

**RICHIEDENTI ASILO E VITTIME DI TRATTA
TRA DIFFERENZIAZIONE DEI SISTEMI DI PROTEZIONE
E NECESSITA' DI COORDINAMENTO**

Elementi relativi a fenomeno, nodi, proposte

***Documento relativo ai risultati del Seminario tenutosi alla Certosa Gruppo Abele
il 28-29 marzo 2012
promosso dal Gruppo Abele
in collaborazione con ASGI, Caritas italiana, CNCA, Emmaus, Migrantes***

Il documento è stato rielaborato e integrato con il coinvolgimento dei relatoriⁱ e dei membri del Gruppo di Supportoⁱⁱ, anche conduttori dei gruppi di lavoro.

Il fenomeno della tratta degli esseri umani è sempre più connesso con quello dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale. Dal confronto tra chi si occupa, a diverso titolo, dei due ambiti - tratta e asilo -, avvenuto in occasione del Seminario promosso dal Gruppo Abele con ASGI, Caritas Italiana, CNCA, Emmaus e Migrantes, tenutosi alla Certosa di Avigliana il 28 e 29 marzo 2012, sono emersi diversi elementi che connotano l'intreccio dei due temi, molti nodi da sciogliere e tante proposte che riproponiamo in sintesi, suddivisi in tre macro-sezioni:

- tratta e asilo – ambiti di connessione;
- richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale;
- tratta e grave sfruttamento.

I partecipanti all'incontro, 180 persone provenienti da tutta Italia, appartenenti a 13 diverse regioni, facevano parte di molti settori del pubblico e del privato sociale (funzionari di enti locali, forze di polizia, magistratura, operatori che gestiscono progetti per richiedenti asilo e per vittime di tratta, ecc.), come si può appurare dall'elenco in calce degli enti/associazioni/istituzioni rappresentati in tal senso^{iii}, hanno contribuito alla redazione del documento in oggetto, rivisto dai relatori e dai coordinatori dei gruppi di lavoro facenti parte del " Gruppo di Supporto".*

Obiettivi del seminario

- a. Il confronto sulla possibile coincidenza delle condizioni di richiedente asilo e vittima di tratta, in quanto sia nelle diverse realtà territoriali che alle frontiere sono sempre più le persone che vivono tale sovrapposizione o che in tale situazione vi "scivolano" per svariati motivi, ma per le quali non c'è una modalità definita per individuarle, orientarle e seguirle, sia a livello di accoglienza e reinserimento, sia a livello giuridico.

^{*} I Ministeri interessati erano stati invitati all'incontro (Interno, Esteri, Integrazione), così come i rappresentanti delle istituzioni locali e l'UNHCR

- b. La formazione sul tema “nuovo” per i due ambiti: vale a dire per chi si occupa di richiedenti asilo formazione sulla tratta e, per chi si occupa di tratta, formazione rispetto ai richiedenti asilo. Tale formazione dovrebbe fornire strumenti agli operatori che, a diverso titolo, incontrano le persone, in modo da cogliere le diverse istanze e i traumi di cui sono portatrici, essendo così maggiormente in grado di sostenerle e/o orientarle nel modo più adeguato.
- c. Essere “laboratorio” per fornire agli Enti Locali (Comuni, Province, Regioni), e ai Ministeri competenti:
 - il quadro del fenomeno;
 - l'individuazione dei nodi problematici;
 - l'analisi delle normative esistenti non applicate e/o sulle quali sarebbe opportuno intervenire;
 - le proposte organizzative e gestionali individuate per migliorare la gestione dei fenomeni/problemi analizzati.

Ringraziamenti:

Si ringraziano tutti i relatori, i referenti del gruppo di supporto e tutti i partecipanti all'incontro e soprattutto coloro che hanno integrato e rivisto nel dettaglio il testo durante l'elaborazione dello stesso (Ghibaudi, Giunti, Molfetta, Simone).

Si ringrazia in particolare Manuela De Marco per la revisione ultima del documento relativo a “*Richiedenti Asilo e Titolari di Protezione Internazionale*”; Lorenzo Trucco per la revisione del documento relativo a “ *Vittime di Tratta e Grave Sfruttamento*”; Cristina Caizzi per la revisione del suo intervento; Ornella Obert per il supporto giuridico all'interno del Gruppo Abele e la segreteria di Inti e del Progetto Prostituzione e Tratta per il prezioso supporto tecnico.

A seguire:

ⁱ Lista relatori

ⁱⁱ Lista del Gruppo di Supporto

ⁱⁱⁱ Lista partecipanti: associazioni ed enti rappresentati al seminario

ⁱⁱⁱⁱ Relazione della psicoterapeuta Cristina Caizzi

Testi a cura di Mirta Da Pra Pocchiesa

Torino, 30 settembre 2012

Relatori

Cristina Caizzi, Università di Roma; **Stefano Castellani**, Procura di Torino; **Vincenzo Castelli**, Associazione On The Road e CNCA; **Mirta Da Pra**, Progetto Prostituzione e Tratta Gruppo Abele; **Manuela De Marco**, Ufficio immigrazione Caritas italiana; **Barbara De Toma**, Questura di Torino - Ufficio Immigrazione; **Paola Degani**, Professore aggregato di Politiche Pubbliche e diritti Umani - Università di Padova; **Daniela Di Capua**, SPRAR; **Laura Ferraris**, Prefettura di Torino; **Rosanna Lavezzaro**, Questura di Torino - Ufficio Immigrazione; **Simona Moscarelli**, O.I.M.; **Ornella Obert**, Gruppo Abele - Inti; **Lorenzo Trucco**, ASGI; **Gianluca Vitale**, ASGI.

Organizzazioni promotrici, con il Gruppo Abele

Gruppo Abele -	pagineopp@gruppoabele.org	Referente	Mirta Da Pra
Gruppo Abele -	inti@gruppoabele.org	Referente	Ornella Obert
Caritas Italiana -	oforti@caritasitaliana.it	Referente	Olivero Forti
CNCA -	armando@zappolini.it	Referente	Don Armando Zappolini
Emmaus Italia -	emmaus.villafranca@tin.it	Referente	Renzo Fior
Emmaus Cuneo -	monnicchi@libero.it	Referente	Franco Monnicchi
Migrantes -	perego@migrantes.it	Referente	Don Giancarlo Perego

Gruppo di Supporto

Silvano Bosso, Polizia Locale – Comune di None (TO); **Donatella Giunti**, Prefettura di Torino; **Jolanda Ghibaudi**, Gruppo Abele; **Fabrizio Lotito**, Polizia Locale presso la Procura di Torino; **Mauro Maurino**, Connecting People; **Cristina Molfetta**, UPM – Migrantes; **Alberto Mossino**, PIAM; **Don Fredo Olivero**, UPM – Migrantes; **Rosanna Paradiso**, TAMPEP; **Daniela Simone**, Regione Piemonte.

LISTA ENTI ED ASSOCIAZIONI PARTECIPANTI

A.S.G.I. – Torino; A.T.A.S. Onlus – Trento; Asl To3 – Collegno; Asl To3 Dipartimento di Salute Mentale di Rivoli; Asp Irides – Bologna; Asp Poveri Vergognosi – Bologna; Associazione Ceis – Lucca; Associazione Centro Donna Giustizia – Ferrara; Associazione Cisl – Torino; Associazione Dalla Parte degli Ultimi – Campobasso; Associazione Ideadonna – Torino; Associazione Progetto Insieme - Sprar 2012 – Lodi; Associazione Pronto Donna di Arezzo - Progetto Regionale Con.Trat.To – Pistoia; Associazione Sviluppo e Promozione – Milano; Associazione Vialibera – Bologna; Associazione Volontarius Onlus – Bolzano; Caritas Diocesana – Cagliari; Caritas Italiana – Roma; Centro di Accoglienza Villa Pieragnoli - Caritas – Firenze; Centro Diurno per Vittime di Tortura - Associazione Sviluppo e Promozione in convenzione con il Comune di Milano; Centro Donna Giustizia – Ferrara; Cgil – Alessandria; CNCA nazionale; Comune Bologna - Ufficio Tutela e Protezioni, Settore Coordinamento Sociale e Salute, Dipartimento per le Famiglie; Comune di Bologna - Settore Servizi Sociali; Comune di Chiesanuova – Torino; Comune di Ravenna; Comune di Torino - Ufficio Minori Stranieri; Comunità Santa Rosa – Cremona; Connecting People; Consorzio Fantasia Onlus - Accoglienza Emergenza Nord Africa – Parma; Consorzio Intercomunale per la Gestione dei Servizi Socio-Assistenziali dell'ovest Ticino – Romentino; Cooperativa Arca di Noe' - Sprar – Bologna; Cooperativa Bios – Alessandria; Cooperativa Esserci – Torino; Cooperativa Gt – Rivoli; Cooperativa Il Sorriso – Torre Pellice; Cooperativa Liberi Tutti – Coazze; Cooperativa Magliana80 – Roma; Cooperativa Progetto Tenda – Torino; Cooperativa Sociale Caleidos – Parma; Cooperativa Sociale e di Solidarietà Dimora D'abramo - Progetto Sprar - Reggio Emilia; Cooperativa Sociale Fiordaliso – Cuneo; Cooperativa Sociale Il Ricino – Moncalieri; Cooperativa Sociale Onlus Aracon – Udine; Cooperativa Sociale Onlus Cat – Firenze; Cooperativa Sociale Parella – Torino; Divisione Servizi Socio Assistenziali Istituto Cimarosa – Torino; Dog Dentro Orizz. Giovanili Progetto Con.Trat.To; Emmaus – Cuneo; Emmaus – Ferrara; Emmaus Italia; Fondazione Difesa Fanciulli Onlus – Torino; Gruppo Abele – Torino; Kairos Puglia - Associazione Micaela Onlus – Bari; Kepos - Centro di Ascolto Diocesano per Stranieri – Cagliari; La Casa del Mondo - Centro di Accoglienza per Rifugiati e Richiedenti Asilo del Comune di Torino; Liberazione e Speranza - Onlus – Novara; Lila Trentino – Trento; Migrantes Piemonte Vda – Torino; Mst – Torino; Nuovi Vicini - Onlus – Pordenone; O. I. M.; On The Road; Ospedale OIRM - S. Anna – Torino; Piam Onlus – Asti; Polizia Municipale Comune di None; Polizia Municipale Comune di Torino; Polizia Municipale Comune di Torino - Aliquota Polizia Locale Squadra Antitratta; Prefettura di Torino; Procura di Torino; Progetto Ena – Milano; Progetto Sprar - Jesintegra 2011-Gruppo Umana Solidarietà – Jesi (AN); Psicologi nel Mondo – Torino; Questura di Torino; Regione Piemonte; Regione Piemonte - Direzione Politiche Sociali e Politiche per la Famiglia; Servizio Politiche per l'Accoglienza e l'Integrazione Sociale Regione Emilia-Romagna; Settore Stranieri e Nomadi - Ufficio Stranieri - Comune di Torino; Società Cooperativa Sociale Mary Poppins - Sprar – Ivrea; Società Cooperativa Sociale River Equipe – Bolzano; Sprar – Alessandria; Sprar Chiesanuova – Torino; Sprar – Parma; Sprar Prov. Al e Alice Bi; Tampep Onlus – Torino; Ufficio per la Pastorale Migranti – Torino; Un Women - Comitato Nazionale Italia – Torino; Università degli Studi di Milano – Bicocca; Università degli Studi di Torino; Università di Padova; Università di Roma.

TRATTA E ASILO

AMBITI DI CONNESSIONE

Fenomeno e nodi

1. Nella gestione delle accoglienze dei profughi, c'è stato un problema di attenzione verso l'individuazione della vittima di tratta, a vari livelli e nelle varie fasi di pur risibile "individuazione" della stessa. Sarebbe stata necessaria anche un'azione capillare di informazione e formazione sul tema specifico, a diversi livelli: dalle forze dell'ordine, alle Commissioni territoriali, alle Questure, ai responsabili delle strutture di accoglienza, agli operatori coinvolti nei vari progetti, ecc.
2. Le vittime di tratta confluiscono spesso nei percorsi dei richiedenti asilo perché gli sfruttatori indicano loro di seguire questa procedura, in modo da poter avere una ricevuta che, esibita in caso di controllo, permetta loro di non essere mandate in un CIE. Questa modalità è coercitiva e non può essere valutata come strumentale. La vittima di tratta è sempre in una situazione di estrema debolezza. La situazione di illegalità di cui è permeata per tanto tempo incide molto sul suo percorso e sulla sua vulnerabilità, così come il forte legame con chi l'ha introdotta allo sfruttamento (a volte parente, amico/a o vicino/a di casa). Non solo. La richiesta di asilo, che fa sentire le vittime di tratta "al sicuro" rispetto ai controlli delle forze di polizia, le induce meno a chiedere aiuto ai servizi preposti. Da tenere presente, inoltre, è che la loro presenza nei circuiti di accoglienza per richiedenti asilo (siano essi donne, uomini o minori) può essere pericolosa, perché negli stessi centri per richiedenti asilo si trovano (ad esempio camuffati da finti mariti/compagni) gli sfruttatori e/o le madame (finte amiche) per le donne nigeriane. In questi casi le persone non possono esporsi, denunciare e/o chiedere aiuto. Un altro motivo che le fa rimanere in una situazione di vulnerabilità e sfruttamento è la scarsa applicazione del percorso sociale senza denuncia (art. 18), previsto proprio per coloro che sono, di fatto, ostacolati nella scelta del percorso con denuncia per vari motivi. La difficoltà di accesso a tale percorso le porta, di fatto, alla richiesta di asilo in quanto opzione più accessibile.
3. I percorsi di protezione delle vittime di tratta e dell'asilo non sono antagonisti né paralleli. Sempre più invece sono percorsi giuridicamente sovrapponibili. La vittima di tratta può rientrare a pieno titolo nella protezione internazionale sulla base dell'art. 4 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948) e ai sensi della Convenzione di Ginevra (ONU 1951): infatti la donna nigeriana che non ha pagato il debito e rischia di essere rinvia in Nigeria, corre il rischio di subire un danno grave, consistente in trattamenti degradanti e inumani nel suo Paese di origine. Questa eventualità giustifica il rilascio di una protezione umanitaria. Si tratta allora di prevedere, nell'ambito della Commissione asilo, un'analisi competente che colga gli aspetti che si riferiscono ora all'una ora all'altra fattispecie e di far scegliere la persona in quale dei due ambiti essere inserita.
4. Le associazioni e gli enti titolati a lavorare con le vittime di tratta (iscritti alla II sezione del Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati istituito presso il ministero del Lavoro) non sono stati coinvolti in alcun modo in fase preventiva per collaborare nella gestione delle vittime di tratta che potevano trovarsi a seguire, volontariamente e in modo coercitivo, l'iter del richiedente protezione internazionale. Così come non erano presenti, nelle fasi che hanno visto l'ideazione degli interventi per la gestione

dei flussi, i rappresentanti dei Ministeri preposti a gestire l'art. 13 (legge 228 del 2003) e l'articolo 18 (Testo Unico Immigrazione) in materia di vittime di tratta. Questa assenza di rappresentanza e la conseguente mancanza di attenzione verso di loro le ha fatte "dimenticare" e "non vedere" in tutte le sedi, istituzionali e non. Questo operato - vale a dire l'assenza di interventi per le vittime e contro trafficanti e sfruttatori - ha fatto sì che quest'ultimi di fatto hanno quasi "beneficiato" dei vantaggi del sistema approntato per l'accoglienza dei profughi dalla Libia. Il problema è rimasto in carico alle strutture di accoglienza e ai loro operatori, spesso privi di strumenti e della preparazione necessaria per saper gestire il fenomeno.

5. La proliferazione dei circuiti di sfruttamento (in particolare delle donne, ma non solo) all'interno dei circuiti di protezione internazionale, oltre a renderle più fragili, più controllate e meno disponibili, ha messo in evidenza questioni delicate anche in termini di coordinamento con le forze di polizia, con le Questure e con la Magistratura che deve essere preparata, di volta in volta, a intervenire, applicando gli strumenti più adeguati che, è stato detto al seminario, sono sotto utilizzati come l'articolo 18 del Testo Unico sull'Immigrazione per le vittime di tratta sia per sfruttamento sessuale, che per sfruttamento sui luoghi di lavoro, nonché la concessione del permesso per motivi umanitari, il ritorno assistito, ecc.
6. La psicoterapeuta intervenuta al Seminario, la dottoressa Cristina Caizzi*, del Progetto Ferite Invisibili della Caritas diocesana di Roma, ha fornito una serie di elementi utili nell'individuazione delle vittime di tratta, elementi da far emergere nei vari colloqui, anche volti al perfezionamento dell'iter di rilascio del permesso di soggiorno alla vittima. La relazione della dottoressa Caizzi* fa emergere alcuni elementi, come i "vuoti di memoria", le difficoltà a ricostruire eventi pregressi ecc., che vanno interpretati come elementi che confermano il trauma subito e una situazione ancora attuale di forte sofferenza. Interpretazione, questa, che non sempre viene condivisa e compresa dalla Magistratura e dalle forze di polizia.
7. Sul fronte dell'accoglienza è emerso che il sistema di accoglienza attivato e in particolare quello facente capo alla Protezione civile, nel corso dell'emergenza Nord Africa, non ha previamente considerato tutte le situazioni/condizioni personali degli accolti, e dunque neppure la peculiare posizione di una vittima di tratta che, una volta individuata, avrebbe dovuto essere avviata e inserita nel circuito specifico dei servizi di cui ai progetti ex articolo 18 del Testo Unico e ex art. 13 L. 228/2003 e non nel circuito "generico" dei richiedenti asilo in cui, invece, ha continuato ad essere, esponendola seriamente al rischio sfruttamento.
8. In tutto ciò è emersa forte l'assenza di una referenza chiara di chi si occupa delle vittime di tratta a livello nazionale, elemento su cui il Governo sarebbe opportuno che si esprima al più presto sia per attivare le azioni di aiuto e di individuazione delle vittime che per ciò che concerne le azioni di contrasto ai trafficanti di esseri umani. Elementi, gli uni e gli altri, strettamente interconnessi e interdipendenti.
9. Fra le persone giunte in seguito all'emergenza nord Africa vi sono stati poi numerosi minori, la cui presa in carico è stata delegata dalla Protezione Civile Nazionale al ministero del Lavoro - Direzione generale sull'immigrazione. Molti di essi sono stati collocati nelle comunità di accoglienza per minori presenti sul territorio nazionale, ma queste non colmano il fabbisogno di posti. Il Ministero ha altresì individuato e allestito delle "strutture ponte", per rispondere all'esigenza della loro sistemazione e della presa in carico temporanea, in vista di un graduale inserimento delle comunità accreditate.

L'esperienza ha avuto luci ed ombre: le comunità per minori già esistenti spesso non avevano esperienza nella gestione delle problematiche dei minori stranieri non accompagnati, soprattutto sotto il profilo dell'orientamento giuridico, per cui è capitato che questi non siano stati seguiti appropriatamente nell'iter di richiesta del permesso di soggiorno per minore età e siano poi rimasti, al compimento dei 18 anni, privi della possibilità di farlo, ricorrendo all'unica altra via ancora praticabile, ovvero la richiesta di protezione internazionale.

E' anche capitato, nella gestione dell'emergenza 2011, che le strutture ponte, nate e allestite velocemente, siano state in grado di rispondere adeguatamente alle aspettative, soprattutto se gestite da personale che aveva già - o che ha voluto impegnarsi seriamente ad acquisire - una solida esperienza sull'argomento.

Rimane tuttora l'annoso problema dell'accertamento dell'età, non risolto neppure con l'adozione di un Protocollo su "Determinazione dell'età nei minori non accompagnati" emesso nel giugno 2009 dal ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e trasmesso al ministero dell'Interno, come esito del lavoro di analisi svolto da un gruppo tecnico di lavoro che comprendeva professionisti esperti ed attori rilevanti, tra i quali radiologi, psicologi, pediatri, forze di polizia, ministero della Giustizia. Si segnala, a tal riguardo, l'analisi svolta da Save the Children Italia sul Protocollo e le diverse proposte migliorative dello stesso contenute nello studio della predetta organizzazione (per approfondimenti:

<http://legale.savethechildren.it/Documento-di-analisi-del>).

10. L'accesso ai servizi sanitari, per richiedenti asilo e vittime di tratta, è difficile e difforme sul territorio nazionale. Tra il 2008 e 2009, in seguito a proposte paventate di intervenire a livello legislativo per intercettare e segnalare le persone irregolari sul territorio sono diminuiti gli accessi ai servizi socio-sanitari perché le persone temono di essere denunciate e rimandate in patria. Da allora, nonostante gli sforzi per ricreare un clima di fiducia, costantemente vanificato da dichiarazioni ed atteggiamenti politici poco accoglienti, il gap nell'accessibilità permane, pur con minore gravità.

Inoltre, il codice STP per l'accesso alle cure mediche per gli stranieri temporaneamente presenti è applicato, a livello nazionale, a macchia di leopardo. L'art. 35, comma 3 Testo Unico Immigrazione prevede che *"agli stranieri non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva"*.

Tuttavia, per quanto riguarda le modalità di erogazione dell'assistenza sanitaria di base, il DPR n. 394/99 di attuazione del Testo Unico Immigrazione, delega alle Regioni italiane l'organizzazione dei servizi sanitari, ovvero la definizione di chi deve fornire l'assistenza sanitaria di base. Ad oggi non tutte le Regioni hanno emanato indicazioni alle proprie ASL per l'organizzazione dell'assistenza sanitaria agli STP secondo quanto previsto da DPR 394/1999 e sono solo quattro le Regioni (Umbria, Puglia, ed esclusivamente per i minori Friuli Venezia Giulia e Molise) e una Provincia Autonoma (P.A. di Trento) a prevedere, seppur in modo diversificato, il medico di medicina generale e/o il pediatra di libera scelta. Per la possibilità di accesso ai servizi sanitari di cittadini comunitari in condizione di fragilità sociale attraverso il codice ENI, la situazione è ancora più frammentata e disomogeneaⁱⁱⁱ.

Il difficile accesso ai servizi si scontra con un'allarmante situazione sanitaria: oggi che la crisi incombe anche sul mercato del sesso, le vittime dello sfruttamento sessuale tendono ad accettare maggiormente rapporti non protetti (pagati tre volte tanto la tariffa base) e, di conseguenza, ad ammalarsi (e far ammalare) di più. Molte donne vanno ad abortire all'estero, in

ambulatori clandestini, se sono stati superati i tre mesi entro cui, per la legge italiana, si può fare l'interruzione volontaria di gravidanza.

Per quanto riguarda le situazioni di sfruttamento sui luoghi di lavoro, vige la totale assenza di osservazione delle norme di igiene e di sicurezza. Le vittime vivono in situazioni inumane: ammassate, ammalate e molte di loro presentano forti forme di disagio psichico/psichiatrico. Sempre più persone, non solo dell'Est Europa, ma anche del Sud America, dell'Asia meridionale e dell'Africa, abusano di alcool e di altre sostanze.

Rispetto ai richiedenti asilo si evidenzia la restrittiva interpretazione del termine "disoccupato" nel decreto legislativo n. 297/2007. Tale norma riconosce "disoccupata" solo la persona che ha perso il lavoro e non chi non ha mai avuto accesso ad una attività lavorativa. Ne consegue il fatto che molte persone rifugiate o titolari di protezione internazionale non possano beneficiare dell'esenzione sanitaria.

11. Di fronte a una legislazione che non favorisce l'entrata regolare nel Paese, né la regolarizzazione di chi è già presente ma irregolare, la richiesta di asilo rappresenta l'unica possibilità (momentanea e incerta) che molte persone intravedono per stare sul territorio nazionale (in attesa dell'esame della domanda) senza paura di essere rimandati in patria. Nel caso specifico dell'emergenza Nord Africa la situazione si è ulteriormente aggravata in quanto l'unica possibilità offerta dallo Stato italiano è stata quella della richiesta di asilo. Poiché le Commissioni Territoriali non possono che valutare i motivi di fuga dal Paese di origine e non da quello di provenienza, molte di loro (70-80%) hanno ottenuto il diniego al riconoscimento. Le vittime di tratta, in questi "arrivi", non sono state prese in considerazione e sono passate inosservate.

TRATTA E ASILO

AMBITI DI CONNESSIONE

Proposte

1. **I due temi (tratta e asilo) non possono essere più affrontati su piani paralleli, ma devono diventare interesse comune** per poter offrire alle persone risposte più adeguate. Il metodo deve essere caratterizzato, quindi, da un lavoro comune a monte, in sede di predisposizione degli interventi, per potere, poi, nello specifico delle diverse modalità di intervento, differenziare i modelli di accoglienza tenendo conto delle diverse culture e delle diverse tipologie delle persone accolte. Il lavoro comune deve essere quindi improntato sugli aspetti giuridici, culturali, sanitari, gestionali. Sarebbe auspicabile anche una messa in comune delle risorse facendole diventare reti integrate (indirizzi, modalità di accoglienza, ecc.) in modo da poter orientare meglio le persone e scegliere l'invio del singolo al centro/servizio più adeguato.
2. **La formazione deve essere posta al centro.** Tutti gli operatori presenti (operatori sociali del pubblico e del privato sociale che si occupano di richiedenti asilo e di vittime di tratta, funzionari di enti locali, forze di polizia, magistratura, ecc., operatori CARA, SPRAR, CIE, mediatori culturali, albergatori, servizi socio-sanitari, altre realtà di accoglienza, ecc.) hanno manifestato un grande bisogno-richiesta di formazione congiunta e a diversi livelli su vittime di tratta e richiedenti asilo per avere maggiori strumenti per "approcciare" gli stessi, evitando, per quanto possibile, di aggiungere "ferite" alle molte già esistenti. Tra le figure/ambiti menzionati,

in particolare, i membri delle Commissioni Territoriali di valutazione delle domande, i giudici dei Tribunali, le forze di polizia, gli operatori che gestiscono i progetti e i gestori delle strutture ricettive a volte coinvolti nella gestione dei flussi. Fra i temi di formazione, particolarmente rilevanti dovranno essere approfondimenti sugli indicatori per individuare le vittime di tratta, a partire da una preparazione sui contesti culturali e sociali dei Paesi di origine. Senza dimenticare di approfondire tematiche come sull'utilizzo/valore del corpo. Un corpo usato e messo al centro della "scena rituale", *"all'interno di un'economia del dominio che si basa sul debito e sul 'pegno' e che vede le persone continuamente stratonate tra due mondi"* (Taliani)*.

3. Bisogna **rivedere il linguaggio e le categorie utilizzate**. Alcune di queste sono troppo ampie (migranti economici, richiedenti asilo, ecc.): le persone arrivano per tanti motivi e bisogna iniziare a dare nomi e riconoscimento giuridico adeguato alle singole situazioni. La non distinzione e la tutela non adeguata delle diverse situazioni ha portato e sta portando a far rientrare tutto sotto il cappello della protezione internazionale, che è quella che, alla fine, forse più facilmente consente l'ottenimento di un titolo di soggiorno.
4. **Vanno coinvolti, sin dall'inizio, i Ministeri competenti e una rappresentanza sia delle associazioni che degli enti che gestiscono i percorsi art. 13 e art.18**, sulla predisposizione degli interventi di accoglienza dei profughi, siano essi ordinari o "straordinari", in modo da predisporre interventi adeguati nelle varie fasi della stessa e nelle diverse zone "sensibili" del Paese (frontiere, Centri di Accoglienza, ecc.).
5. Se storicamente, sotto il profilo della tutela giuridica e dei servizi, la vittima di tratta può essere inserita, da un lato, nelle fattispecie previste dall'articolo 13 (legge 228/2003) e dall'articolo 18 del Testo Unico Immigrazione (d. lgs. n. 286/98), dall'altro, durante l'emergenza 2011 (ma anche in quelle degli anni precedenti che hanno conciso con arrivi via mare particolarmente copiosi) la vittima di tratta è stata quasi automaticamente inserita nel circuito della protezione internazionale e sottoposta all'esame della domanda da parte della relativa Commissione Territoriale. A tale riguardo, per favorire nelle Commissioni territoriali l'individuazione dei suddetti casi si potrebbe **ipotizzare di mettere a sistema una serie di strumenti volti a coadiuvare l'attività delle Commissioni stesse, fino ad ammettere la possibilità, qualora ne ravvisassero gli indizi, di "stralciare" l'esame di quella domanda o di sospenderla, per incardinarla presso l'organo competente al rilascio del permesso ex articolo 13 e 18 del Testo Unico Immigrazione**.
6. Bisogna lavorare per **formare operatori pari e mediatori culturali** preparati a seguire persone vittime di tratta e richiedenti protezione internazionale. E' inoltre **necessario un maggiore utilizzo di questi ultimi (mediatori culturali)** soprattutto **nei centri di accoglienza e da parte delle forze di polizia nelle situazioni di gestione delle emergenze nonché nello svolgimento delle indagini**, figure fondamentali (se adeguatamente formate) per facilitare la comprensione delle situazioni e l'accompagnamento delle persone.
7. **E' importante che psicoterapeuti, etnopsichiatri** e altre figure professionali idonee che seguono persone vittime di tratta, laddove ci sono problemi rilevanti e difficoltà significative nella ricostruzione della storia, **rilascino certificazioni che evidenzino il loro stato di sofferenza in modo da supportare le domande di rilascio di permesso di soggiorno**, in particolare per ciò che concerne il percorso sociale senza denuncia.
8. **L'articolo 18 TU immigrazione deve essere applicato nella sua interezza riconoscendo pari dignità al percorso cosiddetto "con denuncia" e al percorso "senza denuncia"**,

----- In collaborazione con ASGI, Caritas, Emmaus, Migrantes -----

particolarmente adatto per tutte le vittime di tratta che entrano nei circuiti dei richiedenti asilo in modo coercitivo e che sono controllate da vicino dagli sfruttatori ma che risulta poco applicato, nonostante i richiami intervenuti a livello governativo (Circolare Pisanu, gennaio 2006)

9. **Per ciò che attiene allo sfruttamento sui luoghi di lavoro in cui molti richiedenti asilo confluiscano** occorre rilevare che sono intervenute alcune novità che possono ed anzi debbono portare ad un incremento della tutela effettiva delle persone che sono oggetto di grave sfruttamento lavorativo. In sintesi, il Decreto Legislativo 16.7.2012 n. 109, entrato in vigore nel mese di agosto, ha attuato la Direttiva Europea 2009/52/CE relativa a sanzioni e provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi in condizioni di soggiorno irregolare. La parte che qui maggiormente rileva concerne la introduzione di una nuova aggravante del reato di cui all'art.22 del T.U. sull'immigrazione che riguarda i datori di lavoro che hanno alle loro dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno. Tale aggravante, che comporta un consistente aumento di pena (da un terzo alla metà) in relazione al reato base previsto dall'art.22 del T.U. (che, come noto, punisce il datore di lavoro che impiega lavoratori stranieri in condizione irregolare) concerne il caso in cui i lavoratori occupati siano in numero superiore a tre, ovvero minori in età non lavorativa e che *“i lavoratori occupati siano sottoposti alle altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al terzo comma dell'art.603-bis del codice penale”*. **E' di grande importanza rilevare che in tali ipotesi è prevista la possibilità di rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari allo straniero “che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro”, a seguito di proposta o con il parere favorevole del Procuratore della Repubblica.** La durata di questo permesso è di sei mesi ma può essere rinnovato per un anno o per il maggior periodo occorrente alla definizione del processo penale. Appare evidente che questa nuova norma, la cui formulazione tecnica lascia piuttosto a desiderare, apre comunque uno spazio per permettere di regolarizzare posizioni di sfruttamento lavorativo che in precedenza erano prive di copertura, ma sarà proprio la interpretazione effettiva che ne verrà data che consentirà oppure no di effettuare un passo in avanti nella tutela di queste situazioni. Si ricorda infatti come il reato di cui all'art. 600 del codice penale relativo alla riduzione in servitù richiede lo stato di soggezione continuativa della vittima, e si applica pertanto alle fattispecie più gravi, mentre il reato di cui all'art. 603 bis c.p., recentemente introdotto, concerne ipotesi di grave sfruttamento lavorativo ma riguarda essenzialmente l'intermediazione e il caporalato: ne consegue l'importanza della nuova norma. Trattandosi di permesso umanitario ex art. 5 c.6 del T.U. è sicuramente convertibile in permesso lavorativo, ma le maggiori perplessità derivano dal fatto che essendo legato alla denuncia e alla cooperazione del soggetto nel processo penale, si articola in sostanza come un “percorso giudiziario”, collegato per di più a ipotesi collaborative del soggetto. **Occorrerà pertanto una interpretazione non restrittiva, in particolare in relazione alla valutazione della cooperazione della vittima nel procedimento, riportandosi alla ratio della Direttiva Europea, volta ad una effettiva tutela del soggetto debole: si rischia, altrimenti, una vanificazione pratica dell'istituto stesso.**
10. **E' necessaria un'applicazione omogenea dei codici ENI e STP** per l'accesso alle cure mediche su tutto il territorio nazionale.
11. **Occorre dare piena applicazione su tutto il territorio nazionale alle normative vigenti in materia di assistenza sanitaria obbligatoria** ed in particolare:
- *all'art 34 lettera b del TU 286/98 in base al quale le persone richiedenti asilo devono essere*

iscritte al SSN “1. Hanno l'obbligo di iscrizione al Servizio Sanitario nazionale e hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata in Italia dal Servizio Sanitario nazionale e alla sua validità temporale:

- a) gli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento;*
- b) gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo politico, per asilo umanitario, per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza”;*

- *alla lettera a Iscrizione obbligatoria: punto 6 della Circolare del Ministero della Sanità n.5 del 24 marzo 2000 “richiesta di asilo: il riferimento e' all'art. 1 del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito nella legge 28 febbraio 1990, n. 39; l'iscrizione obbligatoria riguarda coloro che hanno presentato richiesta di asilo sia politico che umanitario.*

Rientra in questa fattispecie la tutela del periodo che va dalla richiesta all'emanazione del provvedimento, incluso il periodo dell'eventuale ricorso contro il provvedimento di diniego del rilascio del permesso di soggiorno, e viene documentata mediante esibizione della ricevuta di presentazione dell'istanza alle autorità di polizia” (...).

Si deve porre particolare attenzione sul comma 6 dell'art. 43 del regolamento di attuazione, che disciplina l'addebito allo Stato delle spese relative a prestazioni sanitarie erogate dal S.S.N. a profughi e sfollati, per effetto di specifiche disposizioni di legge o in attuazione di quanto previsto dall'art. 20, comma 1, del Testo Unico.

12. Bisognerebbe introdurre nel nostro ordinamento il reato di tortura.

La Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli inumani o degradanti è stata adottata dall'ONU nel 1984 e ratificata in Italia nel 1988 : nonostante siano passati ben più di vent'anni non è ancora stato introdotto nel nostro codice penale il reato di tortura così come definito dalla predetta Convenzione. Nel sistema italiano vengono pertanto puniti solo atti singoli che possono costituire di per sé reato (ad esempio le lesioni) ma non il comportamento complessivo volto a trattamenti inumani o degradanti, che si compone spesso di atti che di per sé singolarmente rischiano di sfuggire ad ogni tipo di sanzione; in tal modo, inoltre, non viene adeguatamente punita la gravità del comportamento nella sua globalità.

- ## **13. Bisognerebbe applicare maggiormente il permesso di soggiorno per motivi umanitari, supportando questa indicazione con una circolare del Ministero dell'Interno che precisi molte delle fattispecie più frequenti**
- per cui potrebbe essere applicato e tra queste andrebbero inserite le persone vittime di violenza e/o maltrattamenti. Occorre sottolineare come il sistema giuridico italiano, nell'ambito della protezione internazionale, preveda accanto agli status relativi all'asilo e alla protezione sussidiaria, la particolare condizione della protezione umanitaria. Mentre lo status di rifugiato (o asilo) ha come presupposto il concetto di persecuzione del soggetto, e la protezione sussidiaria quello di danno grave alla persona in relazione al ritorno nel Paese di origine, esiste una ulteriore forma di protezione di livello inferiore, determinato dalla protezione umanitaria. La norma non prevede una specifica definizione dei motivi di carattere umanitario che consentano il rilascio del permesso di soggiorno, proprio per lasciare una fascia indeterminata di possibilità in relazione alle situazioni concrete. E' però altrettanto importante sottolineare come secondo due importantissime

decisioni della Corte di Cassazione a Sezioni Unite (19393/09 e 11535/09), i motivi vadano posti in stretta relazione con i fondamentali diritti umani e il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari abbia la consistenza primaria di diritto soggettivo pieno. Occorre pertanto, in questo senso, applicare maggiormente il permesso di soggiorno per motivi umanitari, eventualmente supportando questa indicazione con una circolare del ministero dell'Interno che precisi molte delle fattispecie più frequenti per cui potrebbe essere ricollegato e tra queste andrebbero inserite le persone vittime di violenza e/o maltrattamenti.

E' infine importante evidenziare come il Regolamento di attuazione (DPR 394/99) del Testo Unico sull'Immigrazione (DPR 286/98), preveda una ulteriore forma di permesso di soggiorno per motivi umanitari, che prescinde dalle situazioni prima descritte, ricollegate alla richiesta di protezione internazionale : l'art 11 lett. c) ter consente infatti il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari anche nei casi in cui venga acquisita dall'interessato *"documentazione riguardante i motivi della richiesta relativi ad oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale"*. Questa formulazione, sicuramente poco utilizzata, meriterebbe ben altra applicazione e potrebbe tutelare molte situazioni di vittime di tratta o sfruttamento che non possano rientrare nelle classiche categorie prima indicate. In sostanza si vuole sottolineare che in realtà il sistema giuridico prevede una ampia gamma di situazioni che possono ricevere forme di protezione, seppure di livelli diversi: purtroppo, la pratica applicazione di tali istituti rimane nella realtà molto limitata e compressa.

14. **Bisogna rivedere la legislazione in materia di immigrazione.** Risulta essenziale la modifica delle modalità di ingresso per lavoro, la cui caratteristica essenziale dovrebbe consistere nel fatto che lo stesso deve essere "conveniente" per il soggetto e non impossibile o assai difficilmente praticabile come è attualmente. Bisognerebbe inoltre prevedere un visto di ingresso per ricerca lavoro, permettendo così l'incontro sul territorio tra datore di lavoro e lavoratore, senza dover ricorrere alla ipocrita finzione dell'incontro a distanza tra domanda e offerta, con il lavoratore "obbligatoriamente" presente nel paese di origine, come attualmente previsto dai decreti flussi. Si dovrebbero inoltre prevedere forme di regolarizzazione "a regime", e dunque non legate a leggi specifiche, che consentano a fronte di determinate situazioni, opportunamente e singolarmente valutate, e in presenza di determinati requisiti, il rilascio di un permesso di soggiorno. Con una norma siffatta di carattere generale, molti soggetti deboli, a maggior ragione se vittime di tratta, potrebbero essere concretamente tutelate e supportate. Si potrebbe in tal modo limitare al minimo l'utilizzo strumentale della richiesta di asilo come forma di regolarizzazione dell'ingresso sul territorio dello Stato. Intervento, questo, non più procrastinabile ma su cui è necessaria una vera volontà politica di affrontare la situazione sotto il profilo del riconoscimento dei diritti umani, della legalità e del contrasto alle organizzazioni criminali.

TRATTA E ASILO

VITTIME DI TRATTA E GRAVE SFRUTTAMENTO

Il fenomeno, le politiche attuate, i nodi irrisolti

1. L'immaginario con cui molte persone continuano a "pensare" le vittime di tratta contrasta con la realtà delle nuove schiavitù. Le schiave e gli schiavi di oggi, infatti, non possono essere immaginati con le catene alle caviglie: le nuove catene con cui le persone devono fare i conti consistono in debiti, a cui molti migranti devono far fronte, ma che per una giovane nigeriana sfruttata a fini sessuali in strada possono arrivare fino a 70.000 euro, denaro che dovrà che essere restituito, nei modi e nei tempi definiti dagli sfruttatori, altrimenti ci sarà una rivalsa sulla famiglia rimasta in patria (uccisione dei genitori, dei figli, dei fratelli, incendio della casa ed altro ancora). Accanto a ciò non va dimenticata l'influenza di molte religioni e dei riti vudù che vedono coinvolte, in particolare, le donne nigeriane. L'immaginario culturale dominante agisce inoltre da barriera per l'emersione di tipologie di sfruttamento diverse da quello sessuale, in quanto quest'ultimo viene reso maggiormente evidente perché ritenuto indecoroso, mentre lo sfruttamento lavorativo tende invece ad essere tollerato, soprattutto in tempo di crisi economica, perché il lavoro nero e tutto ciò che attiene allo stesso è culturalmente accettato.
2. La vittima di tratta ha paura, paura di essere segnalata alle forze di polizia, paura degli sfruttatori perché, se non paga, si rivalgono sulla famiglia, e per pagare il debito accetta e si espone a qualsiasi condizione di vita e di "lavoro". Anche quando la vittima decide di denunciare (utilizzando l'articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione) o di intraprendere il percorso sociale senza denuncia (applicato pochissimo), la vittima non ha alcun potere. Le vittime di tratta subiscono diverse modalità di sfruttamento e coercizione (diverso lo sfruttamento delle donne nigeriane, di quelle dell'est Europa o della Cina, ecc.) e devono far fronte a diverse tipologie di debito: personale, contratto dalla famiglia per loro, contratto con la promessa di un lavoro, contratto dal fidanzato per un progetto migratorio comune, ecc. e questo, assieme al ritiro dei documenti da parte degli sfruttatori appena giunte in Italia, o l'assenza degli stessi (perché non li avevano, o perché scaduti e non riconvertibili) le rendono molto vulnerabili ed esposte ai ricatti ed alle sopraffazioni.
3. Le vittime di tratta sono oggetto di violenze molteplici, fisiche e psicologiche. In aumento le violenze da parte di compagni e sfruttatori e, per coloro che sono avviate allo sfruttamento sessuale, da parte di clienti e di cittadini che, da soli o in gruppo, scaricano su di loro, perché prostitute e perché straniere, frustrazioni e violenza.
4. Il riferimento per le vittime di tratta è stato, negli anni, il Dipartimento per le Pari Opportunità, ma lo stesso, pur mantenendo un'attenzione sul tema, negli ultimi anni ha progressivamente smantellato gli interventi in merito. Per fare degli esempi: sono state chiuse le postazioni locali del Numero Verde affidando la gestione del contatto telefonico territoriale agli enti gestori dell'articolo 13, operazione che ha generato frammentazione e che si è rivelata fallimentare come dimostrato dal calo del numero delle chiamate e da molteplici altri fattori (minore sensibilizzazione, ecc.). Inoltre i progetti articolo 18 e articolo 13, anziché diventare dei servizi, sono rimasti finanziariamente annuali e a progetto (quindi senza possibilità di programmazione a medio/lungo termine) e risultano perciò inadeguati ai bisogni, sia rispetto agli stanziamenti

che alle necessità legate al continuo mutamento del fenomeno. Nonostante ciò, gli enti e le associazioni che li gestiscono hanno fatto la loro parte e nei quattordici anni di progetti art. 18 e, dal 2003, anche art. 13, sono state seguite ed inserite circa 15.000 persone (1500 all'anno, con una tendenza al ribasso) mentre sono state migliaia le persone contattate in strada, senza contare quelle raggiunte nel crescente fenomeno dell'indoor. Le persone accolte sono infatti solo il 10% di quelle attualmente presenti in strada (dalle 15 alle 18.000 persone) delle quali, secondo numerose fonti (Caritas, Gruppo Abele, ecc.), dal 70 al 90% sono vittime di tratta. Tra le problematiche emerse anche l'assenza, nella Commissione interministeriale articolo 18, di rappresentanti delle associazioni titolate, per legge, a realizzare i percorsi sociali (iscritte alla II sezione del registro istituito presso il ministero del Lavoro) e di una rappresentanza del ministero degli Esteri. Da anni poi, i dati forniti dagli enti gestori dei progetti (associazione e enti locali), che potrebbero essere utili anche per azioni di contrasto, rimangono pressoché inutilizzati. Con il nuovo Governo alla domanda di chi sono di competenza le vittime di tratta non c'è una risposta certa. E le vittime continuano a non essere rappresentate. La mancanza di rappresentanza e di una regia a livello centrale su questo tema, denunciata più volte da molte associazioni (Caritas, CNCA, Gruppo Abele, On The Road, ecc.), ha fatto sì che le vittime siano sempre più sole ed oggetto di violenza e sopraffazione.

5. Lo sfruttamento sui luoghi di lavoro (secondo ambito di sfruttamento delle vittime di tratta, dopo lo sfruttamento a fini sessuali nel nostro Paese) dove vengono impiegati richiedenti asilo e vittime di tratta è stato messo al centro degli esempi di condizioni disumane incontestabili, dove vige la violenza e il sopruso, l'alcoolismo e il disagio psichico e la totale assenza di osservazione delle norme di sicurezza.

Il visto per motivi stagionali rappresenta, in questo ambito, una delle porte di accesso più importanti per le persone che saranno poi oggetto di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo: persone che finiscono nelle maglie delle organizzazioni, spesso di connazionali e/o altri migranti e italiani, che li sfruttano. A fronte di ciò sono pochissime le azioni di contrasto attivate. Sono infatti molto poche le Questure che rilasciano l'art. 18 per sfruttamento sui luoghi di lavoro, così come sono pochi i magistrati che aprono indagini su questo ambito offrendo sostegno e percorsi di legalità alle vittime. Le stesse associazioni sono molto più attrezzate ad accogliere le vittime di sfruttamento sessuale rispetto a quello lavorativo.

Il mancato intervento di contrasto e aiuto alle vittime in questo ambito non permette inoltre di recuperare molte risorse economiche per lo Stato che deriverebbero dai molti contributi e imposte inevasi. Occorre rilevare che sono intervenute alcune novità che possono ed anzi debbono portare ad un incremento della tutela effettiva delle persone che sono oggetto di grave sfruttamento lavorativo. In sintesi, il Decreto Legislativo 16.7.2012 n. 109, entrato in vigore nel mese di agosto, ha attuato la Direttiva Europea 2009/52/CE relativa a sanzioni e provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi in condizioni di soggiorno irregolare. La parte che qui maggiormente rileva concerne la introduzione di una nuova aggravante del reato di cui all'art.22 del T.U. sull'immigrazione che riguarda i datori di lavoro che hanno alle loro dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno. Tale aggravante, che comporta un consistente aumento di pena (da un terzo alla metà) in relazione al reato base previsto dall'art.22 del T.U. (che, come noto, punisce il datore di lavoro che impiega lavoratori stranieri in condizione irregolare) concerne il caso in cui i lavoratori occupati siano in numero superiore a tre, ovvero minori in età non lavorativa e se “ *i lavoratori occupati siano sottoposti alle altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al terzo comma dell'art.603-bis del codice penale*”. E' di grande importanza rilevare che in tali ipotesi è prevista la possibilità di rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari allo straniero “ *che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del*

datore di lavoro”, a seguito di proposta o con il parere favorevole del Procuratore della Repubblica. La durata di questo permesso è di sei mesi ma può essere rinnovato per un anno o per il maggior periodo occorrente alla definizione del processo penale.

Appare evidente che questa nuova norma, la cui formulazione tecnica lascia piuttosto a desiderare, apre comunque uno spazio per permettere di regolarizzare posizioni di sfruttamento lavorativo che in precedenza erano prive di copertura, ma sarà proprio la interpretazione effettiva che ne verrà data che consentirà oppure no di effettuare un passo in avanti nella tutela di queste situazioni. Si ricorda infatti come il reato di cui all’art.600 del codice penale relativo alla riduzione in servitù richiede lo stato di soggezione continuativa della vittima, e si applica pertanto alle fattispecie più gravi, mentre il reato di cui all’art. 603 bis c.p., recentemente introdotto, concerne ipotesi di grave sfruttamento lavorativo ma riguarda essenzialmente l’intermediazione e il caporalato: ne consegue l’importanza della nuova norma. Trattandosi di permesso umanitario ex art. 5 c.6 del T.U. è sicuramente convertibile in permesso lavorativo, ma le maggiori perplessità derivano dal fatto che essendo legato alla denuncia e alla cooperazione del soggetto nel processo penale, si articola in sostanza come un “percorso giudiziario”, collegato per di più a ipotesi collaborative del soggetto.

Occorrerà pertanto una interpretazione non restrittiva, in particolare in relazione alla valutazione della cooperazione della vittima nel procedimento, riportandosi alla ratio della Direttiva Europea, volta ad una effettiva tutela del soggetto debole: si rischia, altrimenti, una vanificazione pratica dell’istituto stesso.

6. Le Procure, le Questure e le Forze di polizia in genere dispongono di poche risorse umane (compreso l’utilizzo di mediatori) e di mezzi per svolgere indagini, per la ricezione delle domande di asilo e per seguire i percorsi art. 13 e 18. Questa situazione ha, come conseguenza, lunghe attese che aumentano la precarietà e la sofferenza delle persone, oltre a bloccare qualsiasi possibilità di inclusione.

TRATTA E ASILO

VITTIME DI TRATTA E GRAVE SFRUTTAMENTO

Proposte

I. Dare ascolto e voce alle vittime di tratta.

13. **Va definito al più presto il Ministero di riferimento delle vittime di tratta** ed i progetti (art. 13 ed art. 18), dopo 14 anni, dovrebbero diventare servizi.
14. **Andrebbe ideato un vero sistema di emersione dell'irregolarità, dello sfruttamento, del traffico di esseri umani, implementando quello che già si sta facendo nei due ambiti (tratta e asilo) ed ideando nuovi interventi.** Vanno altresì valorizzati ed implementati gli interventi di unità di strada e lavoro con l'indoor ecc., utili sia per il monitoraggio dei vari fenomeni che per le informazioni date rispetto all'accesso ai servizi ed alle leggi esistenti, per la prevenzione delle infezioni e, non ultimo, per l'aggancio con le vittime e delle persone irregolari per favorire percorsi di legalità.
15. Sarebbe utile **l'istituzione di una banca dati nazionale** per indicare da un lato gli elementi utili per **individuare le vittime di tratta** (indicatori) e quindi accompagnarle nei percorsi di protezione e dall'altro **l'inserimento di dati utili per individuare i trafficanti di esseri umani**.
16. **E' necessario che Questure e Procure dedichino personale specifico al tema della tratta**, onde evitare quanto avviene sempre più spesso in molti territori: ritardi insostenibili sia per le persone che per le associazioni che le seguono e disomogenea applicazione della normativa sul territorio nazionale con conseguenze negative sul contrasto alla criminalità organizzata.
17. **Bisogna superare il limite numerico delle aliquote investigative:** uno dei principali motivi che determinano il ritardo della concessione dei permessi di soggiorno per le vittime di tratta è il rilascio del Nulla Osta da parte dei PM che potrebbe essere in parte ovviato da un'attività investigativa ben eseguita.
18. **L'articolo 13 (legge 228 del 2003) potrebbe essere utilizzato dalle Commissioni territoriali per la richiesta di asilo per le persone che si sospetta siano vittime di tratta. Questo consentirebbe di avere un tempo intermedio per valutare la posizione giuridica della persona richiedente asilo.** Dal punto di vista normativo nulla vieta che una medesima persona possa essere contemporaneamente richiedente asilo e in articolo 13 e/o 18. La formazione e la maggiore competenza delle Commissioni asilo relativamente al fenomeno della tratta potrebbero ovviare i problemi che potrebbero nascere da percorsi che procedono in parallelo. Per attuare questo tipo di intervento bisogna prevedere un incremento di risorse economiche per le realtà di accoglienza art. 13.
19. **Per agire sullo sfruttamento lavorativo è necessario poter fare riferimento a una legislazione chiara e articolata e soprattutto che preveda una possibilità di**

regolarizzazione dei soggetti sfruttati. Senza questa possibilità ogni discorso sarebbe vano. Alla luce dell'attuale normativa (Decreto Legislativo 16.7.2012, n.109, entrato in vigore il mese di agosto) **occorrerà pertanto una interpretazione non restrittiva, in particolare in relazione alla valutazione della cooperazione della vittima nel procedimento**, riportandosi alla ratio della Direttiva Europea, volta ad una effettiva tutela del soggetto debole, altrimenti si rischia, come già affermato al punto 5 dell'analisi del fenomeno del presente documento, una vanificazione pratica dell'istituto stesso.

Le organizzazioni del privato sociale inoltre devono formarsi per individuare modalità adeguate ad accogliere una tipologia di persone molto diversa dalle vittime di sfruttamento sessuale, sia per sesso (quasi tutti sono giovani uomini) sia per aspettative rispetto al percorso di inserimento sociale.

In questo ambito è fondamentale anche il coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali di categoria, del sindacato e di enti che si occupano di formazione-lavoro per applicare al meglio la nuova normativa e, laddove sussistono i presupposti, l'art.18, del Testo Unico sull'immigrazione.

20. A fronte dei mutamenti del fenomeno della tratta, sarebbe necessario **valutare l'impatto dell'offerta rispetto all'accesso ai programmi di protezione sociale per le vittime di tratta**, in modo da adeguare i progetti alle diverse necessità/esigenze delle vittime. **Un'attenzione particolare, in tal senso, dovrebbe essere data alle vittime provenienti dall'area UE (molte), per le quali il percorso art. 18 non è più "appetibile"** e, di conseguenza, le "offerte" andrebbero in parte adeguate incrementando, in primis, le offerte/risorse formative/lavorative.
21. Favorire ricongiungimento familiare per le vittime di tratta. Le facilitazioni in tema di ricongiungimento familiare, in particolare in relazione ai requisiti del reddito e dell'alloggio sono previsti dalla norma solo in relazione ai titolari dello status di rifugiato: peraltro, con una interpretazione estensiva di carattere analogico, potrebbero essere estese anche alle vittime di tratta, tenendo conto delle condizioni individuali, caso per caso.
22. **Bisogna lavorare sul risarcimento delle vittime** (così come previsto dal D. Lgs. 9/11/2007, n. 204 attuativo della Direttiva 2004/80/CE, nonché dalla Direttiva 2011/36/CE).

TRATTA E ASILO

RICHIEDENTI ASILO E TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Il fenomeno, le politiche attuate, i nodi irrisolti

1. La figura del richiedente asilo come colui che è perseguitato per reati di opinione (lo scrittore o il poeta zittito dalla repressione di regime) è ormai residuale. Sono invece molte le persone che richiedono l'asilo perché fuggono da conflitti e disordini vari, oltre che da povertà materiali e sociali. Molti di loro hanno subito persecuzioni e torture. I motivi dell'allontanamento dal loro Paese sono molti ed un eccessivo raggruppamento in macro-categorie o, come spesso avviene, per macro-zone geografiche, non aiuta a comprendere la complessità del fenomeno e delle singole situazioni di provenienza delle persone, che invece andrebbero maggiormente studiate nelle loro diverse sfumature per intervenire in modo più adeguato (sia nell'ambito giuridico che dell'accoglienza/integrazione). Non è influente poi se si tratta di uomini, donne o bambini, che possono aver subito torture, stupri o altre forme di sopruso.
2. Per il richiedente asilo il racconto e la ricostruzione della sua storia è difficile, sia per la "fatica" a far emergere i traumi, le torture e/o le minacce subite, sia per le condizioni di incertezza, precarietà e isolamento (relazionale) in cui si trova. Per lui, infatti, si apre un "mondo" fatto di molteplici percorsi in cui difficilmente si riescono a far emergere e trattare le ferite, visibili e invisibili, che la persona porta con sé. Le modalità per capire ed intervenire su queste ferite necessitano a volte di personale specializzato e di percorsi di sostegno adeguati alle singole situazioni. Il momento di ricostruzione della storia e dei motivi della fuga è molto delicato e non sempre i membri delle forze di polizia e della Commissione territoriale riescono ad accompagnare al meglio il richiedente asilo in questa fase. Un esempio è la difficoltà, per chi ha subito dei traumi, di ricostruire i tempi ed i percorsi della propria storia, in quanto spesso hanno dei "vuoti" e si contraddicono ripetutamente. Questo, secondo gli psicoterapeuti e/o etnopsichiatri che seguono molte di queste situazioni, non è altro che una conferma del trauma subito che non è ancora stato elaborato ma, per assurdo, proprio per questo la persona non viene creduta. *
3. I richiedenti asilo sono persone spesso senza rete: infatti, uno dei primi effetti della violenza subita è proprio lo sradicamento dalla propria realtà di vita; obbligati a fuggire, non hanno potuto elaborare alcun progetto migratorio. Arrivano in un luogo che spesso non hanno scelto e, in base ai trattati europei, non è consentito loro di eleggere in quale Paese stabilirsi perché il Paese di permanenza dipende dal luogo di primo arrivo. Inoltre, il momento dell'arrivo non è caratterizzato dall'analisi e dalla valorizzazione delle capacità e competenze possedute né conseguentemente dall'individuazione dell'area territoriale più idonea al loro inserimento.
4. Gli operatori hanno messo in evidenza una grande frammentazione degli interventi di accoglienza per i richiedenti asilo (che non sempre risponde ai bisogni delle persone) e la volontà di rivedere le diverse azioni, per ottimizzarle. Più volte si è fatto riferimento all'incertezza di prospettiva in cui versano le persone anche per i lunghi tempi di attesa per l'audizione presso le Commissioni Territoriali ed il tardivo/mancato inserimento in qualche progetto. Attualmente le persone non hanno davanti una prospettiva uniforme, per cui non viene garantito a tutti il diritto di ricevere lo stesso tipo di supporto.

5. Vige, nel nostro sistema, la casualità legata al tipo di accoglienza in cui vengono inserite; casualità, che soprattutto nella gestione dell'emergenza Nord Africa, è stata molto accentuata, con tutte le tipologie di centri che abbiamo visto proliferare (compresi hotel, alberghi, agriturismo).
6. L'assenza di un chiaro sistema di riferimento e di procedure univoche nella presa in carico del richiedente asilo e l'estrema frammentarietà delle possibili soluzioni – momentanee o definitive - di accoglienza si riflettono inevitabilmente sul tipo di tutela che i richiedenti ricevono giuridicamente. Giungere ad essere accolti in una zona di frontiera in cui operano da anni, in collaborazione con le istituzioni preposte, organizzazioni nazionali o internazionali in grado di avviare da subito un contatto con la persona, attraverso colloqui ripetuti, sia di tipo psicologico che giuridico, effettuati da personale qualificato, facilita certamente una migliore e più appropriata gestione del caso singolo. In Sicilia opera, ad esempio, ormai da anni, il progetto Praesidiumiii, che si occupa proprio di rafforzare le capacità di accoglienza dei migranti irregolari che sbarcano a Lampedusa e sulle altre coste della Sicilia, attraverso attività di informazione e orientamento legale sui diritti e doveri dei migranti, individuando tra loro gruppi di persone vulnerabili, bisognosi di particolare assistenza (minori non accompagnati, vittime di tratta, migranti a rischio sfruttamento).
7. Presidium è peraltro uno degli esempi di buona prassi nati negli anni in altre parti del territorio italiano e in altri centri di accoglienza fuori dal territorio siciliano o in luoghi di frontiera (in tal senso anche l'intervento realizzato sull'aeroporto di Malpensa, nato nei primi anni 2000, ha costituito una sorta di progetto "modello" volto all'immediata individuazione del potenziale richiedente asilo e alla sua tempestiva presa in carico). I servizi alla frontiera, la cui istituzione ha fondamento legislativo, non sono tuttavia gli unici nei quali occorre realizzare interventi di questo tipo perché il transito nei servizi in frontiera a volte è molto breve (come è accaduto nel 2011) e il percorso di accoglienza continua in altri centri in cui bisogna continuare a garantire un'adeguata presa in carico della persona e un altrettanto appropriato orientamento.
8. E' importante la presenza di organismi umanitari e di tutela dei diritti umani alle frontiere per monitorare le modalità di trattamento dei migranti e per fornire una prima informativa sul diritto di asilo e sulle opportunità offerte alle vittime di tratta, in particolare segnalando il Numero Verde Nazionale Antitratta (800.290290).
9. Vi sono poi richiedenti asilo che non sono inseriti in alcun progetto e che rimangono quindi del tutto fuori dal sistema di accoglienza, qualunque esso sia. Questo, evidentemente, costituisce una totale compressione del loro diritto ad un sostegno durante l'esame della domanda. Ciò è accaduto e accade in quanto, pur volendo attenerci all'ordinario funzionamento del sistema di accoglienza per richiedenti asilo (significativamente stravolto nel corso del 2011), solo dopo che la domanda di asilo è stata inoltrata in Questura, la Prefettura e l'Ufficio Stranieri della città possono inviare una richiesta al sistema nazionale per verificare la disponibilità di accoglienza nei C.A.R.A (Centro Accoglienza Richiedenti Asilo) o nello S.P.R.A.R. (Sistema Protezione Rifugiati Richiedenti Asilo). I posti sono però numericamente molto inferiori alle richieste e, comunque, possono essere ubicati in un territorio diverso da quello in cui è stata presentata la domanda di asilo
10. Stando ai numeri di migranti che arrivano annualmente nel nostro paese via mare e confrontandoli con la media europea di richiedenti asilo, appare improprio parlare di "emergenza" dovuta al numero di arrivi dei migranti, ma è vero che l'emergenza si determina a

fronte della mancanza di un sufficiente sistema strutturato di accoglienza. Gli interventi realizzati in seguito alla decretazione dello stato di emergenza hanno però legittimato, nei fatti, interventi frammentari e più costosi. Un richiedente o titolare di protezione internazionale che riceve “accoglienza integrata” all’interno di un progetto del circuito ordinario dello SPRAR, dove per integrata si intende non solo la mera distribuzione di vitto e alloggio ma misure di informazione, assistenza socio-sanitaria, consulenza legale, alfabetizzazione, accompagnamento e orientamento al lavoro, attraverso la costituzione di un percorso d’inserimento socioeconomico, ha un costo complessivo medio di 35/36 euro pro die pro capite (questo vale per le categorie ordinarie, mentre per i soggetti vulnerabili la cifra aumenta), a fronte dei 40-46 euro previsti invece nel circuito di accoglienza straordinario facente capo alla Protezione civile per la gestione dell’emergenza Nord Africa. Oltre che elevare i costi, la straordinarietà giunge a sacrificare anche le procedure di valutazione degli standard offerti dai servizi, necessarie per decidere l’affidamento. E’ accaduto infatti che al di là dei parametri previsti dalla Convenzione ministeriale, diversi servizi si sono rivelati parziali limitandosi ad assicurare solo vitto, alloggio e alfabetizzazione, tralasciando tutti gli altri strumenti necessari per supportare le persone negli auspicabili percorsi di autonomia (analisi delle competenze, formazione, ecc.). Per fortuna, poi, si sono avute anche eccezioni rispetto a questo panorama, ovvero esperienze “complete” e positive.

11. All’interno del sistema ordinario di accoglienza, convivono lo S.P.R.A.R. (3.000 posti) ed i C.A.R.A. (5.000 posti) che, purtroppo, offrono ai richiedenti asilo condizioni di accoglienza diseguali. Lo S.P.R.A.R., infatti, garantisce mediamente servizi quali insegnamento della lingua italiana, supporto psicologico e giuridico, vitto, alloggio, ricerca casa e lavoro ed è un sistema decentrato ed organizzato tendenzialmente per piccoli numeri.. I C.A.R.A., invece, offrono servizi che sono, in certi casi, inadeguati dal punto di vista qualitativo, o quantomeno, lo diventano in ragione del fatto che sono nati per accoglienze brevi (la legge parla di 20-35 giorni), legati all’identificazione o alla definizione della procedura di riconoscimento della protezione internazionale (status di rifugiato o protezione sussidiaria), mentre in realtà ospitano un alto numero di richiedenti asilo per periodi che possono giungere fino a nove mesi. Accanto a questi servizi ordinari specifici per richiedenti asilo convivono altre tipologie di centri di accoglienza, nei quali comunque, almeno in un primo momento dall’arrivo, i richiedenti possono transitare, in attesa di essere successivamente trasferiti. Pensiamo, ad esempio, ai CPSA (Centri di primo soccorso e Accoglienza), ai CDA (Centri di accoglienza), nonché ai CIE (Centri di Identificazione ed espulsione). E’ anche accaduto che, nel corso delle varie emergenze sbarchi decretate nel nostro paese, siano stati creati e allestiti centri che nel tempo sono stati assorbiti nel sistema ordinario, diventando C.A.R.A. Nel corso dell’emergenza 2011, la gestione della Protezione civile, basata su un accordo fra Governo e Regioni per realizzare forme di accoglienza diffusa sul territorio nazionale, ha posto in campo diverse realtà del privato sociale che si sono sperimentate, molte per la prima volta, con la gestione delle problematiche dei richiedenti asilo. La natura giuridica, ovvero la definizione di tali forme di accoglienza, non è stata definita da provvedimenti normativi o amministrativi. Si tratta pertanto semplicemente di centri di accoglienza per richiedenti asilo, che possono essere ivi ospitati fino alla definizione della domanda, ovvero, fino a che non sia stato definitivamente risolto lo status delle persone accolte, anche in via giudiziaria.
12. Il tempo di attesa in alcuni Centri è un tempo vuoto, il che può aggravare la posizione psicologica delle persone richiedenti asilo. Il desiderio diffuso di poter lavorare e rendersi utili nell’immediato non trova soddisfazione anche a causa del vincolo di legge (definito dall’art. 11 del D. Legislativo 140/2005), che stabilisce che “qualora la decisione sulla domanda di asilo

non venga adottata entro sei mesi dalla presentazione della domanda ed il ritardo non possa essere attribuito al richiedente asilo, il permesso di soggiorno per richiesta asilo è rinnovato per la durata di sei mesi e consente di svolgere attività lavorativa fino alla conclusione della procedura di riconoscimento”. La scarsità di denaro contante durante questo periodo inoltre (la piccola somma di denaro costituita dal pocket money non può, in alcuni progetti, essere distribuita in contanti), a fronte dei bisogni, spesso pressanti, che vengono espressi dalla famiglia rimasta nel Paese di origine che sovente è a carico del richiedente asilo, rischia di spingere le persone nell’illegalità. Peraltro, anche qualora siano trascorsi sei mesi dalla richiesta e quindi il richiedente asilo sia nella condizione di poter lavorare, questo non sempre rappresenta una reale possibilità di integrazione. La mancanza di uno status giuridico certo pregiudica difatti la possibilità di trovare lavoro stabile.

13. Lo SPRAR, sebbene riconosciuto anche a livello europeo come un modello efficace ed efficiente ai fini dell’inclusione socio-lavorativa dei titolari di protezione internazionale, soffre cronicamente di un’insufficienza di posti tale per cui solo una parte di coloro che escono dai CARA a conclusione della procedura, riesce ad accedervi. Il risultato è di fatto un sempre più elevato numero di titolari di protezione che si trovano sui territori privi di strumenti adeguati ai percorsi di autonomia. La conseguenza è un notevole aumento delle richieste ai servizi socio-sanitari i quali, a loro volta indeboliti dai tagli operati nei loro confronti, sempre più spesso premono sul Servizio centrale affinché vengano individuate, all’interno dello SPRAR, soluzioni a tali richieste, andando così ad alimentare un circolo vizioso che vede gli Enti locali in difetto rispetto alla possibilità di rispondere a quanto di loro competenza, e i titolari di protezione di fatto impossibilitati ad accedere a servizi cui hanno diritto alla stregua dei cittadini italiani. Un sistema articolato e strutturato consentirebbe non solo una ottimizzazione di risorse e di professionalità, ma anche una prospettiva di maggiore equità.
14. Anche dopo il riconoscimento dello status e il rilascio del permesso, il rifugiato, a volte, è privo di accoglienze e, più spesso, privo di una rete. Da qui, la difficoltà di poter erigere una residenza anagrafica che, a catena, nega l’accesso ad altri diritti: non può iscriversi al centro per l’impiego, ne all’ASL di competenza territoriale (non può usufruire dei diritti al lavoro e alla salute) e così via.
15. Manca un coordinamento, a livello centrale, delle varie offerte di accoglienza (CARA, SPRAR, Protezione civile, ecc.) che sappia armonizzarle, evitando inutili sovrapposizioni e soprattutto mirando a definire e dare a tutti livelli minimi di assistenza, a costi pari.
16. Preme evidenziare che la cosiddetta emergenza Nord Africa costerà oltre 750 milioni di euro e produrrà, visto l’alto tasso di dinieghi che oggi è tra il 60 e il 70% delle domande, un elevato numero di irregolari. Una forte criticità vissuta nella gestione di questa emergenza è consistita proprio nel fatto che le istituzioni competenti non hanno specificamente disciplinato lo status giuridico alle persone arrivate in seguito al conflitto in Libia, diversamente da quanto fatto con gli arrivi di cittadini tunisini, creando peraltro un’altra forma di trattamento disparitario nel trattamento dei migranti giunti in seguito alla crisi nei territori del Nord Africa.
Dalla Libia non sono arrivati, come si credeva, cittadini in fuga dal regime di Gheddafi, ai quali offrire rifugio in Italia: infatti, oltre a un tutto sommato ridotto contingente di eritrei, somali, fuggiti tempo prima dai loro paesi e rimasti bloccati in territorio libico, sono giunti soprattutto cittadini del Bangladesh, Mali, Nigeria, Pakistan che vivevano e lavoravano in Libia da anni, talora con le famiglie al seguito.

Della realtà concreta della composizione dei flussi in arrivo dalla Libia non si è però, ancora adesso, formalmente preso atto: le istituzioni coinvolte hanno ritenuto di considerare tutti i migranti come richiedenti protezione internazionale, immettendoli nel relativo procedimento innanzi alle Commissioni territoriali e queste, non ravvisando gli estremi per concedere la protezione (soprattutto perché si tratta di cittadini di paesi considerati sicuri), rigettano le richieste dei suddetti migranti.

Si sarebbe potuto invece, come si auspica da tempo, rilasciare anche a chi è giunto dalla Libia un permesso di soggiorno umanitario legato all'eccezionalità della situazione che ha caratterizzato il loro arrivo, anche per porre rimedio all'evidente contraddizione dell'aver accolto queste persone su tutto il territorio nazionale sulla base di motivazioni di carattere umanitario, senza poi aver ritenuto sussistenti le stesse motivazioni in fase di esame della loro richiesta di protezione internazionale.

Tutte le organizzazioni nazionali che operano a tutela dei rifugiati hanno a più riprese, nel corso dell'ultimo anno, sollecitato le istituzioni ad adottare una misura che attribuisse una protezione a queste persone, ma sinora ciò non è avvenuto. Quello che va registrato è solamente che nel corso degli ultimi mesi, invero, si è assistito ad una maggiore apertura da parte delle Commissioni territoriali, soprattutto nei confronti dei cittadini maliani, da quando il Paese è interessato da una grossa crisi politica. Si sono registrate poi sempre più pronunce positive da parte dei giudici ordinari, chiamati a pronunciarsi sui ricorsi presentati dai richiedenti asilo che ricevevano il diniego da parte della commissione territoriale, con motivazioni che dimostravano una consapevolezza da parte della magistratura di dover garantire una qualche forma di protezione a persone in fuga da un paese in guerra, anche se privi della nazionalità di quel Paese. Tuttavia, lo ribadiamo, nessuna scelta politica in tal senso è stata adottata.

17. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari dovrebbe essere applicato di più, proprio in virtù dell'ampiezza della sua previsione. La sua concessione è attualmente ancora troppo discrezionale. Servirebbe una sorta di circolare interpretativa con indicati molti casi possibili e altri discrezionali. Tra le priorità sarebbe opportuno inserire tra i possibili fruitori di tale permesso le vittime di violenza e maltrattamento la cui emersione è spesso resa impossibile dall'irregolarità del soggiorno.
18. Non solo i conti economici delle gestioni in emergenza sono stratosferici, ma anche quelli sociali. I risultati, infatti, rispetto ad altri servizi, sono stati scarsi. L'investimento sulla tratta fatto negli anni ha reso, in termini di inserimento (trasformando le vittime in cittadine inserite e partecipi), molto di più della gestione in emergenza dei richiedenti asilo, anche in ragione dell'evidente incertezza sul futuro di queste persone in termini di status e di accoglienza. Non è ancora ufficialmente noto fino a quando le accoglienze attivate durante l'emergenza continueranno ad essere finanziate, né se le persone saranno costrette ad abbandonarle prima ancora di aver ottenuto un titolo di soggiorno. Questi grossi interrogativi, ripetutamente sottoposti alle istituzioni interpellate, sono rimasti senza risposta, e ciò ha reso, e continua a rendere molto difficili gli interventi in favore dell'integrazione di queste persone. Le associazioni e gli enti chiamati a occuparsi di queste ultime, va però detto, sono state sentite solo a "strategia definita".
19. Le Procure, le Questure e le forze di polizia in genere dispongono di poche risorse umane (compreso l'utilizzo di mediatori) e di mezzi per svolgere indagini, per la ricezione delle domande di asilo e per seguire i percorsi art. 13 e 18. Questa situazione ha, come conseguenza, lunghe attese che aumentano la precarietà e la sofferenza delle persone, oltre a bloccare qualsiasi possibilità di inclusione.