realizzarsi in presenza di alcuni requisiti specifici e vincolanti (assenza di elementi di pericolosità per la vittima e la sua rete di ospitalità, assenza di qualsiasi forma di illegalità nella rete naturale e affettiva).</b></p> <p>Con il D.Lgs 286/98, si disciplinano, tra l'altro, le modalità di soggiorno dei minori stranieri sul territorio dello Stato. Tra le norme vigenti nell'ordinamento italiano</p>

si prevede che i minori non accompagnati che arrivano nel territorio nazionale vengano accolti nei centri di primo soccorso e accoglienza, identificati e lì ospitati non oltre 48 ore e destinati poi a strutture di accoglienza. Il quadro normativo di riferimento per la tutela dei diritti dei minori è costituito dalla Convenzione sui diritti del fanciullo fatta a New York il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176. Nell'ambito delle migrazioni, i minori stranieri non accompagnati rappresentano un gruppo particolarmente vulnerabile.

Da molti anni l'Italia affronta l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in termini di emergenza. I minori non accompagnati rappresentano una componente del più vasto fenomeno migratorio, ma, più specificamente, della migrazione di categorie particolarmente vulnerabili.

**È necessario ricercare una soluzione che non sia di tipo emergenziale ma affronti in maniera organica – anche sul piano normativo – il problema dei minori stranieri non accompagnati, nel rispetto delle norme internazionali, quali la Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, e ad uniformare le procedure di identificazione e di accertamento dell'età (DPCM in esame ai sensi dell'art. 4 del dlgs 24/2014).**

Il Regolamento “Dublino III” fa parte del pacchetto di strumenti giuridici la cui approvazione da parte del Parlamento Europeo ha completato il lungo e faticoso percorso verso il Sistema europeo comune d'asilo (CEAS). Nell'emendare le leggi nazionali per fare in modo che siano conformi alle modifiche introdotte, è necessario non limitarsi a garantire gli standard minimi previsti, ma bisogna porsi l'obiettivo di costruire un sistema d'asilo con standard alti, in consultazione con le ONG e gli altri enti di tutela, nell'ottica di garantire i diritti e la protezione effettiva di persone già gravemente provate da guerre e persecuzioni.

**Il Fondo per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati** (art. 23, L. n. 135/2012) deve essere dotato di risorse adeguate al fine di assicurare la sostenibilità dei servizi ai minori.

Per alcune azioni riguardanti i minori vittime di tratta si rimanda al **Terzo Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2010-2011 c.d. Piano Nazionale Infanzia (PNI)** adottato dal Presidente della Repubblica con DPR del 21 gennaio 2011 che è un documento molto importante in quanto contiene le linee strategiche fondamentali e gli impegni concreti che il Governo intende perseguire per sviluppare un'adeguata politica per l'infanzia e l'adolescenza.

**Si rimanda inoltre al regolamento del programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18 D.Lgs 286/98, da adottare entro tre mesi dall'adozione del presente piano per la regolamentazione delle attività progettuali.**

Nell'ambito degli interventi a favore delle vittime di tratta delle persone, nel 2000, il Dipartimento Pari Opportunità ha istituito il Numero Verde 800.290.290, attivo 24 ore su 24, 365 giorni all'anno. Il Numero Verde contro la tratta è gratuito e anonimo e consente di entrare in contatto con personale specializzato multilingue.

In qualità di postazione nazionale, il Numero Verde, deve provvedere alla:

- raccolta delle telefonate provenienti da tutto il territorio nazionale;
- prima lettura della richiesta;
- azione di “filtro” consistente nell'identificazione delle telefonate non pertinenti;
- deviazione delle telefonate pertinenti ai progetti con competenza territoriale rispetto all'area geografica di provenienza del/la chiamante;
- coordinamento dell'attività di “messa in rete nazionale” delle accoglienze e dei trasferimenti delle vittime tra i diversi progetti;
- monitoraggio dell'attività di emersione a livello nazionale.

Il N. Verde, strutturando prassi e procedure di raccolta dati, di segnalazione e

	<p>attivazione delle reti, di invio e trasferimento dell'utenza ai progetti territoriali, è l'unico dispositivo che consente alle operatività delle reti territoriali presenti sui territori di mantenere da una parte la propria autonomia e specificità operativa e metodologica, dall'altra di operare all'interno di un quadro e di una strategia unica orientata alla tutela dei diritti umani e al lavoro di rete multi agenzia.</p>
<p><b>Azioni</b></p>	<p><b><u>Azioni di inclusione formative-professionalizzanti-lavorative</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- al fine di consentire una efficace piano individuale di inclusione e integrazione, è necessario poter avere la certezza di risorse esterne ai progetti che gestiscono i programmi di inclusione e la possibilità di forme di accesso agevolate per le vittime stesse, laddove eventuali ritardi nel rilascio del permesso di soggiorno rendono impossibile l'accesso alle misure di alfabetizzazione alla lingua italiana, dei corsi professionalizzanti e dell'accesso alle misure di sostegno all'inserimento lavorativo;</li> <li>- finalizzare l'assistenza e l'integrazione sociale ad accompagnare le persone vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento – che abbiano eventualmente già beneficiato di misure di prima assistenza - in un percorso di assistenza personalizzato di secondo livello, integrato e multidimensionale di inclusione attiva e di integrazione e autonomia personale (anche mediante l'uso delle nuove tecnologie e dei processi d'uso delle ICT), teso a favorire la loro integrazione sociale in Italia o il loro rientro volontario assistito nel paese di origine;</li> <li>- attivare azioni di motivazione, di empowerment e di maggiore occupabilità dei migranti, orientamento, formazione e inserimento lavorativo anche attraverso la sperimentazione di reti composte da soggetti altamente qualificati che lavorino nell'ottica di programmare e potenziare gli interventi di lotta alla tratta assicurando l'accesso ai servizi sociali e al mercato del lavoro a favore di soggetti a forte rischio esclusione;</li> <li>- puntare ad un processo di inclusione sociale degli immigrati e delle vittime di tratta che dia molto spazio all'incontro delle identità altrui e all'interazione tra individui, ciascuno con il proprio bagaglio culturale e rispettoso di quello altrui, così come indicato nel Piano per l'integrazione nella sicurezza Identità e Incontro del 2010 in aggiunta all'Accordo di integrazione entrato in vigore il 10 marzo 2010;</li> <li>- creazione di reti tra servizi socio-sanitari, servizi per il lavoro, sindacati, organizzazioni datoriali, associazioni del terzo settore al fine di promuovere dispositivi per l'inclusione socio-lavorativa delle vittime di tratta;</li> <li>- attivare/potenziare una rete inter-regionale per la ricerca del lavoro per favorire la mobilità delle vittime di tratta in relazione a opportunità di lavoro legate alle competenze formali o informali possedute dai beneficiari finali degli interventi;</li> <li>- progettare percorsi di inserimento socio-lavorativo all'interno dei servizi / programmi di protezione sociale (predisposizione di piani individualizzati di accompagnamento al lavoro, erogazione di una filiera di servizi legati partendo dalla costruzione di un percorso personale;</li> <li>- potenziare la possibilità di ricorrere ai tirocini formativo lavorativi, finalizzati allo sviluppo di competenze di base e tecnico pratiche. Il tirocinio, infatti, rappresenta uno strumento particolarmente utile a motivare i beneficiari (anche sotto il profilo della gratificazione economica, fondamentale per il rafforzamento dell'autonomia quotidiana) e per un primo approccio con il mercato del lavoro di soggetti che difficilmente potrebbero accedervi;</li> <li>- dare impulso a rapporti di collaborazione/accordi con il mondo delle imprese e/o con le associazioni di settore per potenziare e fare leva anche sulla responsabilità sociale d'impresa così come definita nella Comunicazione della Commissione europea del 25 ottobre 2011;</li> <li>- interventi di formazione specialistica per gli operatori delle reti progettuali del sistema degli interventi in aiuto alle persone vittime di tratta e grave sfruttamento referenti delle unità territoriali preposti all'identificazione delle vittime e all'invio di queste nei dispositivi di protezione;</li> <li>- costruire progetti integrati di accompagnamento all'inserimento lavorativo, incentivazione alle imprese per l'assunzione e l'adattamento degli ambienti di lavoro;</li> <li>- attivazione di misure di conciliazione per donne vittime di tratta, al fine di con-</li> </ul>

sentire la partecipazione a percorsi formativi di acquisizione delle competenze e conoscenze linguistiche e culturali.

#### **Pronta accoglienza delle vittime maggiorenni**

- garantire un sistema di accoglienza diffuso sul territorio che abbia al suo interno strutture differenziate per i vari target di persone accolte al fine di **diversificare le pronte accoglienze**, in linea con l'evoluzione delle vittime stesse (aumento degli uomini, aumento delle forme complesse della casistica e delle soggettività);
- prevedere l'aggiornamento delle forme di pronta accoglienza, nonché la sperimentazione (o il potenziamento delle sperimentazioni esistenti previo censimento quali-quantitativo) di alcune strutture di pronta accoglienza che rispondano a requisiti particolari di innovazione;
- implementare un sistema più organizzato per la collocazione delle vittime, che vada oltre le messe in rete del Numero Verde. Un esempio è la banca dati dello SPRAR, dove si conoscono in tempo reale i posti disponibili sul tutto il territorio nazionale e, in base a questo sistema, le vittime vengono spositate da un progetto all'altro in tempi rapidi.

#### **Pronta accoglienza delle vittime minori**

- **rafforzare il sistema nazionale di accoglienza, attivando strutture di primissima accoglienza ad alta specializzazione**, che accolgano i minori stranieri non accompagnati nella fase di primo rintraccio e pianificare l'accoglienza di secondo livello di tutti i minori stranieri non accompagnati nell'ambito dello SPRAR, adeguatamente potenziato e finanziato così come da **"Piano Operativo Nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati" oggetto dell'intesa tra Governo, le Regioni e gli Enti locali del 9 luglio 2014**;
- istituire un sistema nazionale di accoglienza in coordinamento con il sistema minori, ampliando il numero di posti previsti dal Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) e ad attivare una banca dati nazionale per disciplinare l'invio dei minori che giungono in Italia nelle strutture di accoglienza dislocate in tutte le regioni, sulla base delle disponibilità di posti e di eventuali necessità e bisogni specifici degli stessi minori;
- prevedere la partecipazione attiva e diretta dei minori stranieri non accompagnati a tutti i procedimenti che li riguardano, nel rispetto dei principi della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- favorire la promozione della presa in carico e di un sostegno continuativo dei minori stranieri in condizioni di particolare vulnerabilità (vittime di tratta e di sfruttamento, richiedenti asilo e altri) ed il sostegno organico all'integrazione sociale, scolastica e lavorativa dei minori stranieri non accompagnati anche vicini al compimento della maggiore età;
- incentivare il coinvolgimento attivo delle comunità nell'accoglienza e nell'integrazione dei minori stranieri non accompagnati, sviluppando maggiormente l'affido familiare come alternativa alla comunità prendendo in carico e **sostenendo continuamente i minori vittime di tratta e di sfruttamento ponendo i «tutori volontari» in rete con i garanti per l'infanzia e l'adolescenza**;
- favorire le attività per il ricongiungimento dei minori con i loro genitori allorché giunti sul territorio italiano e applicare quanto indicato dal DPCM n. del xx/xx/xx in attuazione all' art. 4 del D.Lgs 24/2014 relativamente all'informazione sui loro diritti, incluso l'eventuale accesso alla procedura di protezione internazionale e alla determinazione della minore età mediante i meccanismi individuati.
- adottare, una procedura armonizzata sull'intero territorio nazionale nell'interesse superiore del minore ed assicurare che sia previsto il rimpatrio assistito quando ciò corrisponde al superiore interesse del minore e che sia garantita a questi l'assistenza per tutto il periodo successivo. È opportuno porre in essere tutte le necessarie iniziative volte alla creazione, con l'intervento del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ed in collaborazione con le organizzazioni non governative accreditate, di percorsi di emigrazione assistiti

	<p>per quei minori non accompagnati che transitano attraverso l'Italia e che hanno manifestato l'intenzione di raggiungere altri Paesi europei dove hanno residenza i loro familiari, al fine di porre in essere gli opportuni controlli che in tal senso eviterebbero a questi minori viaggi rischiosissimi e l'incertezza del futuro (DUBBLINO III);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- assicurare l'assistenza affettiva e psicologica dei minori stranieri non accompagnati in ogni stato e grado del procedimento, dalla presenza di persone idonee indicate dal minore, nonché di gruppi, fondazioni, associazioni od organizzazioni non governative di comprovata esperienza nel settore dell'assistenza ai minori stranieri e iscritti nel registro di cui all'articolo 42 del Testo Unico sull'Immigrazione, previo consenso del minore, e ammessi dall'autorità giudiziaria o amministrativa che procede. Il minore straniero non accompagnato ha diritto a partecipare per mezzo di un suo rappresentante legale a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano e ad essere ascoltato nel merito. A tale fine deve essere assicurata la presenza di un mediatore culturale; <p><b><u>Numero Verde contro la tratta 800.290.290</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- potenziare il numero verde nell'azione di interfaccia tra chi opera nell'area dell'emersione e nei dispositivi di accoglienza, codificando modalità di raccolta dati, procedure di segnalazione, di presa in carico e invio, supportando le reti territoriali locali nel qualificarsi come sottosistemi operativi e gestionali di un unico sistema nazionale antitratta.</li> </ul> </li></ul>
<b>Soggetti istituzionali coinvolti</b>	<p><b>Dipartimento per le Pari Opportunità</b>  <b>Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali</b>  <b>Ministero dell'Interno</b>  <b>Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale</b>  <b>Ministero della Giustizia</b>  <b>Ministero della Salute</b>  <b>Regioni – Provincie - Comuni</b></p>
<b>Soggetti non istituzionali coinvolti</b>	<b>Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore</b>

<b>SCHEDA 5</b>	
<b>Direttrice</b>	<b>PROTEZIONE E ASSISTENZA DELLE PERSONE TRAFFICATE</b>
<b>Titolo</b>	<b>Il ritorno volontario assistito nei paesi di origine</b>
<b>Descrizione</b>	<p>Il Ritorno Volontario Assistito è la possibilità di ritorno offerta ai migranti che non possono o non vogliono restare nel Paese ospitante e che desiderano, in modo volontario e spontaneo, ritornare nel proprio Paese d'origine.</p> <p>La misura del Rimpatrio Volontario Assistito (RVA) è attuata dal Governo italiano in favore dei cittadini extracomunitari da oltre un decennio, attraverso l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM).</p> <p>I programmi di RVA si realizzano con il co-finanziamento del Fondo Europeo Rimpatri e degli Stati Membri dell'Unione Europea. In Italia l'Autorità Responsabile del Fondo Europeo Rimpatri è il Ministero dell'Interno, Dipartimento delle Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale per i servizi civili per l'immigrazione e l'asilo.</p> <p>Le iniziative di Ritorno Volontario Assistito (RVA) permettono il ritorno in patria in condizioni di sicurezza e dignità di cittadini provenienti da terzi paese residenti in Italia che ne facciano espressa richiesta.</p> <p>È importante sottolineare che tutte le persone che beneficiano dei programmi di RVA rinunciano al loro status e al loro permesso di soggiorno.</p> <p>Attualmente in Italia si realizzano diversi programmi di ritorno volontario assistito.</p> <p>I programmi di ritorno volontario rappresentano la risposta al bisogno dei migranti di rientrare in patria. <b>Tuttavia è necessario perseguire un approccio integrato affinché la reintegrazione nei paesi di origine sia efficace allo scopo di prevenire ulteriori forme di vittimizzazione.</b></p>
<b>Azioni</b>	-

	- -
<b>Soggetti istituzionali coinvolti</b>	<b>Dipartimento per le Pari Opportunità Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Ministero dell'Interno Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale Ministero della Giustizia Ministero della Salute Regioni – Province - Comuni</b>
<b>Soggetti non istituzionali coinvolti</b>	<b>Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore</b>

--

#### **4. COOPERAZIONE CON I PAESI DI ORIGINE DELLA TRATTA**

***Governance* transnazionale delle politiche di prevenzione e contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento lavorativo.**

È necessario potenziare o promuovere la collaborazione dello Stato italiano con gli organismi internazionali competenti in materia di tratta e di grave sfruttamento lavorativo (OIM, ILO, ecc.), e con i Paesi europei o extra-U.E. coinvolti dai suddetti fenomeni criminosi (Romania, Bulgaria, Nigeria, ecc.). L'azione deve particolarmente favorire lo sviluppo di politiche ed interventi condivisi, a livello transnazionale, per la tutela e l'inclusione socio-lavorativa delle vittime, compreso il tema del rimpatrio volontario e del reinserimento socio-lavorativo nel paese di origine.

È necessario la costruzione di campagne di sensibilizzazione e prevenzione, condivise con paesi origine rivolte alla popolazione e alle amministrazioni pubbliche.

**A cura degli Esteri**

## PARTE II

### Sistema di monitoraggio e verifica del PNA

Il Piano di azione, quale strumento programmatico e di indirizzo, e il suo monitoraggio, quale modalità imprescindibile per un controllo efficace dei progressi raggiunti e la verifica dell'impatto delle politiche adottate a favore delle vittime di tratta, si collocano a pieno titolo tra gli adempimenti degli impegni assunti dall'Italia anche a livello sovranazionale.

Il processo di monitoraggio e di valutazione determina l'effettivo funzionamento di un sistema, il raggiungimento o meno dei risultati previsti mediante le procedure specificate e l'ottenimento, attraverso tali risultati, degli obiettivi specifici e dei fini strategici. Tale processo consente un miglioramento delle procedure a livello operativo o una riformulazione degli obiettivi a livello strategico, basandosi sui risultati della valutazione. Il monitoraggio e la valutazione dovrebbero inoltre determinare l'impatto delle misure anti-tratta sui diritti umani delle persone trafficate, la cui opinione sull'assistenza ricevuta dovrebbe essere tenuta in considerazione.

Il monitoraggio del PNA avverrà attraverso la costituzione di gruppi di lavoro interistituzionali e composti da soggetti del privato sociale che opereranno in coordinamento con la Cabina di regia per la *governance* del piano.

Il monitoraggio rappresenta un momento di verifica di quanto il Piano abbia colto priorità e fenomeni attuali per le vittime di tratta, oggi, in Italia, e per il rilancio di nuove aree di intervento.

Nello specifico, gli obiettivi del monitoraggio saranno:

- valorizzare i risultati raggiunti e gli interventi effettuati a livello nazionale, regionale e locale in relazione ai bisogni e ai fenomeni emergenti segnalati nel Piano di azione;
- rilevare dati quantitativi e qualitativi che permettano di avere indicazioni utili per un'analisi delle condizioni delle vittime di tratta;
- identificare esperienze significative e aree di maggiore criticità in relazione alla diversa tipologia delle azioni individuate nel piano;
- dare un supporto alle attività decisionali, a qualsiasi livello le stesse siano collocate.

L'articolazione del monitoraggio si svilupperà su più livelli di competenza e/o responsabilità istituzionale (Amministrazioni centrali, Regioni e Province autonome e un insieme rappresentativo di aree metropolitane), verificando anche il grado di partecipazione da parte di soggetti terzi quali associazioni di volontariato, terzo settore e società civile. L'impostazione deve risultare coerente con la struttura di responsabilità delineata nelle azioni che tiene conto del nuovo quadro di competenze ripartite tra Stato, Regioni ed enti locali e riflette i principi di "sussidiarietà verticale" fra le istituzioni pubbliche e di "sussidiarietà orizzontale", fra istituzioni pubbliche e società civile.

Dal punto di vista metodologico si prevederanno gruppi di lavoro, uno per ognuna delle direttrici del piano. I gruppi raccoglieranno informazioni qualitative e quantitative sugli interventi previsti (anche tramite l'audizione di testimoni chiave o rappresentanti di istituzioni e associazioni ritenuti utili per l'inquadramento degli argomenti), esaminerà le informazioni disponibili, condividerà gli esiti individuando criticità e prospettive di sviluppo e metterà a punto schede di monitoraggio per ognuna delle azioni del piano.

Si dovrà tracciare, da un lato, l'operato istituzionale e, dall'altro, gli esiti di questo per quanto previsto da ciascuna azione.



L'analisi delle diverse azioni e del loro impatto consentirà di individuare le linee strategiche fondamentali e gli impegni concreti che il Governo deve perseguire per sviluppare un'adeguata politica per la tutela delle vittime di tratta e per contrastare in modo efficace il fenomeno. Il monitoraggio del PNA rappresenterà quindi un valido percorso da seguire per l'esame delle criticità che investono il mondo del contrasto alla tratta degli esseri umani, l'individuazione dei punti di forza e la formulazione di proposte per le aree di interesse da porre al centro del futuro piano di azione.

Si auspica la possibilità di raccogliere l'opinione dei beneficiari finali del piano stesso al fine di utilizzare i risultati del monitoraggio per dare vita ad un percorso pilota di pre-programmazione partecipata per la formulazione del prossimo piano di azione, che coinvolga anche le vittime di tratta e grave sfruttamento.

### **Rilevazione, organizzazione e sistematizzazione dei dati statistici di riferimento**

Dovrà essere avviato il monitoraggio previsto dalla lettera b) dell'art. 7 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24 a cura del Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che si avvalga dei dati non soltanto degli enti che realizzano i programmi di assistenza ex art. 18 D.Lgs 286/98, ma altresì, come in effetti previsto, di quelli delle diverse Amministrazioni coinvolte, quali il Ministero dell'Interno, della Giustizia, della Salute e l'ISTAT.

Si pensa ad un sistema *data warehouse* complessivo e che raccoglierà informazioni relative a:

- Produzione di report di analisi qualitativa sulla tratta atti a monitorare l'analisi dei mutamenti delle forme della tratta; l'analisi dei cambiamenti dei meccanismi di reclutamento; l'analisi finalizzate alla comprensione del diverso ruolo della vittima nel tempo. In tal senso emerge come criticità la mutevole consapevolezza della vittima del proprio ruolo di vittima a seconda della relazione più o meno violenta con l'autore della tratta.
- Produzione di report di analisi di dati atti a monitorare il fenomeno con particolare riferimento alla sua numerosità, alla tipologia di vittima (sesso, età, cittadinanza o paese di nascita), alla tipologia della tratta e del tipo di sfruttamento (sessuale, per lavoro, accattonaggio, rimozione organi, ecc...), al tipo di percorso effettuato dalla vittima in arrivo in Italia, definizione dello spazio temporale del fenomeno, analisi dinamica di accadimento del fenomeno.
- Analisi dei percorsi giuridici degli autori della tratta, caratteristiche degli autori della tratta (sesso, età, cittadinanza o paese di nascita), analisi della correlazione del fenomeno oggetto di studio con altri fenomeni di rilevanza penale, come la criminalità organizzata, il riciclaggio del denaro sporco, la falsificazione dei documenti; analisi della lunghezza dei processi e degli esiti giuridici.
- Analisi dati secondari da Report di istituzioni internazionali.
- Definizione dei contenuti del *data warehouse* delle vittime, individuazione dei soggetti che dovrebbero alimentarlo; analisi di fattibilità per il reperimento dei dati.
- Rilevazione, organizzazione e sistematizzazione dei dati di riferimento offerti dalle schede SIRIT che adeguatamente trattate permettono un controllo sul sistema degli interventi intesi come presa in carico e più estesamente sulle caratteristiche del fenomeno nonché sulla composizione dei soggetti che si interfacciano con il sistema.

Si potrà progettare una scheda adatta a monitorare il fenomeno della tratta da far utilizzare a tutte le associazioni e soggetti interessati, al fine di avere dati comparabili.

I possibili soggetti potrebbero essere:

- Numero verde anti-tratta
- Associazioni
- Unità di strada
- Centri anti-tratta
- Osservatori territoriali (regionali, comunali) anti-tratta
- Forze di polizia
- Permessi di soggiorno
- Centri per immigrati irregolari, richiedenti asilo, rifugiati
- CIE, CDA, CARA...
- Operatori della Protezione umanitaria
- Uffici di collocamento
- Servizi sociali
- Servizi sanitari
- Analisi dati secondari dal Report accademici

Inoltre reperire da fonti istituzionali per esaminare gli aspetti giuridici della tratta:

- Ministero dell'Interno, dati delle Forze di Polizia
- Istat, dati dal Registro dei Reati delle procure
- Istat, dati dal Casellario giudiziario
- Dap, dati detenuti
- Ministero di giustizia, dati del dibattimento
- Agenzia doganale
- Analisi dati secondari dai Report accademici
- Dati su confische e congelamento beni

Dovrà essere effettuata un'analisi delle fonti per lo studio del fenomeno della tratta dal punto di vista delle vittime e degli autori della tratta. Il focus sarà sulla reperibilità delle fonti, l'attendibilità della fonte e l'analisi della problematica della duplicazione dei dati tra le diverse fonti.

Inoltre verrà effettuata una raccolta dei dati delle investigazioni finanziarie e dei dati giudiziari.

Verrà elaborata una rassegna delle politiche intraprese, incluse le campagne di sensibilizzazione per disincentivare la domanda e sull'utilizzo del meccanismo di *referral*.

Si effettuerà l'analisi dei possibili percorsi di uscita dalla tratta (inclusa la consapevolezza della donna sulle attività da svolgere), attraverso i dati delle associazioni e dei permessi di soggiorno, delle imprese, degli uffici atti all'incrocio di domanda e offerta.

Si predisporranno strumenti atti a monitorare le azioni legislative, operative, politiche intraprese, utili per gli *stakeholders* ai fini della valutazione dell'efficacia delle azioni stesse.