



Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018

*Adottato dal Consiglio dei Ministri
nella riunione del 26 febbraio 2016*

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)

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, il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani (PNA) per gli anni 2016-2018.

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 un approccio comprensivo e coordinato basato su sinergie tra le varie Amministrazioni centrali, territoriali e locali coinvolte e le relative risorse disponibili, anche alla luce della pluralità di competenze pubbliche impegnate 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*).

La trasversalità delle competenze pubbliche coinvolte riguarda 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 complementarietà, le risorse nazionali disponibili.

È fondamentale garantire la cooperazione tra il livello istituzionale e il privato sociale di riferimento, la cui valorizzazione è 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*, dalla *Convenzione di Varsavia ratificata con Legge 108/2010 nell'ordinamento italiano e dalle Raccomandazioni del Gruppo GRETA, dell'OSCE, dello Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children delle Nazioni Unite e delle Raccomandazioni accettate dall'Italia in occasione della Revisione Periodica Universale II Ciclo*.

Principi generali

A livello di Unione Europea, il quadro giuridico e politico riconosce la tratta come fenomeno di genere e impone agli Stati membri di porre in essere azioni *gender-specific*. Per la prima volta, la Direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo ha adottato un approccio di genere al fenomeno della tratta, riconoscendo che le donne e gli uomini, le bambine e i bambini subiscono la tratta in circostanze diverse e necessitano di forme di assistenza e sostegno attente alla dimensione di genere. Inoltre, la Strategia UE individua nella violenza sulle donne e nella disuguaglianza di genere una causa di fondo della tratta e delinea una serie di misure finalizzate ad affrontare la dimensione di genere della tratta, visto che la vulnerabilità alla tratta finalizzata a forme diverse di sfruttamento dipende dal genere.

Sulla base delle principali raccomandazioni, l'efficacia delle azioni di prevenzione, contrasto della tratta e tutela delle vittime non può prescindere quindi da un approccio globale e di sistema al fenomeno e alle sue conseguenze. E' quindi fondamentale porre particolare atten-

zione ad alcuni aspetti metodologici che possono sostenere la dimensione olistica degli interventi, condizionando positivamente la qualità, l'efficacia e l'impatto dei progetti.

Ci si riferisce a metodi di lavoro quali: la prospettiva di genere, la transnazionalità e l'interregionalità, l'interrelazione e l'integrazione delle politiche, la creazione/rafforzamento e gestione di reti e relazioni tra una pluralità di soggetti, le modalità di approccio al target fortemente integrate e centrate sulla persona, al principio di non discriminazione.

L'integrazione della prospettiva di genere consente di progettare, implementare, monitorare e valutare interventi che tengono conto delle disuguaglianze di genere e integrano una specificità di genere laddove opportuno.

E' inoltre necessario che nell'ambito delle politiche di prevenzione della tratta di esseri umani e di tutela delle vittime si definiscano misure focalizzate non solo sulla particolare vulnerabilità delle donne, ma anche dirette a incrementare i loro diritti, al fine di evitare misure anti-tratta che comprimano ulteriormente la loro libertà e la loro libertà e autonomia.

Il pregiudizio di una connaturata debolezza delle donne e della conseguente necessità di metterle "sotto protezione" potrebbe infatti comprimere ulteriormente la loro autodeterminazione. L'integrazione di una prospettiva di genere comporta, tra l'altro, un'analisi approfondita dei fattori specifici che nei paesi di origini contribuiscono ad esporre le persone al rischio di coinvolgimento nel traffico di esseri umani.

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 e il loro aggiornamento nel tempo;
- 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 basate sul rispetto dei diritti umani e del principio di non discriminazione, in un'ottica di mainstreaming di genere e di tutela dei diritti dei minori.

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, con un approccio comprensivo ed in maniera coordinata, dei molteplici aspetti che caratterizzano il fenomeno stesso. E' un fenomeno, quindi, che richiede una *governance* multilivello e multi-agenzia.

Le azioni per la lotta alla tratta 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 assoluto rilievo, di contrasto e repressione del crimine di sfruttamento di esseri umani, affidato a tutte le Forze dell'Ordine, l'altro di prevenzione e protezione delle vittime, affidato ai servizi sociali pubblici e del privato sociale accreditato** attraverso l'iscrizione nell'apposita II sezione del registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività a favore degli immigrati, come previsto dall'articolo 52, comma 1, del Regolamento di attuazione del Testo unico Immigrazione, D.P.R. 18 ottobre 2004, n.334.

Nell'ambito del contrasto e della repressione del crimine, come si diceva, un ruolo di assoluta rilevanza è da attribuire alle Forze dell'Ordine e alla magistratura.

Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza, Corpo forestale dello Stato svolgono un'azione preventiva e repressiva di assoluto rilievo attraverso attività di investigazioni di

polizia giudiziaria a livello nazionale, con particolare riferimento alla ricerca e cattura dei latitanti più pericolosi ed alle organizzazioni criminali di stampo mafioso legate al traffico e al contrabbando, alla raccolta, analisi ed elaborazione dei dati e delle informazioni connesse alle fenomenologie criminali più rilevanti, alla cooperazione internazionale con i paesi esteri nella lotta al crimine organizzato con reciproco scambio di informazioni e di strategie operative e procedure finalizzate a combattere i fenomeni criminosi transnazionali, al supporto, a livello tecnico-scientifico, agli organi investigativi e all'Autorità Giudiziaria nell'espletamento di indagini che richiedono l'uso di specifiche professionalità. Da parte sua l'Autorità giudiziaria, attraverso la Direzione Nazionale Antimafia, che ha il compito di coordinare e dare impulso a tutte le indagini svolte dalle Direzioni Distrettuali Antimafia, ossia a tutte le indagini contro la criminalità organizzata italiana o transazionale, e quindi anche alle indagini su *Trafficking* e *Smuggling*.

Da sottolineare, di contro, nell'ambito dell'assistenza e protezione, il ruolo che il Dipartimento per le Libertà Civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno svolge e ha svolto nel corso di questi anni attraverso l'impegno profuso nella partecipazione alle attività della Commissione Interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento, nella realizzazione dell'azione e sistema del Rimpatrio Volontario Assistito anche delle vittime di tratta e le campagne di informazione e sensibilizzazione sul fenomeno svolte sia sul territorio nazionale che nei Paesi di origine delle vittime.

Anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero della Salute partecipano alla protezione delle vittime di tratta e sfruttamento. Il primo mediante l'offerta di macroprestazioni in favore dei minori non accompagnati, con gli Ispettorati al lavoro (insieme ai Carabinieri per la tutela del Lavoro e alla Guardia di Finanza), per le situazioni di grave sfruttamento lavorativo, e con Corsi di orientamento professionale/inserimento lavorativo, tramite la rete dei Centri per l'Impiego. Il secondo, il Ministero della Salute, svolge un ruolo di indirizzo finalizzato a rendere uniforme l'assistenza alle vittime di tratta su tutto il territorio nazionale riguardo alle cure mediche che il nostro paese è in grado di assicurare e le modalità con cui queste vengono erogate, con particolare attenzione ai soggetti vulnerabili e tenendo conto delle problematiche di genere (es. donne in stato di gravidanza o vittime di violenza, minori... - D.lgs.286/98 art. 35, comma 3). Inoltre l'offerta stessa delle prestazioni sanitarie avviene attraverso un percorso assistenziale di individuazione e presa in carico delle vittime.

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.

Il Ministero della Giustizia, attraverso gli Uffici di Servizio Sociale del Dipartimento di giustizia minorile e di comunità, assicura, in raccordo con i servizi degli enti locali, l'assistenza affettiva e psicologica del minorenne vittima dei reati di tratta, in ogni stato e grado del procedimento penale, ai sensi dell'art. 609 decies c.p..

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali che, per rafforzare il contrasto dei fenomeni di irregolarità nel settore agricolo e combattere il caporalato anche attraverso la certificazione etica delle aziende che rispettano le regole, ha inserito nel piano di azioni *Campolibero* la "*Rete del lavoro agricolo di qualità*" come da art. 6 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, alla quale possono partecipare, su istanza, le imprese agricole che siano in possesso di determinati requisiti di regolarità sotto il profilo lavoristico, previdenziale e tributario. L'organismo è

nato per rafforzare il contrasto dei fenomeni di irregolarità nel settore agricolo e con tale disposizione si è inteso porre il principio che l'attività di vigilanza, nel settore agricolo, sia orientata nei confronti delle imprese non appartenenti alla Rete. Ciò, in particolare, al fine di premiare quelle imprese che si contraddistinguono per regolarità nei vari ambiti della loro attività e di innescare così un circolo virtuoso volto a contrastare il fenomeno del lavoro sommerso in agricoltura.

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. L'applicazione dell'articolo 18 D.lgs.286/98 e dell'articolo 13 L. 228/2003, che dall'anno 2000 è stata garantita e coordinata dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, porta a compimento un processo di "messa in visibilità" del fenomeno al quale hanno contribuito in modo consistente gli enti territoriali 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.

Regioni ed Enti locali, che hanno consolidato nel tempo le politiche sociali e sanitarie a favore delle diverse categorie di persone svantaggiate e hanno partecipato, solitamente con un ruolo di promotore, e talvolta anche attuatore, dei programmi di assistenza ed integrazione sociale per le vittime di tratta e sfruttamento ex art. 18 D.lgs.286/98 e ex art. 13 L. 228/2003.

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:

- le organizzazioni di volontariato, che testimoniano un impegno sul versante delle persone che si trovano in condizioni di marginalità sociale e di grave disagio;
- il terzo settore con *ONG*, cooperative, associazioni o altre categorie di enti che gestiscono i servizi di contatto, accoglienza, tutela, formazione, integrazione sociale per diverse categorie di persone in difficoltà e che in questi anni hanno acquisito un ruolo sempre più professionalizzante sui temi dell'immigrazione e delle condizioni di vita e delle opportunità di integrazione degli immigrati e dei richiedenti asilo e rifugiati;
- le associazioni di migranti e per immigrati e/o rifugiati, impegnate principalmente nell'ambito della mediazione interculturale e nelle azioni a favore delle seconde generazioni, nei servizi di accoglienza dei migranti, nelle attività di apprendimento dell'italiano e delle lingue madri dei migranti e nelle attività di supporto al disbrigo delle pratiche amministrative e per lo più le procedure di rinnovo dei permessi di soggiorno e di acquisizione della cittadinanza italiana;
- le organizzazioni internazionali che operano trasversalmente sul contrasto e sulla protezione delle vittime di tratta;
- le organizzazioni sindacali e le proprie reti di servizi su tutto il territorio nazionale che svolgono un ruolo attivo di tutela sui luoghi di lavoro;
- le università e il mondo accademico in generale con ricerche e approfondimenti sul fenomeno e sui suoi mutamenti.

Le forme giuridiche di questi soggetti sono del tutto differenziate: molto spesso si tratta di Associazioni e Onlus, Organizzazioni della società civile ed altri soggetti senza finalità di lucro ai sensi della L. 11 agosto 2014, n.125 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, che infine ad una necessaria attività di studio ed analisi del fenomeno, volta a favorire una migliore conoscenza ed un intervento più efficace.

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 principali **obiettivi strategici** 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 rispetto a tutte le forme di sfruttamento ad esso collegate, allo scopo di professionalizzare ulteriormente la qualità del servizio erogato dai soggetti attuatori degli 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 (quantitativi e qualitativi) 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 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 la ricerca sul fenomeno ed 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 e con le relative Ambasciate nonché relativi Consolati presenti sul territorio italiano
- 2.3. Potenziare le attività di comunicazione e sensibilizzazione soprattutto nei luoghi di arrivo delle potenziali vittime della tratta come i valichi di frontiera e i luoghi di sbarco
- 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 ai minori, alla prostituzione migrante di strada e indoor, all'accattonaggio e al lavoro stagionale nelle zone rurali e l'attivazione di azioni innovative di contatto con altri segmenti produttivi (aree urbane, comparti produttivi diversi)
- 2.6. Favorire la cooperazione tra i sistemi degli interventi in aiuto alle persone vittime di tratta e grave sfruttamento, richiedenti protezione internazionale, minori non accompagnati sia per le linee strategiche di azione che in sede di valutazione di gestione di eventi straordinari
- 2.7. Attivare iniziative progettuali formative in favore delle potenziali vittime che prevedano, oltre ad una fase educativa nei territori di origine, anche momenti di apprendimento e di attività lavorativa sul territorio nazionale, in modo da

coinvolgere gli stessi in veri e propri percorsi di integrazione sul campo

- 2.8. Porre in essere attività volte a scoraggiare la domanda di servizi offerti dalle vittime di tratta

3. Assistenza, protezione e recupero delle persone trafficate

- 3.1. Costituzione di un sistema nazionale di *referral*, che assicuri la presa in carico tempestiva delle persone vittime di tratta e rimuova eventuali ostacoli con interventi a livello locale e nazionale, con particolare attenzione posta verso il rispetto del principio dell'uguaglianza di genere e della tutela dei minori vittime di tratta ed elaborazione di linee guida sul *referral* che partano dalle buone pratiche già esistenti a livello locale e regionale
- 3.2. Meccanismi di rapida identificazione delle vittime, anche tra gruppi particolarmente vulnerabili, come i migranti irregolari, inclusi i minori non accompagnati ed i richiedenti asilo
- 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

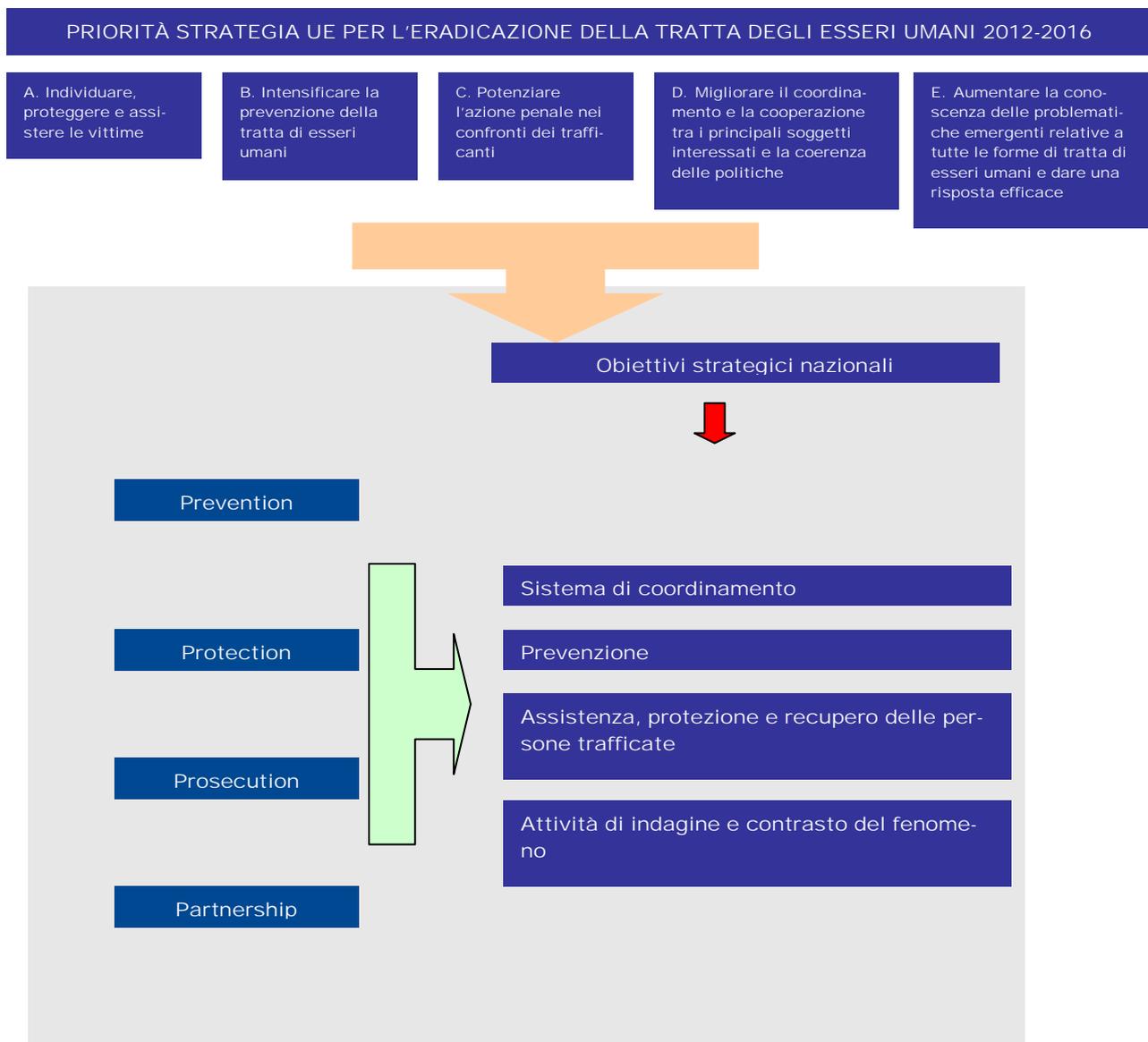


Fig. 1 – Tavola di ragguglio

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

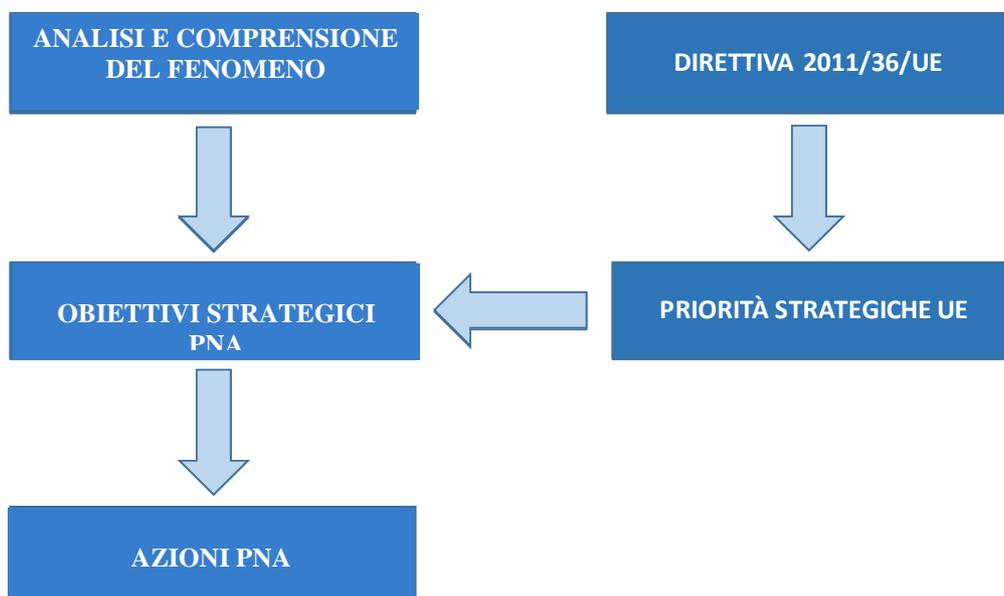


Fig. 2 – Logica di strutturazione del Piano

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:

- a. presenza delle azioni per le quali la Strategia UE prevede l'intervento diretto degli Stati membri;
- b. 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;
- c. 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;
- d. 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 prevedano attività che sono state approfondite nei vari progetti, le risultanze, quando condivise, vengono acquisite dal PNA e considerate una base di partenza per ulteriori approfondimenti..

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 il concetto di *governance* nasce strettamente legato a quello 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 effettiva 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, dovranno essere predisposte delle linee guida che verranno declinate in appositi protocolli da sottoscrivere a livello territoriale (Regionale o Provinciale) con il coinvolgimento delle Prefetture, che opereranno in coerenza con i compiti istituzionali al fine di assicurare modalità uniformi ed efficaci di intervento a tutela delle vittime.

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 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 con **un unico programma di emersione, assistenza e di integrazione sociale** consolidato nell'ambito dei servizi sociali territoriali e realizzato direttamente dai servizi sociali territoriali e/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. 31 agosto 1999, n. 394, modifica-

to dall'art. 46, comma 1, del D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334, in modo da realizzare una forte sinergia tra le varie filiere di servizi (sociali, formativi, legali, alloggiativi, psicologici, lavorativi etc.), evitando la logica dell'intervento "unico", a favore della multi-settorialità degli interventi. 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 andato consolidando nel nostro paese attraverso l'utilizzo dei diversi canali di finanziamento, in particolare quelli derivanti dall'applicazione dell'art. 13 L. 228/2003 e dell'art.18 D.lgs.286/98, riflette il sistema di protezione socio assistenziale delineato dalle norme nazionali di protezione e contrasto alla tratta, e si compone di 5 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 sull'art. 13 L. 228/2003 e sull'art. 18 (TUI) 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, Regioni ed Enti Locali, al fine di meglio differenziare 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.

Si rende pertanto innanzitutto necessario prevedere un consolidamento delle risorse dedicate al Fondo Nazionale Antitratta e un loro progressivo adeguamento in relazione all'evoluzione del fenomeno, con le modalità che verranno definite nell'ambito della Cabina di regia politico-istituzionale di cui in seguito.

Occorre, inoltre, promuovere l'utilizzo combinato e in complementarità di altre risorse finanziarie (comunitarie nazionali e regionali) 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.

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 al fine anche di analizzare qualitativamente il fenomeno e le implicazioni transnazionali da fronteggiare in una prospettiva europea.

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 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 L. 228/2003 e ex art.18 D.lgs.286/98 finanzia il sistema nazionale degli interventi in aiuto alle vittime di tratta e grave sfruttamento mentre attraverso un sistema centrale di coordinamento e attraverso l'operatività del Numero 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, laddove opportunamente pianificato, si possono aggiungere altre risorse comunitarie e nazionali destinate a tale finalità.
- **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 e/o Assessorati alla cultura);
- 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 nazionale** in cui:
 - il Dipartimento Pari Opportunità si raccorda con il Ministero dell'Interno e gli altri ministeri competenti al fine di promuovere e rafforzare il sistema integrato di interventi per la prevenzione e il contrasto del fenomeno e di protezione delle vittime, con particolare attenzione al raccordo tra il sistema di protezione per richiedenti/titolari di protezione internazionale e il sistema di protezione per vittime di tratta, ai sensi dell'articolo 10 del D.lgs n. 24/2014 e dell'art. 17 del D.lgs 142/2015 e tenuto conto del fenomeno della forte crescita di casi di tratta e grave sfruttamento all'interno dei flussi di richiedenti asilo;
- 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 attuazione all'interno di politiche territoriali volte alla prevenzione e tutela della salute, contrasto allo sfruttamento e al traffico di esseri umani, nonché al riconoscimento sul piano giuridico e amministrativo delle persone vittime di tratta e grave sfruttamento presenti sul proprio territorio, all'opportunità per 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** mediante il **programma unico di emersione, assistenza e di integrazione sociale** da parte dei Servizi Sociali territoriali e/o da parte di 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), e attraverso 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 rivolte alle categorie vulnerabili;

- attraverso il monitoraggio del fenomeno a livello locale svolto dalle Prefetture, con il supporto delle Forze dell'Ordine, contribuisce ad alimentare direttamente la banca dati al Dipartimento per le pari opportunità.

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

Appare, quindi, necessaria la **costituzione di una Cabina di Regia a carattere politico istituzionale, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le pari opportunità, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, presieduta dall'autorità politica di riferimento in materia, composta dai rappresentanti delle Amministrazioni Centrali, dai rappresentanti delle Regioni, nonché dai rappresentanti degli enti locali designati in sede di Conferenza Stato-città.**

La Cabina di Regia verrà istituita entro 30 giorni dall'approvazione del presente Piano in Conferenza Unificata.

La Cabina di Regia è sede di confronto per la definizione degli indirizzi di programmazione e finanziamento degli interventi di lotta alla tratta e al grave sfruttamento con particolare riferimento a:

- **individuazione del fabbisogno;**
- **definizione delle modalità di finanziamento del sistema nazionale di lotta alla tratta.**

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 a livello territoriale tra i vari livelli istituzionali ed i soggetti interessati al fenomeno;**
- il **coinvolgimento** anche di attori che generalmente non operano come protagonisti nel settore "anti-tratta", quali - ad esempio - le imprese, le organizzazioni dei datori di lavoro, le agenzie per il lavoro, le associazioni dei consumatori ed i mezzi di comunicazione (radio, giornali e tv locali e/o nazionali) per fornire un contributo importante nell'individuazione e nella tutela delle vittime, in riferimento particolare alle azioni di inserimento socio-lavorativo, così come nella prevenzione e contrasto dei fenomeni criminosi;
- 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;
- lo studio e l'approfondimento delle questioni giuridiche di maggior rilievo per la tutela delle vittime di tratta anche al fine di elaborare proposte di modifiche legislative o di circolari ministeriali;
- un monitoraggio delle convenzioni sulla tratta, che faccia la mappatura degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di cooperazione internazionale poste in essere dai vari ministeri di linea.

Relativamente alle politiche e agli indirizzi, la **Cabina di Regia potrà essere supportata con proposte e approfondimenti dal terzo settore e dalle organizzazioni sindacali per un essenziale confronto con il territorio e per instaurare un continuo ed efficace dialogo tra tutti i soggetti interessati.**

Si confronterà, per specifici approfondimenti con la Commissione Salute in merito agli aspetti relativi alla tutela e salute delle donne e, in particolare, delle vittime di mutilazioni genitali e all'educazione del personale socio-sanitario e con la Commissione Lavoro circa l'individuazione degli interventi e delle risorse da destinare all'inserimento lavorativo.

Inoltre 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, intendendo cioè tale confronto 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**, ovvero i tavoli regionali istituiti o istituendi secondo quanto previsto dal Piano della Conferenza Stato Regioni del 10 luglio 2014, che a vario titolo e su tematiche di confine sono istituiti.

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.

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, contribuiscano al finanziamento di specifiche aree di intervento.

Si rende pertanto necessario il raccordo in sede di Cabina di Regia non solo con gli attori che sul territorio operano a diversi livelli (giudiziario, sanitario, sociale, lavorativo, ecc...), 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, delle azioni, delle risorse economiche e delle soluzioni innovative che questo tipo di relazione ha già conseguito nelle attività svolte dal 2000 ad oggi e dai vantaggi già normalizzati 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, di transito e di 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, per cui potrebbe essere utile coinvolgere le Associazioni più rappresentative nelle campagne **di comunicazione e consultarle, ove ritenuto necessario, ai fini dell'acquisizione di elementi conoscitivi utili per le politiche rivolte alla prevenzione della tratta**. Essendo la tratta un fenomeno legato anche 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 delle predette Associazioni, serve anche a rafforzare la partecipazione attiva degli stranieri alla vita sociale e civile. Inoltre, può avere un effetto di ricono-

scimento 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.

Occorre a tal fine 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 e per una tracciabilità dei prodotti ai fini di una filiera etica e di una certificazione etica.

È necessaria la piena applicazione della L. 18 agosto 2015, n. 141, recante disposizioni in materia di agricoltura sociale, che deve consentire l'avvio di processi di inclusione di lavoratori immigrati, nell'ambito dei quali si prevede di intraprendere azioni di rete e di diffusione delle diverse esperienze già in essere.

E' importante inoltre prevedere misure di informazione e sensibilizzazione, da effettuare presso le comunità dei migranti e, in riferimento agli operatori che lavorano in aeroporto, rispetto alla possibilità che dagli aeroporti transitino sia vittime che vengono trasportate in Italia o clienti che si recano all'estero per turismo sessuale o della "salute" - nel caso di trapianti di organi provenienti da tratta a scopo di espanto.

Risulta altresì necessaria una *Governance* transnazionale delle politiche di prevenzione e contrasto al fenomeno della tratta e dello sfruttamento lavorativo. Occorre potenziare e promuovere la collaborazione dello Stato italiano con gli organismi internazionali competenti in materia di tratta e di grave sfruttamento lavorativo e con i Paesi europei o extra-U.E. coinvolti dai suddetti fenomeni criminosi. L'azione vuole 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.

SCHEDA 1	
Direttrice	PREVENZIONE
Titolo	Migliorare la conoscenza del fenomeno e la diffusione di tale conoscenza
Descrizione	<p>La prevenzione passa attraverso la specifica formazione congiunta di tutti gli operatori/trici del settore, operatori/trici sociali del pubblico e del privato, FFOO, magistratura, polizia locale, 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 e continua di tutti gli operatori/trici 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>
Azioni	<p>- 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, per personale MAECI all'interno dei preposting, 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 consolatore, personale della rete dell'accoglienza (Centri di accoglienza, Centri di Identificazione ed Espulsione, strutture temporanee, progetti SPRAR - Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati), membri delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della 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.</p> <p>Per quanto riguarda gli enti locali è fondamentale la formazione della 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 nel contatto con le vittime di tratta e basati su un approccio di genere. Tali formazioni dovranno essere finalizzate, in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • alla conoscenza dei principi generali disposti dalla normativa internazionale, europea e nazionale afferenti la tutela delle vittime di tratta, ivi comprese le disposizioni relative alla protezione internazionale accordabile in taluni casi alle persone provenienti da paesi terzi che siano state vittime di tratta o a rischio di tratta; • allo scambio e alla 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; • al ritorno volontario assistito di immigrati; • alla implementazione della capacità di saper identificare le potenziali vittime. <p>- attività di valutazione ex-ante, in-itinere ed ex-post degli interventi di formazione realizzati, per garantirne l'efficacia ed il continuo miglioramento;</p> <p>- progetti di sensibilizzazione per un turismo responsabile e consapevole, a scopo di ridurre la domanda di vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale da svolgersi sia sul territorio italiano che nei paesi di origine, di concerto con il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale, OSCE e ONU e le NGO che operano nella Cooperazione Italiana;</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - progetti di sensibilizzazione sul tema del grave sfruttamento lavorativo da svolgersi, di concerto anche con ILO, nei paesi di provenienza e di transito; - interventi di formazione congiunta tra operatori/trici dei dispositivi antitratta e operatori/trici del sistema protezione internazionale, sistema minori non accompagnati per definire procedure e collaborazioni per l'identificazione delle vittime di tratta e modalità di reinvio tra i rispettivi sistemi; - ricerche sulla riduzione della domanda di servizi forniti dalle vittime della tratta di esseri umani; - sviluppare la ricerca sociale e promuovere la circolazione di informazioni aggiornate; - prevedere dei meccanismi di coordinamento strutturati con il MIUR che dovrebbero contribuire a valorizzare interventi didattici (curricolari e/o extracurricolari) inerenti al tema della tratta nelle sue diverse interconnessioni con i temi della violenza di genere, i fenomeni migratori, il crimine organizzato a livello transnazionale, le forme di schiavitù nel mondo contemporaneo, la ripetuta violazione dei diritti umani, l'educazione di genere, l'EAS-ECM (Educazione allo Sviluppo-Educazione alla cittadinanza mondiale). L'educazione interculturale e l'educazione alla legalità dovrebbero essere parte integrante dei percorsi didattici; - azioni di cooperazione integrata con il settore privato per la realizzazione di interventi atti a sensibilizzare sull'uso di impiego di lavoro forzato anche con l'introduzione del bollino di certificazione etico; - sistema unico per la raccolta e la pubblicazione di dati; - ricerche sui gruppi ad alto rischio di tratta e sul fenomeno del re-trafficking; - ricerche sul reclutamento delle vittime su Internet e attraverso le reti sociali; - studi e ricerche sul fenomeno della tratta in Italia, sulle dimensioni di genere, sulle sue evoluzioni e sui fattori di rischio e di vulnerabilità che facilitano le varie forme di tratta; - ricerche sul rafforzamento del reclutamento equo come prevenzione della tratta di persone e riduzione dei costi in materia di migrazione per lavoro; - ricerche volte a comprendere meglio il ruolo della criminalità organizzata e della corruzione nella tratta legata a varie forme di sfruttamento; - attività sistematica di monitoraggio degli interventi (vittime assistite, tipologia di servizi offerti, progetti finanziati ecc...) e follow-up sulle condizioni delle persone uscite dai percorsi di protezione; - progetti di formazione specifica sulle evoluzioni della tratta e di tutti i fenomeni ad essa connessi con un'attenzione specifica alle questioni di genere, prevedendo moduli formativi <i>ad hoc</i> in materia di tratta ai fini di sfruttamento sessuale e di sfruttamento lavorativo, anche domestico, delle donne e dei minori; - azioni di sensibilizzazione e di conoscenza del fenomeno che vede soggetti, sebbene titolari di regolare permesso di soggiorno o cittadini UE, vittime di situazioni di grave sfruttamento; - interventi di sensibilizzazione per i pubblici ministeri che si occupano di tratta, basati sulla centralità dei <i>victim's rights</i>
Soggetti istituzionali coinvolti	<p>Dipartimento per le Pari Opportunità Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Uffici provinciali del lavoro e Nucleo Carabinieri Ispettorato del Lavoro - NIL) Guardia di Finanza Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia Ministero della Salute Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale Organizzazioni internazionali con specifica competenza in materia Regioni – Provincie - Comuni</p>
Soggetti non istituzionali coinvolti	<p>Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore/Sindacati/Operatori turistici, Anci, Rete del lavoro agricolo di qualità</p>

SCHEDA 2	
Direttrice	PREVENZIONE
Titolo	Prevenzione ed azione nei paesi di origine
Descrizione	<p>Per quanto riguarda la prevenzione nei paesi di origine, sono stati finanziati diversi interventi, prevalentemente dal Ministero Affari Esteri e Cooperazione Internazionale (MAECI). I principali beneficiari dei progetti, realizzati in America Centrale, Asia, Africa 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>
Azioni	<ul style="list-style-type: none"> - servizi di orientamento e sostegno al lavoro migrante (intra ed extra UE) regolare e irregolare (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; - 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; - 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; - iniziative internazionali volte a promuovere il reclutamento etico dei lavoratori migranti grazie ad un processo di certificazione volontaria (Iniziativa di Reclutamento Equo - <i>Fair Recruitment Initiative</i> dell'ILO e dell'UNODC, con lo scopo di proteggere i diritti dei lavoratori da abusi e pratiche fraudolente, in particolare nella fase di reclutamento e collocamento e ridurre il costo della migrazione per lavoro e valorizzandone invece gli effetti positivi per i lavoratori migranti e le loro famiglie, nonché per i paesi di origine e di destinazione; - azioni di informazione, formazione, istruzione ma anche di <i>capacity building</i>, <i>lobby</i> e <i>advocacy</i> dato il carattere multidimensionale dei "push factors"; - sviluppo di progettualità comuni di scambio di informazioni ed esperienze tra operatori situati in Paesi diversi, anche attraverso la promozione della mobilità e di soggiorni studio/formazione per gli addetti dei vari <i>stakeholder</i> coinvolti; - promozione di politiche condivise e finanziamento di programmi per la protezione e per l'inclusione socio-lavorativa delle vittime; - attività di informazione sull'immigrazione e su percorsi di regolarità in Italia; - azioni di sostegno all'emigrazione legale con accordi specifici con i Paesi di provenienza dei gruppi maggiormente coinvolti dal fenomeno; - prevedere azioni/programmi di informazione/sensibilizzazione con particolare riguardo ai minori non accompagnati rispetto ai rischi connessi al viaggio, alle condizioni di vita nei paesi ospitanti e alle forme di sfruttamento in cui si potrebbe rimanere coinvolti; - promozione di interventi presso i paesi di origine per la sensibilizzazione e l'informazione, per il rafforzamento istituzionale, il miglioramento delle condizioni di vita, il <i>drafting</i> legislativo ed il sostegno a vittime ed individui a rischio.
Soggetti istituzionali coinvolti	<p>Dipartimento per le Pari Opportunità Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia DNA/DDA Ministero della Salute Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale Ambasciate italiane all'estero</p>

	Ambasciate site sul territorio italiano dei paesi di provenienza delle vittime di tratta Regioni – Provincie - Comuni
Soggetti non istituzionali coinvolti	Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore/Sindacati, Rete del lavoro agricolo di qualità

SCHEDA 3	
Direttrice	PREVENZIONE
Titolo	Prevenzione ed azione nei paesi di destinazione
Azioni	<ul style="list-style-type: none"> - ottimizzare l'impegno di tutti i soggetti interessati al fenomeno, attraverso una mirata azione delle Prefetture nell'ambito dell'attività di coordinamento che esse esercitano sul territorio; - promuovere sempre più efficaci misure che consentano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro migrante e interventi per il contrasto al lavoro irregolare e sommerso; - sostenere la realizzazione di servizi volti a facilitare l'incontro domanda/offerta accompagnando le famiglie e lavoratrici/lavoratori domestici nel loro rapporto; - 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; - sostenere le attività dei sindacati volte a promuovere la tutela della salute e delle condizioni di lavoro dei lavoratori/trici impiegati nel settore domestico; - interventi di formazione specialistica per le Forze dell'Ordine, magistrati, assistenti sociali, operatori/trici sociali, ispettori del lavoro, operatori coinvolti nel sistema asilo 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; - qualificare il lavoro di cura, promuovendo corsi di formazione sia per le famiglie che per i lavoratori e le lavoratrici; - campagne di sensibilizzazione sul fenomeno della tratta, della sicurezza, dei diritti e doveri presso i lavoratori stagionali nelle zone rurali; - 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; - azioni atte ad accrescere la consapevolezza di reclutatori, agenzie per l'impiego private e datori di lavoro dei settori privato e pubblico sulla <i>due diligence</i> e le buone pratiche per eliminare le forme di reclutamento abusivo e fraudolento; - azioni di cooperazione integrata con il settore privato per la realizzazione di interventi atti a sensibilizzare sull'uso di impiego di lavoro forzato anche con la registrazione delle aziende che adottano politiche basate sulla responsabilità sociale d'impresa e che rispettano le regole di una certificazione etica, promuovendo anche la messa a punto di un sistema premiante; - governo delle relazioni con le Ambasciate dei paesi di provenienza in relazione alle procedure di rilascio o rinnovo dei passaporti e di documentazioni necessarie alle strutture di accoglienza delle vittime al fine di agevolare le procedure di rilascio o rinnovo dei passaporti delle vittime, spesso sequestrati dai trafficanti ed usati come strumento di coercizione contro le vittime; - formazione del personale del sistema sanitario nazionale sul tema della tratta e del grave sfruttamento lavorativo e servitù domestica; - prevedere canali preferenziali per il disbrigo degli ordinari adempimenti amministrativi, limitatamente a progetti, gestiti dalla Pubblica Amministrazione, finalizzati all'integrazione di cittadini all'interno dell'Unione Europea
Soggetti istituzionali coinvolti	Dipartimento per le Pari Opportunità Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia Ministero della Salute Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale Ambasciate site sul territorio italiano dei paesi di provenienza delle vittime di tratta

	Organizzazioni internazionali con specifica competenza in materia Regioni – Provincie - Comuni
Soggetti non istituzionali coinvolti	Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore/Associazione dei consumatori/Sindacati/Agenzie per l'impiego private/Anci, Rete del lavoro agricolo di qualità

SCHEDA 4	
Direttrice	PREVENZIONE
Titolo	Attività di comunicazione e sensibilizzazione
Descrizione	<p>L'immigrazione è un fenomeno strutturale e, negli ultimi anni, le comunità migranti hanno assunto un ruolo sempre più determinante nella società, per cui potrebbe essere utile coinvolgere le Associazioni più rappresentative di tali comunità nelle campagne di comunicazione e consultarle, ove ritenuto necessario, ai fini dell'acquisizione di elementi conoscitivi utili per le politiche rivolte alla prevenzione della tratta. Tale coinvolgimento diretto delle comunità migranti, serve anche a rafforzare la partecipazione attiva degli stranieri alla vita sociale e civile. 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. È importante, come approccio generale, presentare e discutere una prospettiva di genere nelle campagne di informazione e sensibilizzazione. Le campagne anti-tratta hanno enormi potenzialità di far arrivare informazioni accurate alle donne, agli uomini, alle loro comunità. Tuttavia, se tali campagne vengono realizzate in modo inefficace o non etico, esse possono anche trasformarsi in strumenti che in modo più manifesto o più sottile rafforzano gli stereotipi di genere e una percezione delle donne, delle loro capacità e del loro ruolo tutta fondata su questi stereotipi.</p>
Azioni	<ul style="list-style-type: none"> - 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; - 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; - campagne di informazione sul fenomeno della tratta avendo cura di avere un approccio di genere tale da non propagare ulteriormente gli stereotipi, da focalizzare le connessioni fra discriminazione di genere e suo impatto sulla vita delle donne, le loro esperienze e i rischi di tratta, da puntare a quei cambiamenti strutturali che muterebbero i modelli di disuguaglianza e ridurrebbero i rischi di tratta; - campagne di informazione e di promozione del Numero Verde anti tratta e del sistema degli interventi in aiuto alle vittime in modalità cross mediale e multilingue; - campagne di informazione strutturate ascoltando le storie di come avviene realmente la tratta delle donne che provengono da ambienti diversi, che hanno desideri, valori, aspettative e storie di vita molto diverse fra loro; - misure di informazione e sensibilizzazione a doppia valenza da effettuare ad es. negli aeroporti e rispetto agli operatori che lavorano sia a terra che in volo (e quindi rispetto alla possibilità che dagli aeroporti transitino sia vittime che vengono trasportate in Italia o clienti che si recano all'estero per turismo sessuale o della "salute" - nel caso di trapianti di organi provenienti da tratta a scopo di espanto); - azioni di sensibilizzazione dei minori circa il fenomeno ed i rischi ad esso connessi attraverso l'approccio e la metodologia partecipativa; - azioni di sensibilizzazione nelle scuole di I e II grado e nelle università affinché i giovani, e particolarmente i maschi siano attenzionati al problema del modello sociale in cui sono inseriti i rapporti tra i sessi; - formazione dei giornalisti

Soggetti istituzionali coinvolti	Dipartimento per le Pari Opportunità Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia Ministero della Salute Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Soggetti non istituzionali coinvolti	Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Sindacati/Gruppi attivi nel settore/Ordine dei giornalisti, Università

SCHEDA 5	
Direttrice	PREVENZIONE
Titolo	I controlli amministrativi
Descrizione	<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> <p>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, alla Guardia di Finanza, che svolge un'azione preventiva e repressiva di assoluto rilievo a contrasto dello sfruttamento della manodopera "in nero" e irregolare, al personale ispettivo degli Enti previdenziali ed assicurativi e al personale ispettivo delle AA.SS.LL. Strumento di rilievo per il contrasto dello sfruttamento lavorativo è la norma dedicata al contrasto al fenomeno del c.d. caporalato volto a garantire una maggiore efficacia dell'azione penale di contrasto del fenomeno, con particolare attenzione al versante dell'illecita accumulazione di ricchezza da parte di chi sfrutta i lavoratori.</p>
Azioni	<p>- al fine di migliorare l'identificazione, non solo mediante i meccanismi di rapida identificazione di cui alla successiva scheda 2 della direttrice "Protezione e assistenza delle vittime", a 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. La realizzazione dell'attività di vigilanza deve essere coordinata a livello centrale attraverso l'Ispettorato Nazionale del lavoro. Come supporto al lavoro di tutte queste categorie, si ritiene di adottare un testo realiz-</p>

	<p>zato nell'ambito del progetto "Azione transnazionale ed intersettoriale per il contrasto della tratta a scopo di grave sfruttamento lavorativo. Identificazione e assistenza delle vittime – FREED," co-finanziato dalla Commissione Europea – DG Giustizia, Libertà e Sicurezza, nell'ambito del Programma "Prevenzione e lotta contro la criminalità" – Action Grants 2007 a cui ha partecipato il Dipartimento per le Pari Opportunità e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (Allegato 3);</p> <ul style="list-style-type: none"> - rafforzamento anche nelle prassi operative della concessione di un periodo di riflessione per la vittima di massimo 3 mesi in cui le venga riconosciuto il diritto di decidere sulla procedura che intende seguire in un possibile progetto di integrazione sociale seguendo la logica del doppio binario (disposizione contenuta nelle direttive europee 2004/81 e 2011/36 - norma vigente nel nostro ordinamento); - adeguata formazione degli operatori, necessariamente integrata e multiprofessionale per permettere ad ogni operatore di conoscere le prerogative e le specificità delle altre professionalità, in modo da agire consapevolmente e in sinergia; - uno stabile lavoro di rete, 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; - nel settore dello sfruttamento del lavoro, anche di quello domestico, 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.
Soggetti istituzionali coinvolti	Dipartimento per le Pari Opportunità Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Uffici provinciali del lavoro e Nucleo Carabinieri Ispettorato del Lavoro - NIL) Guardia di Finanza Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia Ministero della Salute Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali Regioni – Provincie - Comuni
Soggetti non istituzionali coinvolti	Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore/Sindacati/Anci, Rete del lavoro agricolo di qualità

--

2. AZIONE PENALE

Relativamente al ruolo delle Forze dell'Ordine e della magistratura, l'applicazione dell'art.18 D.lgs.286/98 rappresenta un importante strumento ai fini della protezione della vittima e, nel caso, di persecuzione dei trafficanti.

Forze dell'Ordine e Autorità Giudiziaria, si trovano in prima linea a fronteggiare il fenomeno della tratta con una conoscenza sempre più mirata e specialistica sulla dimensione ormai transnazionale delle reti criminali che gestiscono questo business. Essi 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 tutte le forme di sfruttamento, sia lavorativo che sessuale, *smuggling*, e tratta. Deve essere incrementata e specializzata, ove possibile, la professionalità dei Pubblici Ministeri autori 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.

SCHEDA 1	
Direttrice	AZIONE PENALE
Titolo	Rafforzare la cooperazione giudiziaria in un approccio multi-agenzia
Descrizione	<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 alla tratta 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 del 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 dell'Ordine o Procuratori), può iniziare un percorso di collaborazione con la Giustizia.</p> <p>A tale scopo negli anni passati la Direzione Nazionale Antimafia 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>
Azioni	<ul style="list-style-type: none"> - adottare procedure condivise e rafforzare la cooperazione multi-agenzia (ad es. coordinamento tra gli ispettori del lavoro nelle loro funzioni di polizia giudiziaria, le Procure ordinarie e la DDA per individuare il collegamento tra <i>smuggling</i>, sfruttamento della prostituzione e tratta); - rinnovare il Protocollo di intesa preparato dalla DNA e rafforzare l'azione nell'ottica di diffusione di buona pratica, - provvedere alla promozione e l'elaborazione di protocolli di intesa multi agenzia (con altre autorità giudiziarie, soggetti istituzionali, enti e associazioni di volontariato che operano nel settore delle violenze di genere). 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); - indagini finanziarie proattive nei casi di tratta e cooperazione con le agenzie dell'UE (Europol e Interpol); - squadre investigative comuni; - aumentare la cooperazione tra le Forze dell'Ordine e quelle giudiziarie e transfrontaliere; - accordi bilaterali di cooperazione con i Paesi di transito e di provenienza delle vittime anche con la finalità di formazione congiunta sul tema dello sfruttamento e della tratta
Soggetti istituzionali coinvolti	<p>Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia DNA/DDA Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale Ministero della Salute Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (Uffici Provinciali del Lavoro e Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro) Regioni – Provincie - Comuni</p>
Soggetti non istituzionali coinvolti	Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore

SCHEDA 2	
Direttrice	AZIONE PENALE
Titolo	Adeguamento delle norme in ambito nazionale e internazionale
Descrizione	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, inoltre adeguare tali norme agli atti internazionali stipulati in sede ONU e U.E. 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.
Azioni	<ul style="list-style-type: none"> - costante attività di studio e di monitoraggio delle fattispecie concrete attraverso le quali si manifestano le condotte criminali al fine di individuare le problematiche e le azioni atte a garantire la congruenza della risposta normativa rispetto all'evoluzione del fenomeno transazionale e la tempestività degli eventuali interventi di adeguamento; - idoneo sistema di rilevamento statistico dei procedimenti penali
Soggetti istituzionali coinvolti	Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale DNA/DDA
Soggetti non istituzionali coinvolti	Referenti delle Associazioni con expertise in Giurisprudenza

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, consultorio familiare, altri servizi a bassa soglia, pronto soccorso).

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 dell'Ordine 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 in **Italia l'azione sociale mediante attività proattive proprie di emersione è fortemente presente nei luoghi laddove si manifesta il fenomeno dello sfruttamento.**

Inoltre, in Italia una *helpline*, oltre alle attività di *front office*, consulenza e informazione, svolge attività di interfaccia tra la segnalazione delle potenziali vittime e le reti territoriali d'accoglienza ex art. 13 L. 228/2003 e ex art. 18 D.lgs.286/98 mediante un lavoro di valutazione della segnalazione qualificata di 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 la conoscenza 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 delle tutele 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 dalle 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 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 capillarmente 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, contenenti l'indicazione dei c.d. "indicatori" di tratta rispetto alle varie forme di sfruttamento, 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;

- 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** ai sensi degli artt. 18 del T.U.I. e 13 della legge 228/2003 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, se del caso, al diritto al rilascio del permesso di soggiorno ex art. 18 D.lgs.286/98 e al diritto a richiedere la protezione internazionale, a richiedere l'assistenza affettiva e psicologica da parte di un'associazione di comprovata esperienza nel settore (art. 609 decies c.p., comma3), a richiedere il gratuito patrocinio, anche a titolo di risarcimento, a richiedere modalità di "ascolto protetto" ai sensi dell'art. 498, comma 4 ter del c.p.p., a richiedere l'obbligo della presenza dell'esperto in psicologia o psichiatria infantile in sede di interrogatorio effettuato, nella fase delle indagini preliminari, dalle Forze dell'Ordine e dall'autorità giudiziaria, ai sensi dell'art. 392 c.p.p. e in sede di assunzione di informazioni da parte della polizia giudiziaria (art. 351), del pubblico ministero (art. 362), del difensore (art. 391 bis) del c.p.p. e in tutte le fasi del procedimento. **Tali linee guida, adottate in seno alla Cabina di regia, dovranno individuare anche 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**, *(in applicazione dell'art. 10 del D.lgs.24/2014 e dell'art. 17, co. 2 D.lgs.18 agosto 2015, n. 142 - Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale)* e con il sistema di accoglienza dei minori non accompagnati.

SCHEDA 1	
Direttrice	PROTEZIONE E ASSISTENZA DELLE PERSONE TRAFFICATE
Titolo	Migliorare l'emersione del fenomeno e garantire interventi di risposta efficaci e coordinati
Descrizione	<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, necessitano di una linea di finanziamento propria e una strutturazione che trasformi l'attività in servizio. 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 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 decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).</p> <p>Un ruolo operativo importante svolgono le unità di strada - Uds - già presenti sul territorio italiano e le unità di contatto con le vittime di sfruttamento indoor, nell'accantonaggio e in tutte quelle forme di grave sfruttamento, anche in forma ibrida, emergenti ed in continua evoluzione sul territorio nazionale.</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 dell'Ordine che dall'azione del privato sociale.</p>
Azioni	<ul style="list-style-type: none"> - istituire presso le procure e presso le questure un referente per l'applicazione del programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale; - strutturare presso i servizi sociali territoriali e presso il privato sociale attuatore di progetti nelle Città Capoluogo di provincia la gestione della presa in carico delle vittime di tratta sostenute mediante programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale; - strutturare localmente delle Unità di Strada di concerto tra Servizi sociali, Privato sociale Promotore/Attuatore del programma unico e Servizio Sanitario; - interventi di formazione specialistica per gli operatori delle reti progettuali del sistema degli interventi in aiuto alle persone vittime di tratta e grave sfruttamento e operatori del sistema richiedenti protezione internazionale per una rapida identificazione delle vittime e per l'invio di queste nei dispositivi di protezione
Soggetti istituzionali coinvolti	Dipartimento per le Pari Opportunità Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia Ministero della Salute Ministero politiche agricole alimentari e forestali Regioni – Provincie - Comuni
Soggetti non istituzionali coinvolti	Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Sindacati/Gruppi attivi nel settore/Anci

SCHEDA 2	
Direttrice	PROTEZIONE E ASSISTENZA DELLE PERSONE TRAFFICATE
Titolo	Meccanismi di rapida identificazione delle vittime
Descrizione	<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 autodeterminazione. Per queste ragioni è fondamentale che il primo approccio con la presunta vittima sia corretto, accurato e non esclusivamente formalistico.</p> <p>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 <i>trafficking</i>, di <i>smuggling</i> (mantenendo ben distinti i fenomeni rispettivamente del trafficking e dello smuggling, seppur con le difficoltà connesse alla frequente sovrapposizione dei due fenomeni) 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 rilevatori, che possono 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.</p> <p>Recentemente è emersa evidente l'importanza della corretta e precoce identificazione delle vittime di tratta nell'ambito della procedura di protezione internazionale, in quanto sempre più spesso le vittime di tratta accedono a tale procedura per diversi motivi; in tale contesto l'identificazione può avvenire in vari momenti: poco dopo l'arrivo sul nostro territorio, in fase di registrazione della domanda di protezione internazionale in questura, nel contesto dell'accoglienza (anche dei minori stranieri non accompagnati), in sede di audizione in Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale o ancora successivamente.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>

	<p>Più in generale, è necessario favorire le iniziative di collaborazione interistituzionale ed il coordinamento tra l’Autorità giudiziaria, le Forze dell’Ordine e le ONG impegnate nel settore.</p> <p>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. Nell’identificazione, particolare attenzione deve essere prestata alla “posizione di vulnerabilità” delle vittime . Per posizione di vulnerabilità si intende, come afferma la Direttiva 2011/36 (art. 2 co. 2) , “una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all’abuso di cui è vittima”.</p> <p>Le prassi operative, mediante un approccio multi-agenzia, devono 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”.</p> <p>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 di protezione e di integrazione dell’art. 18 del D.lgs. 286/98, per le attività finalizzate al rilascio del permesso di soggiorno per protezione sociale o al rimpatrio assistito.</p> <p>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 sono cruciali per garantire loro effettivo accesso alle misure di protezione previste dal nostro ordinamento.</p> <p>Con riguardo all’identificazione delle vittime di tratta nell’ambito della procedura asilo devono svilupparsi prassi operative volte a favorire un sistema efficace di <i>referral</i> tra le Commissioni stesse e gli enti preposti alla tutela e assistenza delle vittime di tratta.</p>
Azioni	<ul style="list-style-type: none"> - 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, Centri di accoglienza) sia presente, o facilmente reperibile, personale qualificato e appositamente formato, in grado di instaurare da subito un rapporto fiduciario con le vittime; - 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, Centri d’ascolto) che, avendo mandato e modalità di approccio centrati sui diritti/bisogni della persona, possono monitorare costantemente i fenomeni e rilevare i bisogni reali; - individuare adeguati meccanismi di rapida identificazione delle vittime della tratta di esseri umani anche in base alle indicazioni dell’Allegato 2 - “Linee guida per la definizione di un meccanismo di rapida identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento” parte integrante del Piano; - rafforzare, anche attraverso protocolli, la collaborazione interistituzionale ed il coordinamento tra l’Autorità giudiziaria, le Forze dell’Ordine, le ONG e gli Organismi internazionali impegnati nel settore per l’aggiornamento costante degli indicatori; - individuare nelle Forze dell’Ordine, laddove non presenti, 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).
Soggetti istituzionali coinvolti	Dipartimento per le Pari Opportunità Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

	Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia DNA/DDA Ministero della Salute Organizzazioni internazionali con competenze specifiche in materia Regioni – Provincie - Comuni
Soggetti non istituzionali coinvolti	Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore

SCHEDA 3	
Direttrice	PROTEZIONE E ASSISTENZA DELLE PERSONE TRAFFICATE
Titolo	Costituzione di un Meccanismo Nazionale di Referral (MNR)
Descrizione	<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 Numero Verde Nazionale 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 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"> 1. Approccio basato sui diritti umani 2. Responsabilità del Governo 3. Partecipazione della società civile 4. Approccio pluridisciplinare e intersettoriale 5. Interesse superiore del minore 6. Responsabilità e trasparenza <p>Tematiche Trasversali</p> <p>Le tematiche trasversali qui di seguito elencate sono importanti durante tutto il processo di <i>referral</i> 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"> - Sicurezza e Incolumità - Partecipazione - Trasmissione di informazioni - Scambio di informazioni - Protezione dei dati - Interpretariato e mediazione culturale - Formazione e supervisione - Monitoraggio e valutazione - Risorse umane e finanziarie <p>Per definire e gestire efficacemente il Meccanismo Nazionale di Referral (MNR) si includono una serie dettagliata di Procedure Operative Standard (POS), costituite da misure distinte volte a garantire un'adeguata assistenza alle vittime di tratta</p>

	<p>attraverso le fasi di:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Identificazione;</i> 2. <i>Prima assistenza e protezione;</i> 3. <i>Assistenza a lungo termine e inclusione sociale;</i> 4. <i>Rientro e inclusione sociale;</i> 5. <i>Procedimenti penali e civili.</i> <p>Ogni Procedura Operativa Standard (POS) si fonda sulle seguenti misure:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>cosa sono (COSA)</i> - <i>quando devono essere adottate (QUANDO)</i> - <i>chi deve adottarle (CHI)</i> - <i>in che modo devono essere applicate (COME).</i> <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>
Azioni	<p>- istituire il meccanismo nazionale di <i>referral</i> comprensivo delle Procedure Operative Standard (POS) e delle relative misure (allegato 1 - Meccanismo Nazionale di Referral per le persone trafficate in Italia), direttamente acquisito dalle “<i>Linee guida per lo sviluppo di un Sistema transnazionale di Referral per le persone trafficate in Europa: TRM-EU</i>” 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 (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 (allegato 4) 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 (allegato 5).</p>
Soggetti istituzionali coinvolti	<p>Dipartimento per le Pari Opportunità Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Ministero dell’Interno Ministero della Giustizia DNA/DDA Ministero della Salute Regioni – Provincie - Comuni</p>
Soggetti non istituzionali coinvolti	<p>Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore</p>

SCHEDA 4	
Direttrice	PROTEZIONE E ASSISTENZA DELLE PERSONE TRAFFICATE
Titolo	Aggiornamento sistemi di accoglienza e inclusione
Descrizione	<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 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>Per facilitare la possibilità che i minori autori di reato possano beneficiare di quanto previsto dal comma 6 dell'art. 18, occorre modificare l'articolazione di detto comma prevedendo che possa essere rilasciato un permesso di soggiorno ai soggetti stranieri che hanno commesso reati durante la minore età dopo l'espiazione di una pena detentiva o una misura alternativa e della "messa in prova" prevista dagli artt. 28 e 29 del D.P.R. 448/88 se hanno dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale.</p> <p>Anche nel merito del programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18 D.lgs.286/98, da emanare in base alle indicazioni di questo piano, occorre prevedere un aggiornamento delle modalità di presa in carico e delle misure di accoglienza in modo da rispondere alle mutate fenomenologie e caratteristiche delle vittime:</p> <ol style="list-style-type: none"> caratteristiche di genere caratteristiche del percorso migratorio e di sfruttamento (o sfruttamenti) caratteristiche legate alle capacità di <i>empowerment</i> o multi problematicità individuale caratteristiche del territorio in termini di presenza di risorse produttive, sociali e culturali, e delle capacità di inclusione nei servizi istituzionali territoriali. <p>In tal senso è richiesta la presenza di strutture a diversa intensità di accoglienza ai sensi degli artt. 18 D.lgs.286/98 e 13 della legge 228/2003 (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 e assenza di legami con la rete di sfruttamento).</p> <p>A tal riguardo è necessario un raccordo con il fondo per l'attuazione del Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate di cui all'art 1 co. 434 della legge 23 dicembre 2014 n. 190 per la riqualificazione di edifici che possono essere adibiti a tale fine e con le risorse del Programma di sviluppo rurale – PSR attrezzare un'accoglienza logistica dai tratti umani nelle campagne.</p> <p>Con il D.lgs.286/98, si disciplinano, tra l'altro, le modalità di soggiorno dei minori sul territorio dello Stato. Il D.lgs.30/07 disciplina inoltre il diritto al soggiorno dei cittadini comunitari, per cui le norme ivi contenute costituiscono il parametro di riferimento per i minori cittadini di paesi appartenenti all'UE.</p> <p>Tra le norme vigenti nell'ordinamento italiano si prevede che i minori non accompagnati che arrivano nel territorio nazionale vengano accolti in strutture di prima e</p>

	<p>seconda 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 non accompagnati rappresentano un gruppo particolarmente vulnerabile.</p> <p>I minori non accompagnati rappresentano una componente del più vasto fenomeno migratorio, ma, più specificamente, della migrazione di categorie particolarmente vulnerabili.</p> <p>Per un certo periodo l'accoglienza dei minori non accompagnati è stata fronteggiata con misure di tipo emergenziale, attualmente, nell'ambito delle azioni organiche sviluppate in coerenza con le norme internazionali, si rende opportuno favorire l'adozione di misure idonee per procedere ad una corretta identificazione dei minori che siano o siano stati vittime di tratta affinché vengano accolti in strutture adeguate ai fini della loro protezione e tutela specifica, riconoscendo loro il diritto ad ottenere lo speciale permesso di soggiorno ex art. 18 D.lgs.286/98.</p> <p>Devono essere prese nella dovuta considerazione <i>tutte le potenziali forme di sfruttamento</i> che possono coinvolgere i <i>minori</i>. Quindi oltre a quello sessuale e lavorativo, anche l'accattonaggio, lo sfruttamento in attività illegali, le adozioni illegali, l'asportazione di organi e i matrimoni forzati, prevedendo adeguati strumenti e meccanismi di protezione anche rispetto a queste forme di sfruttamento.</p> <p>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, fermo restando le indicazioni che perverranno nel prossimo Piano di imminente emanazione.</p> <p>Si rimanda inoltre al regolamento del programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui dell'art. 18 D.lgs.286/98, da adottare entro tre mesi dall'adozione del presente piano per la regolamentazione delle attività progettuali.</p> <p>Si rimanda infine al decreto di cui all'art. 4 del D.lgs.24/14 di prossima emanazione relativo alla determinazione dell'età delle vittime di tratta che si presumano minori.</p> <p>Nell'ambito degli interventi a favore delle vittime di tratta, 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.</p> <p>In qualità di postazione nazionale, il Numero Verde, deve provvedere alla:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 della chiamata; - 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. <p>Il N. Verde, strutturando prassi e procedure di raccolta dati, di segnalazione e 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</p>
--	---

	orientata alla tutela dei diritti umani e al lavoro di rete multi agenzia.
Azioni	<p><u>Azioni di inclusione formative-professionalizzanti-lavorative</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - certezza di risorse esterne ai progetti che gestiscono i programmi di inclusione e forme di accesso agevolate per le vittime stesse al fine di consentire un efficace piano individuale di inclusione e integrazione; - 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, da sviluppare nei progetti del Programma unico ai sensi dell'art. 18 D.lgs.286/98, 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; - attivare azioni di motivazione, di <i>empowerment</i> 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 per i soggetti a forte rischio esclusione; - 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; - 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; - 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, anche con interventi per il riconoscimento di queste competenze nel sistema dei Centri per l'impiego; - 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; - potenziare la possibilità di ricorrere alla formazione professionale, rimuovendo eventuali ostacoli formali per l'accesso e ai tirocini formativi 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; - 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; - costruire progetti integrati di accompagnamento all'inserimento lavorativo, incentivazione alle imprese per l'assunzione e l'adattamento degli ambienti di lavoro; - attivazione di misure di conciliazione per donne vittime di tratta, al fine di consentire la partecipazione a percorsi formativi di acquisizione delle competenze conoscenze linguistiche e culturali (ad esempio con la creazione di servizi per i bambini accessibili economicamente e di buona qualità.

Pronta accoglienza delle vittime maggiorenni

- articolare l'attuale sistema di accoglienza, ai sensi degli artt. 18 D.lgs.286/98 e 13 della legge 228/2003, diffuso sul territorio che abbia al suo interno strutture differenziate per i vari target di persone accolte, dimensionandole in funzione delle tipologie di vittime (aumento degli uomini, aumento delle forme complesse della casistica e delle soggettività, tipologia di donne accolte per garantire un'adeguata informazione circa i loro diritti e circa l'organizzazione del sistema sanitario);
- prevedere l'aggiornamento del predetto sistema di 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.

Pronta accoglienza delle vittime minori

- implementare il sistema di accoglienza delle vittime minori sulla falsariga di quanto previsto al punto precedente per le vittime maggiorenni;
- garantire il corretto svolgimento delle attività di censimento e monitoraggio della presenza dei minori non accompagnati attraverso il Sistema Informativo Minori (SIM);
- attivare una piattaforma ricognitiva delle disponibilità, nelle strutture di accoglienza dei minori non accompagnati, dei posti utilizzati e quelli ancora disponibili sul tutto il territorio nazionale;
- prevedere la partecipazione attiva e diretta dei minori 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 in condizioni di particolare vulnerabilità (vittime di tratta e di sfruttamento, richiedenti asilo e altri) ed il sostegno organico all'integrazione sociale, al diritto all'istruzione, al lavoro per quelli vicini al compimento della maggiore età;
- incentivare il coinvolgimento attivo delle comunità nell'accoglienza e nell'integrazione dei minori non accompagnati, sviluppando maggiormente l'affido familiare come alternativa alla comunità con il prendere in carico e **sostenere continuativamente i minori vittime di tratta e di sfruttamento anche mettendo in rete i «tutori volontari» in rete con il Garante Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza;**
- favorire le attività per il ricongiungimento dei minori con i loro genitori che giungono sul territorio italiano e applicare quanto **previsto dall'articolo 4 del d.lgs. n.24 del 2014 e dalle relative norme di attuazione** 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;
- porre in essere tutte le necessarie iniziative volte alla creazione, con l'intervento dei Ministeri competenti ed in collaborazione con le organizzazioni non governative accreditate, di percorsi di emigrazione assistiti 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 meccanismi per una mobilità protetta che in tal senso eviterebbero a questi minori viaggi rischiosissimi e l'incertezza del futuro;
- assicurare l'assistenza affettiva e psicologica dei minori 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 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

	<p>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> <p><u>Numero Verde contro la tratta 800.290.290</u></p> <p>- 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.</p>
Soggetti istituzionali coinvolti	<p>Dipartimento per le Pari Opportunità Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Agenzie per il Lavoro Ministero dell'Interno Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale Ministero della Giustizia Ministero della Salute Organizzazioni internazionali con competenze specifiche in materia Regioni – Provincie - Comuni - Centri per l'impiego</p>
Soggetti non istituzionali coinvolti	Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore/Anci

SCHEDA 5	
Direttrice	PROTEZIONE E ASSISTENZA DELLE PERSONE TRAFFICATE
Titolo	Il ritorno volontario assistito nei paesi di origine
Descrizione	<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 stata attuata dal Governo italiano in favore dei cittadini extracomunitari da oltre un decennio, attraverso gli enti beneficiari individuati a seguito di avvisi pubblici attraverso i Fondi SOLID. I programmi di RVA 2008/2013 conclusi il 30 giugno 2015 si sono realizzati con il co-finanziamento del Fondo Europeo Rimpatri degli Stati Membri dell'Unione Europea. Interventi mirati alla promozione e all'attuazione di RVA sono previsti dal programma Nazionale del Fondo Asilo, Migrazione, Integrazione 2014/2020, che però non prevede un'azione specifica destinata in particolare alle vittime di tratta.</p> <p>In Italia l'Autorità Responsabile per il FAMI è il Dipartimento delle Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno.</p> <p>Le iniziative di Ritorno Volontario Assistito (RVA) permettono il ritorno in patria in condizioni di sicurezza e dignità di cittadini provenienti da paesi terzi 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 eventuale permesso di soggiorno.</p> <p>I programmi di ritorno volontario rappresentano la risposta al bisogno dei migranti di rientrare in patria. Tuttavia è necessario perseguire un approccio integrato affinché la reintegrazione nei paesi di origine sia efficace allo scopo di prevenire ulteriori forme di vittimizzazione.</p>
Azioni	- eventuale monitoraggio sugli esiti dei rimpatri al fine di contrastare il fenomeno della reiterazione (rimpatrio – ritorno – rimpatrio).
Soggetti istituzionali coinvolti	<p>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 – Provincie - Comuni</p>
Soggetti non istituzionali coinvolti	Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore

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 e con i Paesi europei o extra-U.E. coinvolti dai suddetti fenomeni criminosi. 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.

E' necessario includere delle strategie di lotta alla tratta adeguate e coerenti con i piani di sviluppo a lungo termine. In particolare, si raccomanda l'integrazione della migrazione nella pianificazione strategica per uno sviluppo sostenibile dei paesi partner di cooperazione, la valutazione d'impatto del fenomeno migratorio e l'acquisizione di "buone pratiche" da condividere e replicare.

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

SCHEDA 1	
Direttrice	COOPERAZIONE CON I PAESI DI ORIGINE DELLA TRATTA
Titolo	Iniziativa di cooperazione allo sviluppo
Descrizione	<p>La prevenzione ed il contrasto alla tratta di esseri umani richiedono un approccio multisettoriale ed il coinvolgimento di attori istituzionali e non.</p> <p>Le iniziative di cooperazione allo sviluppo da realizzarsi nei paesi di origine della tratta devono pertanto essere mirate al rafforzamento istituzionale da un lato ma anche al supporto della società civile dall'altro al fine di favorire un'azione unica e di maggiore impatto.</p> <p>L'esperienza nel settore realizzata dalla Cooperazione Italiana negli anni passati insegna che la presenza di un interlocutore istituzionale competente per la tratta in relazione a tutti gli aspetti (prevenzione, investigazione, tutela delle vittime...) risulta molto positivo.</p> <p>La piena partecipazione e appropriazione degli interventi da parte dei governi sarà necessaria per il successo delle iniziative in questione che potranno essere realizzate sul canale bilaterale ma anche attraverso il contributo ed il supporto di organizzazioni internazionali (multilaterale e multilaterale).</p> <p>Sarà anche importante favorire la comunicazione e lo scambio con le comunità straniere presenti nei paesi di destinazione per una piena comprensione delle culture coinvolte.</p> <p>Le vittime di tratta sono prevalentemente soggetti vulnerabili e provenienti da contesti degradati e di estrema povertà. In quest'ottica sono da valorizzare iniziative per il miglioramento delle condizioni di vita da un punto di vista socio-economico, in particolare delle donne e dei minori. Il lavoro nelle scuole e in collaborazione con i rappresentanti religiosi risulta molto prezioso per un'azione capillare sul territorio.</p>
Azioni	<p><u>Azione istituzionale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - formazione di tutti gli operatori coinvolti (Forze dell'Ordine, operatori socio sanitari, operatori degli uffici di servizio sociale del dipartimento giustizia minorile e di comunità, ausiliari etc.), drafting legislativo, supporto agli uffici di frontiera e promozione della cooperazione interregionale con i paesi confinanti. Sarà favorita la formazione e lo scambio con omologhi italiani del Ministero dell'Interno e della Giustizia. <p><u>Azione sociale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - creare e rafforzare sul territorio una rete di servizi che possano garantire interventi di prevenzione, sia di accompagnamento educativo delle potenziali vittime di tratta, o, ancora, di facilitazione del processo di reinserimento sociale delle vittime di tratta. Realizzare attività di sensibilizzazione comunitaria e di informazione sui temi della tratta al fine di creare maggiore consapevolezza sui soggetti a rischio.
Soggetti istituzionali coinvolti	<p>Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia Ministeri di linea dei Paesi di provenienza</p>
Soggetti non istituzionali coinvolti	Associazioni/ONG/Enti/Organismi Internazionali

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 nel corso del periodo di riferimento in modo da poter applicare i suoi risultati al successivo periodo.

Il monitoraggio del PNA avverrà attraverso la costituzione di gruppi di lavoro interistituzionali e composti anche da soggetti del privato sociale, delle ONG, delle Organizzazioni internazionali, dei sindacati e delle Università 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:

- esaminare in modo comprensivo i risultati raggiunti nella realizzazione delle azioni previste dal Piano, valorizzando i risultati raggiunti e gli interventi effettuati a livello nazionale, regionale e locale anche 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 Comuni e di aree metropolitane), verificando anche il grado di partecipazione da parte di soggetti terzi quali associazioni di volontariato, terzo settore, sindacato 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), esamineranno le informazioni

disponibili, condivideranno gli esiti individuando criticità e prospettive di sviluppo e metteranno 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.

Molto importante ai fini del monitoraggio sarà anche l'analisi sulla risposta del Sistema alle richieste di Permessi di Soggiorno anche nella fase della prima e pronta accoglienza e alle modalità ed ai tempi di erogazione degli stessi.

Rilevazione, organizzazione e sistematizzazione dei dati statistici di riferimento

Dovrà essere avviato il monitoraggio previsto dall'art. 7 comma 2, lettera b) 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;
- rilevazione di dati relativa all'impiego del lavoro degli immigrati in agricoltura, finalizzata a conoscere i fenomeni di nomadismo e di prevenzione delle tensioni sociali provenienti dagli spostamenti legati alla stagionalità dell'agricoltura.

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 dell'Ordine
- Uffici preposti al rilascio dei permessi di soggiorno
- Centri per immigrati irregolari, richiedenti asilo, rifugiati
- CIE, CDA, CARA, SPRAR
- Operatori della Protezione umanitaria
- Uffici di collocamento
- Servizi sociali
- Servizi sociali del Dipartimento Giustizia minorile
- Servizi sanitari
- Analisi dati secondari dal Report accademici
- Rete del lavoro agricolo di qualità
- Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo

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

- Ministero dell'Interno, dati delle Forze dell'Ordine
- 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 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.

Si produrrà uno strumento di mappatura del fenomeno organizzato su base regionale, al fine di sollecitare l'attenzione e la mobilitazione dei diversi attori che operano sul territorio nel contrasto delle forme di tratta e sfruttamento a livello territoriale.

Si produrrà un output annuale, un *annual reports on human trafficking* contenente dati quantitativi e qualitativi sul fenomeno.