



**Sviluppo di una metodologia condivisa di identificazione
e referral di casi di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo:
garantire alle vittime l'accesso alla protezione**

ACCEM

Questa pubblicazione è stata realizzata nell'ambito del progetto "Developing agreed methodology of identification and referral for trafficking for labour exploitation: guaranteeing the victims the access to protection - MIRROR" (cod. JLS/2009/ISEC/AG/054) con il supporto del Prevention of and Fight against Crime Programme of the European Commission (Directorate - General Home Affairs) dell'Unione Europea, e co-finanziato dal Ministerio de Empleo y Seguridad Social (Dirección General de Migraciones) di Spagna. Essa riflette esclusivamente il punto di vista degli autori, e la Commissione Europea non può essere considerata responsabile per qualsiasi uso che possa essere fatto delle informazioni contenute in questa pubblicazione.

Partners del Progetto:

Accem (leader, Spagna), Associazione On the Road (Italia), Churches' Commission for Migrants in Europe (Belgio), Fundatia Floarea Ialomiteana (Romania), Opere Riunite Buon Pastore (Italia).

Staff del Progetto:

Luis Armando Aguirre Ramos, Reyes Castillo, Maria Teresa De Gasperis, Cristina Fernández-Duran (Accem); Isabella Orfano (Associazione On the Road); Torsten Moritz (Churches' Commission for Migrants in Europe); Costinela Claudia Ciachir, Sergiu Dan Mihai, Eugen Ghita (Fundatia Floarea Ialomiteana); Lucia Donaggio, Mirta Lombardo (Opere Riunite Buon Pastore).

Coordinatrice del Progetto:

Maria Teresa De Gasperis (Accem)

Valutatrice Esterna:

Giuseppina De Angelis

Editing:

Maria Teresa De Gasperis (Accem)

Grafica e Impaginazione:

Juan Pablo Ocal (Accem)

Stampa:

By Print Madrid

Deposito Legale:

M-27705-2012

Questa pubblicazione può essere liberamente riprodotta, parzialmente o totalmente, in ogni forma e con ogni mezzo, qualora l'autore sia sempre debitamente menzionato.



**Sviluppo di una metodologia condivisa di identificazione
e referral di casi di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo:
garantire alle vittime l'accesso alla protezione**

Ringraziamenti

Accem desidera esprimere innanzitutto un ringraziamento speciale a tutti i partners del progetto ed alla valutatrice esterna: Isabella Orfano (Associazione On the Road, Italia), Torsten Moritz (Churches' Commission for Migrants in Europe, Belgio), Costinela Claudia Ciachir, Sergiu Dan Mihai, Eugen Ghita (Fundatia Floarea Ialomiteana, Romania), Lucia Donaggio, Mirta Lombardo (Opere Riunite Buon Pastore, Italia) e Giuseppina De Angelis (valutatrice esterna). La loro partecipazione, il supporto ed il know-how condiviso sono stati cruciali per la realizzazione del progetto.

I partners del progetto Mirror vogliono ringraziare e apprezzare la partecipazione e collaborazione delle organizzazioni e delle istituzioni nazionali durante lo sviluppo di tutte le attività del progetto.

I partners del progetto Mirror vogliono anche ringraziare ed esprimere la loro profonda gratitudine per la notevole collaborazione alle organizzazioni ed istituzioni nazionali che hanno generosamente partecipato all'implementazione della metodologia durante la fase sperimentale. Senza la loro appassionata cooperazione questo progetto non sarebbe stato portato a termine. Dunque, grazie a: Fiscalía General de Estado (Spagna), C.I.F. Centro Italiano Femminile Comunale di Roccabascerana (Italia), C.I.F. Centro Italiano Femminile Provinciale di Avellino (Italia), Cooperativa Sociale Dedalus (Italia), Brigada de Combatere a Criminalitatii Organizate Bucuresti - Serviciul de Combatere a Criminalitatii Organizate Ialomita (Romania), Inspectoratul de Jandarmi Judetean Ialomita (Romania), Serviciul de Probatiune de pa langa Tribunalul Ialomita (Romania).

Una particolare riconoscenza va a Santiago Gómez-Zorrilla Sánchez, Juan Pablo Ocal e Lorena Sainero Priego del Dipartimento di Comunicazione e Sensibilizzazione di Accem per il loro supporto e i loro sforzi.

Acronimi e Abbreviazioni

CCME	Churches' Commission for Migrants in Europe
CoE	Council of Europe (<i>Consiglio d'Europa</i>)
EC/CE	European Commission (<i>Commissione Europea</i>)
EU/UE	European Union (<i>Unione Europea</i>)
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
ILO/OIL	International Labour Organisation (<i>Organizzazione Internazionale del Lavoro</i>)
IOM/OIM	International Organisation for Migration (<i>Organizzazione Internazionale per le Migrazioni</i>)
ITUC	International Trade Union Confederation
JLS	DG of Freedom, Security and Justice of the European Commission
MEP	Member of the European Parliament (<i>Membro del Parlamento Europeo</i>)
MoU	Memorandum of Understanding (<i>Memorandum di Intesa</i>)
MRCI	Migrants Rights Centre Ireland
NGO	Non-governmental Organisation
NRM/MNR	National Referral Mechanism (<i>Meccanismo Nazionale di Referral</i>)
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PICUM	Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants
TRM	Transnational Referral Mechanism (<i>Meccanismo Transnazionale di Referral</i>)
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights (<i>Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani</i>)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (<i>Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati</i>)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (<i>Ufficio delle Nazioni Unite per il Controllo della Droga e la Prevenzione del Crimine</i>)

Indice

Ringraziamenti	5
Acronimi e Abbreviazioni	7
Introduzione	13
1. Il Progetto Mirror	17
1.1 Background	17
1.2 Obiettivi del progetto	18
1.3 Attività del progetto	19
2. Metodologia per l'identificazione ed il referral di vittime di tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento lavorativo	25
2.1 Obiettivi ed impiego delle linee guida	25
2.2 Dove presunte vittime di tratta possono essere individuate	26
2.3 Chi può essere coinvolto nel processo di identificazione	28
2.3.1 Primo punto di notifica e case manager.	32
2.3.2 Monitoraggio e valutazione	34
2.4 Il processo di identificazione	35
2.4.1 L'identificazione preliminare	36
2.4.2 L'identificazione formale	39
2.5 Linee guida per l'intervista di identificazione	40
2.6 Modello per la valutazione ed il referral del caso	42
2.7 Modello per il follow up del caso.	56
2.8 Suggerimenti per l'intervista.	59
2.9 Lista di indicatori	61

3.	Politiche anti-tratta che consentono l'identificazione ed il referral di persone trafficate a scopo di sfruttamento lavorativo	65
3.1	Perché le politiche anti-tratta sono importanti per l'identificazione	65
3.2	L'importanza dell'identificazione...	66
3.3	... e del referral	68
3.4	Il quadro normativo europeo per l'identificazione ed il referral	69
3.5	Sfide operative e normative per l'identificazione e il referral	70
3.6	Indicatori: utilità e limiti per l'identificazione	74
3.7	Raccomandazioni	75
4.	Lezioni apprese dall'implementazione della metodologia: osservazioni della valutatrice del progetto.	87
4.1	Introduzione	87
4.2	Adeguatezza e chiarezza della teoria del programma di lavoro di Mirror	89
4.3	Le tattiche utilizzate – punti di forza e anomalie del percorso	90
4.3.1	Qual è stata l'influenza di tali variabili?	91
4.3.2	Sulla sperimentazione: la scelta dell'ambito geografico e delle organizzazioni da coinvolgere	91
4.3.3	Sulla promozione della percezione del fenomeno della “tratta a scopo di sfruttamento lavorativo”	92
4.3.4	Sul processo formativo	93
4.4	Gli esiti della sperimentazione	94
4.5	Valutare l'impatto del progetto: una missione quasi impossibile	95
4.6	Conclusioni.	96
	Glossario	99
	Bibliografia	105

Introduzione¹

La tratta di esseri umani² è un fenomeno in crescente aumento a livello mondiale. Nell'ultima decada, il riconoscimento di questo problema da parte della comunità internazionale come una moderna forma di schiavitù e una delle più crudeli violazioni dei diritti umani ha portato allo sviluppo di diversi strumenti e misure volti a combattere questo crimine, così come a prestare protezione ed assistenza alle vittime.

Tuttavia, per molti anni il dibattito e le politiche si sono occupate prevalentemente della tratta a scopo di sfruttamento sessuale. Di conseguenza, varie azioni e strumenti sono stati sviluppati per combattere in maniera specifica questa forma di tratta, nonché per identificare, assistere e proteggere le vittime sfruttate sessualmente³. Al contrario, le altre forme di tratta di persone, specialmente quelle a scopo di sfruttamento lavorativo⁴, sono state affrontate solo recentemente dagli organismi internazionali e nazionali, e dalle relative politiche.

Finora i miglioramenti nell'ambito della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo sono stati realizzati in relazione alle riforme legislative ed alle attività di sensibilizzazione a livello internazio-

1 Scritto da Maria Teresa De Gasperis.

2 La definizione di "tratta di persone" usata per la preparazione di questo testo è quella contenuta nell'articolo 3 del "Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini" del 2000, (conosciuto come "Protocollo di Palermo"). La maggior parte delle legislazioni anti-tratta nazionali è conforme a questa definizione. Sulla base di tale disposizione legale, la tratta di persone consiste nel "reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di danaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi".

3 In questa pubblicazione, quando si parla di "vittime di tratta" ci riferiamo sia alle vittime identificate sia a quelle presunte. Una presunta vittima di tratta di esseri umani è una persona che si presume essere vittima di tratta, ma che non è stata formalmente identificata in quanto tale dalle autorità preposte oppure ha rifiutato di essere identificata formalmente o legalmente. Le presunte vittime hanno diritto allo stesso trattamento delle vittime identificate sin dall'inizio del processo di identificazione.

Una vittima identificata è una persona che è stata identificata come vittima di tratta secondo un meccanismo di identificazione formale o informale.

4 In considerazione del dibattito esistente a livello europeo e internazionale sulla chiarificazione dei termini e sulla varietà di definizioni di sfruttamento lavorativo, lavoro forzato, ecc. all'interno delle legislazioni nazionali, in questo testo usiamo indistintamente le espressioni "tratta a scopo di sfruttamento lavorativo" e "tratta per lavoro forzato".

nale, europeo e nazionale. Tuttavia, occorre ancora molto per ottenere un effettivo riconoscimento della tratta come una violazione dei diritti umani e migliorare la capacità di tutti gli attori rilevanti per identificare le vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. Inoltre, occorre che le autorità e gli stakeholders nazionali dei paesi di origine, di transito e di destinazione sviluppino ed implementino delle procedure comuni.

La tratta è stata affrontata dalle autorità pubbliche come un fenomeno più collegato ai flussi migratori ed alle politiche di controllo delle frontiere piuttosto che come una delle più umilianti e crudeli violazioni dei diritti umani. Di conseguenza, le misure anti-tratta finora adottate nei paesi europei erano prevalentemente rivolte alla persecuzione del crimine piuttosto che ad una piena ed effettiva protezione dei diritti umani delle vittime. Nella maggior parte dei casi, questa prospettiva porta alla mancata o non adeguata identificazione delle vittime, impedendo in pratica di garantire e proteggere i loro diritti. D'altro canto, anche la generale mancanza di consapevolezza e conoscenza in materia di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo da parte delle organizzazioni e istituzioni di settore rappresenta una questione preoccupante da affrontare.

In tale contesto, il Progetto Mirror è stato concepito da Accem e dai suoi partner considerando la necessità di unire le forze per contrastare il fenomeno della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. In particolare, si è data specifica attenzione al problema dell'identificazione e referral delle vittime, con un approccio globale e multiagenzia basato sul rispetto dei diritti umani. Infatti, crediamo fortemente che una strategia comune e un miglioramento della cooperazione istituzionale siano fondamentali per garantire e fornire alla vittime la protezione e l'assistenza adeguate. Inoltre, la formazione dei diversi professionisti implicati nell'identificazione e nel referral, nonché la necessità di incrementare la consapevolezza pubblica su questa piaga rappresentano una priorità per combattere la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo e proteggere le sue vittime.

La mappatura svolta nell'ambito del Progetto Mirror insieme ad altre ricerche nella maggior parte dei paesi europei hanno confermato che solo pochi casi di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo sono stati documentati, "nonostante forti segnali indichino che la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo "sia una realtà"⁵ in praticamente tutti i paesi dell'UE⁶. Inoltre, queste ricerche hanno sottolineato che attualmente non esiste alcun supporto specializzato (e se esiste è insufficiente) accessibile alle vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo.

5 Traduzione non ufficiale del testo.

6 Tra l'altro, vedasi: *Churches' Commission for Migrants in Europe*, Torsten Moritz/Lilian Tsourdi, *Combating trafficking for forced labour in Europe!* [Combattere la Tratta per lavoro forzato in Europa!], Marzo 2011 disponibile al sito: http://www.ccme.be/fileadmin/filer/ccme/70_DOWNLOADS/20_Publications/2011-03-05-IT-GOING_BEYOND

Pertanto, l'obiettivo chiave del Progetto Mirror è consistito nel creare una metodologia comune per l'identificazione ed il referral delle (presunte) vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, che si spera sia utile ai professionisti che direttamente e indirettamente sono parte dei meccanismi di identificazione e referral nei tre paesi coinvolti nel progetto (Italia, Spagna e Romania). Tale obiettivo rappresenta un tentativo di unire conoscenze, esperienze e prospettive delle organizzazioni e istituzioni impegnate a livello nazionale nel sistema anti-tratta. Crediamo fortemente che questo processo partecipativo rappresenti un valore aggiunto, in quanto ai suddetti stakeholder è stato chiesto di partecipare alla creazione ed alla sperimentazione di una Metodologia, che si spera adotteranno nel loro lavoro quotidiano.

Finalmente, speriamo che tale cooperazione istituzionale e l'approccio multiagenzia sperimentati durante il Progetto Mirror ispirino altri paesi e la strategia decisionale dell'UE nel settore anti-tratta.

1. Il Progetto Mirror⁷

1.1. Background

Il progetto “Developing agreed methodology of identification and referral for trafficking for labour exploitation: guaranteeing the victims the access to protection - MIRROR”⁸ (JLS/2009/ISEC/AG/054) è stato finanziato dal *Prevention of and Fight against Crime Programme* (2009) della Commissione Europea (*Directorate-General Home Affairs*) dell'Unione Europea, e co-finanziato dal *Ministerio de Empleo y Seguridad Social (Dirección General de Migraciones)* di Spagna. E' stato liderato da Accem (Spagna), in collaborazione con Associazione On the Road (Italia), Churches' Commission for Migrants in Europe (Belgio), Fundatia Floarea Ialomiteana (Romania) e Opere Riunite Buon Pastore (Italia).

Il Progetto Mirror è stato disegnato nell'ambito degli strumenti di politica europea nel settore anti-tratta in quel momento più rilevanti, in particolare il “*Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings of the European Commission*”⁹, il Piano di Azione UE del 2005 sulla Tratta¹⁰, il “*Measuring Responses to Trafficking in Human Beings in the European Union: an Assessment Manual*”¹¹ e altri documenti dei servizi JLS e altri documenti presentati dai servizi JLS (come le “*Recommendations on the identification and referral to services of victims of trafficking in human beings*”¹²).

7 Scritto da Maria Teresa De Gasperis.

8 “Sviluppo di una metodologia condivisa di identificazione e referral di casi di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo: garantire alle vittime l'accesso alla protezione - MIRROR”.

9 *EU Group of Experts, Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*, Brussels 22 December 2004, in: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity?id=37a79d51-e316-424a-b869-6e1c941f5231>

10 *European Union, Official Journal of the European Commission, COUNCIL, EU plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings*, (2005/C 311/01), 9.12.2005, in: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:311:0001:0012:EN:PDF>

11 *European Commission/Mike Dottridge, Measuring Responses to Trafficking in Human Beings in the European Union: An Assessment Manual*, 18 October 2007, in: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity;jsessionid=d6xQT5vbLkG1dn2ZQxv10FnhYLSnLHTXcJTmT0T399H1LyLgm5bZ!741669820?id=0d76c42c-208f-408e-a2b0-380fcf2adcd3>

12 *European Commission, Draft Recommendations on Identification and Referral to Services of Victims of Trafficking in Human Beings*, 18 October 2007, in: <http://lastradainternational.org/?main=documentation&document=1330>

Questi documenti si focalizzano, tra gli altri, sull'importanza di rafforzare l'azione nel settore della tratta per fini diversi dallo sfruttamento sessuale, specialmente nel contesto del lavoro, e incoraggiano lo sviluppo di metodi efficaci per contrastarlo, a livello nazionale ed europeo.

Inoltre, essi raccomandano agli Stati Membri dell'UE di andare al di là dell'approccio predominante nell'affrontare la tratta di esseri umani, consigliando la necessità di concentrarsi sull'assistenza e la protezione della vittima, piuttosto che sullo sviluppo di misure nell'area della persecuzione del crimine e del controllo migratorio.

Sulla base di ciò, quei documenti politici considerano cruciale mettere in pratica meccanismi efficaci di identificazione e referral, così come creare una struttura appropriata di coordinazione multidisciplinare tra *tutti* gli attori coinvolti nell'individuazione, referral e assistenza delle persone vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, incluso sindacati, ispettorati del lavoro, ecc. Inoltre, insistono sull'importanza di coinvolgere anche quegli attori che non lavorano direttamente nel settore anti-tratta, come il settore imprenditoriale, le organizzazioni del lavoro, le agenzie per il lavoro, i mezzi di comunicazione, le associazioni di migranti, i servizi di assistenza sanitaria, ecc., dovuto al loro possibile contributo nell'individuazione di (presunte) vittime e nella prevenzione del crimine.

Di conseguenza, questo progetto ha cercato di affrontare la carenza di approcci comuni nell'ambito dell'identificazione e del referral di (presunte) vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo a livello europeo e nazionale.

1.2 Obiettivi del progetto

L'obiettivo generale del Progetto Mirror è stato la creazione di una metodologia condivisa per l'identificazione ed il referral di vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, come l'unica maniera per garantire la loro effettiva protezione.

In particolare, il progetto ha avuto lo scopo di sviluppare un utile strumento di supporto per quegli stakeholders nazionali direttamente o indirettamente coinvolti nell'individuazione, identificazione e referral di (presunte) vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. Così, l'ulteriore finalità è stata quella di implicare anche quei professionisti che possono essere fondamentali per l'individuazione di (presunte) vittime di tratta, anche se non sono specificamente competenti e responsabili di questioni di tratta.

Considerando la complessità dell'argomento ed i fattori prismatici coinvolti nel fenomeno, il progetto è stato basato su un approccio olistico, multidisciplinare ed integrato. Di conseguenza, il Progetto Mirror è stato messo in pratica usando un approccio multi-agenzia e partecipativo in ogni paese partner, promuovendo in ogni momento la cooperazione e la coordinazione tra tutti gli attori e stakeholders coinvolti.

Da una prospettiva metodologica, il Progetto Mirror è stato caratterizzato da una continua valutazione della situazione in materia di tratta esistente in ciascun paese coinvolto nel progetto, per adattare le attività del progetto alle loro necessità concrete. In questo modo, le linee guida, la loro sperimentazione, le formazioni e la campagna di sensibilizzazione sono state concepite in conformità con ogni contesto nazionale anti-tratta. Gli stakeholders nazionali sono stati costantemente coinvolti nell'implementazione delle attività del progetto, con lo scopo di raccogliere i loro contributi e rispondere alle loro reali necessità. Così è stato assicurato un approccio partecipativo e multi-agenzia.

1.3 Attività del Progetto

Il Progetto Mirror è iniziato a febbraio 2010. Sulla base del principale scopo del progetto consistente nell'elaborazione di una serie di linee guida condivise per l'identificazione ed il referral di vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo¹³, il primo passo essenziale è consistito nella mappatura della situazione della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo nei tre paesi di riferimento (Italia, Romania e Spagna). Così, alle principali organizzazioni e istituzioni nazionali anti-tratta è stato chiesto di rispondere a un questionario e/o di mantenere colloqui semi-strutturati con i punti focali nazionali. Il fine di tale attività era di avere una panoramica del fenomeno della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo in ogni paese di riferimento. Dunque ogni fotografia nazionale è stata focalizzata sul contesto legislativo nazionale anti-tratta e sulle relative disposizioni legali in materia, sui principali settori lavorativi coinvolti, così come sulle principali caratteristiche delle vittime e dei trafficanti. Inoltre, ha abbracciato gli esistenti meccanismi di identificazione, la protezione e l'assistenza delle vittime (incluso il loro accesso alla giustizia), nonché i meccanismi di referral e coordinazione esistenti.

Da ottobre 2010 a gennaio 2011 si sono svolte delle sessioni nazionali di formazione a Madrid, Venezia e Bucarest. Durante tali eventi, si è generata una riflessione ed una discussione pro-

13 In questa pubblicazione, quando si parla di "Metodologia Mirror", "Metodologia", "Linee Guida Mirror", "Linee Guida" ci riferiamo sempre alla "metodologia condivisa di identificazione e referral di casi di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo", che è stato l'obiettivo centrale del Progetto Mirror.

attiva e multidisciplinare tra rilevanti attori nazionali anti-tratta, sulle principali forze e debolezze di ogni sistema nazionale in materia di tratta. Quindi, tutte le prospettive e conclusioni raccolte durante le formazioni, così come l'informazione ottenuta durante le indagini nazionali, sono state utilizzate per l'elaborazione della Metodologia.

Allo stesso tempo, si è iniziato ad elaborare i materiali di sensibilizzazione attraverso il disegno e la stampa di un dépliant in 4 lingue (inglese, italiano, spagnolo e rumeno). Il dépliant faceva parte della Campagna "Apri gli Occhi!"¹⁴; quest'ultima è stata completata, nell'autunno/inverno 2011, dalla produzione di sei spots nelle quattro lingue menzionate.

In dettaglio, lo scopo del dépliant era di fornire alla società civile in generale, così come a quei professionisti non direttamente coinvolti nel settore anti-tratta, alcuni indicatori e casi concreti di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo nei seguenti settori occupazionali: edilizia, catering/hotel, settore tessile e lavoro domestico.

Anche i sei spots sono stati prodotti con la stessa intenzione di aumentare la consapevolezza della società civile sul fenomeno. Quindi gli spots hanno mirato a mostrare le fasi principali della tratta, ossia il reclutamento, il trasporto, l'ospitare e lo sfruttamento, conformemente alla definizione comune del fenomeno. I settori di sfruttamento considerati negli spots sono stati quello tessile, il catering, l'edilizia ed il servizio domestico.

Di conseguenza, lo scopo generale della campagna è stato quello di aumentare la consapevolezza su un fenomeno esistente nelle nostre società, e quindi di fornire allo spettatore alcuni indizi per riconoscere e scoprire casi di tratta. In aggiunta, per dare alla Campagna "Apri gli Occhi!" la più ampia visibilità e diffusione possibili, i partners del progetto hanno deciso di tradurre sia gli spots che i dépliant in altre sei importanti lingue nel settore anti-tratta: arabo, bulgaro, cinese, francese, portoghese e russo.

La Campagna "Apri gli Occhi!" è stata lanciata il 15 marzo 2012 durante una conferenza stampa simultaneamente tenuta a Bruxelles, Bucarest, Madrid e Napoli.

All'inizio del 2011, i partners del progetto hanno iniziato l'elaborazione di una metodologia condivisa per l'identificazione ed il referral delle vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, con la finalità di proporre suggerimenti pratici e concreti alle istituzioni e organizzazioni nazionali coinvolte nell'identificazione (formale e informale) delle (presunte) vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo e nel loro conseguente referral agli appropriati servizi di protezione e assi-

14 <http://www.youtube.com/refugiosenelcine>

stenza. Inoltre, l'ulteriore intenzione è stata di favorire il miglioramento della coordinazione inter-istituzionale e multi-agenzia in materia, così come un approccio basato e centrato sulla vittima e sui diritti umani nell'affrontare la tratta.

Nello stesso tempo, i partners del progetto hanno iniziato anche l'elaborazione di un documento politico (intitolato "*Politiche che consentono l'identificazione ed il referral delle persone vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo*"). L'obiettivo principale di tale strumento di advocacy è stato di sottolineare come una identificazione di successo dipende anche dalla politica generale sulla tratta in un certo paese o nel contesto internazionale. Da qui, si è concentrato su come le scelte politiche e chi definisce le politiche possono influenzare l'efficacia dei meccanismi di identificazione e referral, offrendo anche una serie di raccomandazioni rilevanti.

Inoltre, considerando che il documento politico era destinato principalmente a influenzare i processi decisionali a livello europeo, è stato presentato al Parlamento Europeo durante l'udienza ospitata dal Gruppo ALDE ("Alliance of Liberals and Democrats for Europe") il 18 ottobre 2011, durante la Giornata Europea contro la Tratta.

Nel mese di novembre 2011 la Metodologia è stata sperimentata nella pratica nei tre paesi di riferimento per un periodo di prova di 5 mesi, con la finalità di valutare la sua efficacia attraverso casi concreti di tratta. Tale esperimento è stato possibile grazie al coinvolgimento e la collaborazione di rilevanti istituzioni e organizzazioni anti-tratta a livello nazionale. In conformità ai requisiti del progetto, a quegli stakeholders è stato chiesto di firmare un Memorandum di Intesa con i corrispondenti punti focali nazionali del progetto (Accem, Fundatia Floarea Ialomiteana, Opere Riunite Buon Pastore), con lo scopo di determinare e definire il contenuto del loro impegno. I seguenti attori nazionali hanno acconsentito a prendere parte all'implementazione sperimentale: Fiscalía General del Estado (Spagna), C.I.F. Centro Italiano Femminile Comunale di Roccabascerana (Italia), C.I.F. Centro Italiano Femminile Provinciale di Avellino (Italia), Cooperativa Sociale Dedalus (Italia), Brigada de Combatere a Criminalitatii Organizate Bucuresti - Serviciul de Combatere a Criminalitatii Organizate Ialomita (Romania), Inspectoratul de Jandarmi Judetean Ialomita (Romania), Serviciul de Probatiune de pa langa Tribunalul Ialomita (Romania).

Per garantire una valutazione esterna e professionale della Metodologia e della sua utilità, una valutatrice esterna è stata incaricata di assistere i partners del progetto durante l'elaborazione delle linee guida e la valutazione della loro sperimentazione.

Infine, il 19 aprile 2012 ha avuto luogo la conferenza finale, con lo scopo principale di presentare le attività del progetto, i materiali di sensibilizzazione, le conclusioni ed una valutazione preliminare.

Inoltre, la conferenza finale è stata anche un'occasione per esplorare le principali sfide nel campo della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, attraverso la prospettiva dell'OIL e della ITUC. Una particolare attenzione è stata data anche all'importanza di promuovere un approccio multi-agenzia nella lotta contro la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, grazie al punto di vista degli Uffici della Procura di Spagna e Italia. Infine, una valutazione preliminare realizzata dalla valutatrice esterna del Progetto Mirror ha evidenziato le principali sfide nell'identificazione, protezione e assistenza delle vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. Ed un rappresentante della ong italiana Cooperativa Lotta contro l'Emarginazione ha descritto le attività che l'ente realizza per l'individuazione e l'identificazione delle vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, ed ha informato sui loro sforzi per favorire e rafforzare una coordinazione multi-agenzia tra gli attori rilevanti a livello locale.

Il Progetto Mirror è terminato formalmente il 30 aprile 2012.

2. Metodologia per l'identificazione ed il referral di vittime di tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento lavorativo¹⁵

2.1 Obiettivi ed impiego delle linee guida

L'obiettivo generale delle presenti Linee guida consiste nel fornire delle indicazioni alle istituzioni ed organizzazioni impegnate nell'identificazione (formale ed informale) di (presunte) vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo e nella conseguente creazione di un meccanismo di *referral* per la protezione e l'assistenza delle stesse.

In particolare, attraverso le seguenti Linee guida s'intende fornire delle utili e pratiche indicazioni ai suddetti operatori del settore sul modo in cui ci si debba comportare di fronte a situazioni concrete di tratta e su come promuovere un maggior coordinamento delle istituzioni interessate all'argomento. Pur nella consapevolezza del fatto che non sempre una situazione di sfruttamento lavorativo costituisce un caso di tratta, ci si aspetta che questo strumento conduca ad incrementare le situazioni di corretta identificazione di (presunte) vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo e il loro accesso a risorse adeguate e sicure. Infine, si ritiene che tali indicazioni potranno essere d'aiuto nella raccolta a livello nazionale di importanti dati sull'argomento.

Le presenti Linee guida non intendono tuttavia essere uno strumento esaustivo, anche in considerazione delle differenze esistenti nel quadro legale e politico di ciascun Paese destinatario e, quindi, dei limiti posti alla possibilità di creare uno strumento comune. A tal fine, esse comprendono dei principi e delle regole comuni validi nei diversi quadri nazionali in cui saranno applicate.

La speranza è che possano altresì rivelarsi utili per stimolare ulteriormente il dibattito sul modo in cui vada affrontato il fenomeno della tratta di persone a scopo di sfruttamento lavorativo, creando dei criteri comuni a livello europeo per l'identificazione e l'accesso a strumenti di protezione delle vittime della stessa, rafforzando la collaborazione tra le istituzioni e le ONG nella lotta contro la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo e, soprattutto, nella protezione e nell'assisten-

15 Scritto da Maria Teresa De Gasperis, Isabella Orfano, Lucia Donaggio, Costinela Claudia Ciachir.

za alle vittime, assicurando infine adeguate ed efficaci risorse per la loro realizzazione (sostegno economico, accoglienza, assistenza legale e psicologica, accompagnamento e *follow-up* durante il processo di ritorno nel Paese d'origine).

In considerazione dello scopo del progetto e, specialmente, del processo di partecipazione che esso mirava a promuovere nell'elaborazione di una Metodologia che si spera sarà usata nel lavoro quotidiano dagli operatori del settore, la prima versione delle presenti Linee guida è consistita in un *documento di lavoro*. Esso è stato successivamente rivisto e modificato sulla base dei risultati derivanti da periodo di implementazione, grazie ai suggerimenti ed alle raccomandazioni forniti da coloro che hanno accettato di testare le stesse Linee guida in ciascuno dei tre Paesi di riferimento.

2.2 Dove presunte vittime di tratta possono essere individuate

In base ai risultati dell'indagine condotta nell'ambito del Progetto Mirror, nonché di altre ricerche riguardanti la tratta di esseri umani¹⁶, in generale il fenomeno della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo interessa tutti i settori economici. Si può però affermare che in tutti i Paesi europei lo sfruttamento delle vittime di tratta avviene principalmente nell'agricoltura, nell'industria, nell'edilizia e nel settore alberghiero/ristorazione.

D'altro canto, tali analisi evidenziano che i settori lavorativi di sfruttamento variano in base ai comparti economici più sviluppati in ciascun Paese e che, anche all'interno di uno stesso Stato, vi sono delle differenze a carattere regionale. Le ricerche mostrano per esempio che in Spagna le vittime di tratta sono impiegate soprattutto nell'agricoltura (specialmente come lavoratori temporanei), nell'industria tessile, nel lavoro domestico, nell'edilizia e nel settore alberghiero/ristorazione. Tuttavia, mentre nella zona di Madrid i casi di vittime di tratta a scopo lavorativo interessano soprattutto il settore alberghiero e della ristorazione e i piccoli esercizi commerciali, nelle regioni della Spagna meridionale (per esempio in Andalusia), lo sfruttamento è per lo più collegato alle principali attività necessarie al sostentamento economico (per es. l'agricoltura, soprattutto nella raccolta stagionale di olive e fragole) e interessa in particolare i lavoratori temporanei. Una situazione simile è stata riscontrata anche in Italia, dove nelle regioni settentrionali prevale lo sfruttamento nei settori della produzione e del tessile, mentre in quelle meridionali sono stati rilevati numerosi casi di vittime di tratta impiegate nel campo dell'agricoltura.

16 Vedi, tra l'altro: Churches' *Commission for Migrants in Europe*, Torsten Moritz/Lilian Tsourdi, *Combating trafficking for forced labour in Europe!* [Combattere la Tratta per lavoro forzato in Europa!], Marzo 2011, disponibile su: http://www.ccme.be/fileadmin/filer/ccme/20_Areas_of_Work/10_Slavery___Anti-Trafficking/2011-05-05-GOING_BEYOND_English_web.pdf; On the Road, Accem, ALC, La Strada International, E-NOTES - Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective (2008 and 2009), 2010, disponibile su: <http://www.e-notes-observatory.org/>

Infine, anche la tratta di bambini a scopo di sfruttamento nell'acconteraggio e nel borseggio rappresenta un fenomeno preoccupante rilevato in Italia e in Spagna.

Dalle suddette indagini emerge che il primo approccio con una presunta vittima di tratta può avvenire in luoghi diversi¹⁷, tenendo a mente che l'elenco seguente non è esaustivo e non riassume tutti i possibili scenari in cui si può rilevare la pratica della tratta ai fini di lavoro forzato:

- in strada, in appartamenti o in esercizi commerciali (come per es. in ristoranti, bar, luoghi di divertimento, ecc.) da parte delle autorità preposte;
- sulle strade da parte delle ONG (o altri enti accreditati) nello svolgimento delle loro attività sul territorio;
- agli sportelli per l'immigrazione dal personale competente;
- nelle sedi dei Servizi Sociali dagli operatori sanitari o dagli assistenti sociali;
- all'interno di un ospedale o di un Pronto Soccorso dagli operatori sanitari o dagli assistenti sociali;
- nelle fabbriche o in altri posti di lavoro dall'Ispettorato al Lavoro;
- nelle carceri e in centri di ospitalità per stranieri (indipendentemente dal modo in cui vengono chiamati) dal personale competente, dagli assistenti sociali o dalle ONG (quando a quest'ultime è concesso entrare e intervistare i detenuti/ospiti);
- nei centri di accoglienza per migranti e rifugiati dal personale competente;
- attraverso i numeri verdi di emergenza per le vittime di tratta o violenza domestica attivati a livello nazionale o locale e gestiti da ONG e/o da istituzioni governative;
- agli sportelli informazioni delle ONG;
- agli sportelli delle associazioni sindacali.

Ognuno dei suddetti operatori, quando si trovi in presenza di categorie vulnerabili (migranti irregolari, donne, minori, ecc.) dovrebbe adottare le seguenti indicazioni generali:

- *essere sempre consapevole della possibilità di trovarsi innanzi a presunte vittime di tratta;*
- *valutare l'ipotesi che anche dietro a "semplici" casi di immigrazione illegale, irregolarità sui luoghi di lavoro, minori non accompagnati ed altre circostanze simili può celarsi una vicenda di tratta e sfruttamento di persone;*

17 Questa parte è stata per lo più tratta ed adattata da: Procura della Repubblica presso il Tribunale di Teramo et al., Linee Guida per l'approccio alle potenziali vittime di tratta di esseri umani e grave sfruttamento, Teramo 2010, disponibile su: <http://www.procura.teramo.it/news.aspx?id=1132>

- *essere consapevole del fatto che le vittime di tratta, specialmente quelle interessate dallo sfruttamento lavorativo, sono riluttanti a parlare della loro situazione, specialmente alle autorità, in cui non hanno fiducia;*
- *avere cura di soddisfare i bisogni primari della presunta vittima di tratta (con particolare riguardo alle esigenze sanitarie e di sicurezza), eventualmente affidandola ai servizi sociali pubblici o all'assistenza e protezione di operatori messi a disposizione da ONG specializzate.*

Inoltre, tutti gli operatori che entrino in contatto con una presunta vittima di tratta devono inoltre informarne il referente dell'istituzione cui fanno capo, attenendosi alle indicazioni fornite sotto, affinché possano essere messe in atto ulteriori ed adeguate fasi della procedura.

2.3 Chi può essere coinvolto nel processo di identificazione

I principali operatori impegnati nell'identificazione formale e informale delle vittime di tratta variano a seconda del contesto nazionale in cui operano, motivo per cui a livello europeo e internazionale è possibile incontrare diversi esempi di meccanismi relativi alle procedure di identificazione e referral, nonché dei vari enti governativi o non governativi interessati.

Ciò nonostante è possibile individuare alcuni operatori che in generale intervengono nell'identificazione e nel meccanismo di referral di vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo.

La maggior parte delle legislazioni nazionali considera le **forze dell'ordine** il principale operatore impegnato nell'identificazione formale delle vittime di tratta.

Molti Paesi includono anche le ONG (in molti casi fornendo una lista delle organizzazioni accreditate) nel meccanismo di identificazione formale.

Sebbene lo scopo non sia di fornire una lista esaustiva di altri enti rilevanti in materia, in quanto sarebbe quasi impossibile a causa della particolarità di ciascun contesto nazionale, elenchiamo di seguito alcuni dei più importanti attori rilevanti:

- i servizi per l'immigrazione;
- i servizi sociali e sanitari;
- l'ufficio del Pubblico Ministero;
- gli uffici giudiziari;

- gli operatori dei centri di detenzione;
- il personale degli Istituti Penitenziari;
- gli Ispettorati del Lavoro;
- gli operatori delle associazioni sindacali;
- le organizzazioni internazionali;
- le ambasciate o gli uffici consolari;
- altro.

La mappatura e la valutazione delle strutture esistenti, comprese le istituzioni governative e non governative, e gli operatori del settore anti-tratta, costituiscono il primo passo per la costruzione di un Meccanismo Nazionale di Referral¹⁸.

Il Meccanismo Nazionale di Referral (MNR) è “un quadro di riferimento cooperativo attraverso il quale gli operatori nazionali adempiono ai loro obblighi di protezione e promozione dei diritti umani delle vittime di tratta, coordinando i loro sforzi in un rapporto di collaborazione strategica con la società civile. Gli scopi fondamentali di un MNR consistono nell’assicurare il rispetto dei diritti delle vittime di tratta e nel trovare un modo efficace per garantire loro l’accesso ai servizi che le riguardano. Inoltre, i MNR possono lavorare per migliorare le politiche e le procedure nazionali su una vasta gamma di questioni collegate alle vittime, come per esempio le norme relative al loro soggiorno e rimpatrio, al loro indennizzo, alla protezione dei testimoni¹⁹”.

Lo scopo principale di un MNR consiste nel formalizzare e rafforzare la collaborazione tra le agenzie governative e le ONG impegnate nel sistema anti-tratta. Esso non deve quindi né sostituire né riprodurre esattamente altri organismi anti-tratta nazionali, ma rappresenta invece una struttura indispensabile per il referral delle vittime di tratta.

Lo scopo generale di un MNR consiste inoltre nel cambiare prospettiva sul modo in cui si debba trattare la tratta di esseri umani, considerando cioè che esso non costituisce un mero problema di criminalità o immigrazione, ma una grave violazione dei diritti umani di chi ne è vittima²⁰.

18 La creazione di un Meccanismo di Referral utile per differenti paesi costituisce una sfida, in considerazione della diversità dei contesti legislativi, politici e socio-economici, così come in virtù dei differenti stakeholders implicati nell’identificazione e nel referral delle vittime di tratta in ciascun sistema. Pertanto, in questa parte si propongono alcune idee su come disegnare un MNR, che possano risultare applicabili a differenti contesti.

19 OSCE/ODIHR, *National Referral Mechanisms – Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A practical Handbook*, Varsavia, 2004, pag. 15. Disponibile su: <http://www.osce.org/odihr/13967>

20 Ibidem, pag. 17.

Per poter essere efficace, un MNR richiede un buon livello di collaborazione tra le agenzie governative e le organizzazioni della società civile. Infatti, sebbene per legge l'identificazione formale delle vittime di tratta sia compito delle forze dell'ordine, la pratica dimostra che spesso i primi ad identificarle sono gli operatori delle ONG o delle associazioni sindacali. Inoltre sono sempre delle organizzazioni civili a fornire loro accoglienza e altri servizi.

Di conseguenza un MNR dovrebbe coinvolgere il maggior numero possibile di partecipanti.

*Un MNR dovrebbe prevedere un **coordinatore nazionale**, generalmente un rappresentante governativo di alto livello, e un **tavolo di lavoro** costituito da rappresentanti di istituzioni del governo e della società civile impegnate nel settore anti-tratta.*

Inoltre, per garantire una maggior efficacia, sarebbe opportuno che un MNR si fondasse su un accordo formale di collaborazione tra tutti i partecipanti (per es. un Memorandum d'Intesa), che specificasse e definisse nel dettaglio i ruoli e le competenze di ciascuno, in modo da assicurare che la protezione e promozione dei diritti umani delle vittime di tratta siano garantiti in qualunque circostanza²¹.

La struttura di un MNR è in genere diversa in ogni Paese. Di conseguenza, costituire un Meccanismo di Referral valido per più Paesi è piuttosto impegnativo, tenuto conto dei diversi contesti legislativi, politici e socio-economici, nonché dei diversi operatori che intervengono in ciascuno di essi nell'identificazione e presa in carico delle vittime di tratta. A tal fine un MNR deve essere progettato sulla base di un'attenta valutazione delle esigenze e condizioni proprie di ogni Paese, ricordando sempre che esso non è una struttura rigida, ma un meccanismo flessibile che deve essere adattato al particolare contesto sociale, politico, economico e legale di ogni Paese.

Perciò le presenti Linee guida propongono alcune indicazioni generalmente condivise ed utili su come creare un MNR, indicazioni che possono trovare applicazione in contesti diversi, tenendo conto del fatto che i seguenti principi dovrebbero essere alla base di ogni fase delle procedure di identificazione, assistenza e sostegno alle vittime di tratta²²:

21 Ibidem, pag. 15.

22 Questa parte è stata tratta ed adattata principalmente da: *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) and Department of Equal Opportunities - Presidency of the Council of Ministries (Italy), Guidelines for the Development of a Transnational Referral Mechanism for Trafficked Persons in Europe: TRM-EU, 2010, pag. 25.*

- *Approccio basato sul rispetto dei diritti umani.* Un approccio basato sul rispetto dei diritti umani pone tali diritti alla base di qualunque politica e attività nel settore anti-tratta. Tutti gli operatori, governativi o meno, che agiscono in questo contesto (per es. le forze dell'ordine, le associazioni sindacali, gli ispettorati del lavoro, le ONG, gli operatori giudiziari, ecc.) hanno quindi l'obbligo di rispettare, promuovere e proteggere i diritti civili, economici, sociali, politici e culturali delle vittime di tratta.
- *Controllo governativo.* Tutti i governi, sia a livello centrale che regionale e locale, sono completamente ed attivamente responsabili della creazione ed implementazione di strategie e programmi che mirino a combattere la tratta di esseri umani.
- *Partecipazione della società civile.* Le ONG e altre organizzazioni ed associazioni non statali svolgono un ruolo cruciale nel fornire qualunque tipo di servizio relativo all'assistenza e al sostegno delle vittime di tratta e, grazie alla loro esperienza sul campo, il loro contributo è essenziale durante il processo di identificazione. Esse devono essere attivamente impegnate non solo nel meccanismo di referral locale, regionale e nazionale, ma anche nella definizione ed implementazione delle strategie e delle politiche anti-tratta.
- *Approccio multidisciplinare.* Nella definizione ed implementazione di strategie e politiche anti-tratta, nonché nell'identificazione e nella presa in carico delle vittime è essenziale coinvolgere una vasta gamma di operatori governativi e non, con diversi gradi di conoscenza ed esperienza in materia.
- *Interesse superiore del bambino.* L'interesse superiore del bambino deve essere il principio fondamentale alla base di ogni azione riguardante dei minori (che si presume siano) vittime di tratta. Ciò significa che ogni decisione relativa a minori vittime di tratta dovrebbe basarsi su una valutazione preliminare delle circostanze individuali che li riguardano, del loro contesto familiare, della loro salute fisica e psichica, delle debolezze personali, della situazione del loro Paese d'origine, del loro bisogno di protezione, della loro sicurezza, del rischio che potrebbero dover affrontare nel loro Paese d'origine, del loro livello di integrazione nel Paese ospitante, ecc. Inoltre, tale valutazione dovrebbe essere svolta da un gruppo multidisciplinare composto da esperti con competenze specifiche su questioni riguardanti i minori.

Riepilogando, le componenti fondamentali di un MNR sono:

- *Stabilire adeguate procedure volte a garantire un'efficace identificazione, assistenza e referral di vittime di tratta in relazione alle seguenti fasi interconnesse:*
 - *identificazione;*
 - *prima assistenza e protezione;*
 - *assistenza a lungo termine e inclusione sociale;*
 - *ritorno e inclusione sociale;*
 - *processi penali e civili.*
- *Una cooperazione multidisciplinare e intersettoriale tra tutti i soggetti impegnati nel settore anti-tratta e che definisce ruoli esatti, doveri e responsabilità di ogni istituzione/organizzazione impegnata.*
- *Adeguati meccanismi di monitoraggio e valutazione che permettano al MNR di valutare i risultati raccolti e di pianificare le strategie e le future azioni allo scopo di affrontare il fenomeno della tratta di esseri umani e fornire adeguate forme di assistenza e protezione alle vittime di tratta.*

2.3.1 Primo punto di notifica e case manager

Sebbene la struttura di un MNR sia diversa in ogni Paese, di sicuro il suo funzionamento dipende da un'appropriata attribuzione delle risorse umane e finanziarie, nonché dal coinvolgimento di personale esperto (proveniente da ONG, istituzioni governative, forze dell'ordine, autorità giudiziarie, ecc.) situate in tutto il Paese, in modo da assicurare la sua totale copertura geografica. Inoltre, nello sviluppo e nell'implementazione di un MNR dovrebbero essere coinvolti anche tutti gli operatori impegnati nel sistema di protezione di minori, in modo da assicurare adeguata assistenza e protezione ai minori vittime di tratta.

Un MNR dovrebbe sviluppare un processo dinamico per assicurare la partecipazione ed il coinvolgimento di una vasta gamma di istituzioni governative e gruppi non governativi. Inoltre il monitoraggio interno, la valutazione ed il feedback dovrebbero costituire una parte continuativa delle attività di un MNR²³.

23 OSCE/ODIHR, *National Referral Mechanisms – Joining Efforts*, op. cit., pag. 15.

Affinché un MNR sia efficace, i differenti ruoli e le responsabilità di tutti coloro che vi partecipano dovrebbero essere definiti in modo preciso; lo stesso dicasi delle procedure operative di collaborazione tra forze dell'ordine, autorità giudiziarie, istituzioni governative, altri operatori pubblici e organizzazioni civili che vi partecipano.

*Per raggiungere questi scopi e al di là della nomina di un coordinatore nazionale, sarebbe opportuno che ciascuna organizzazione/istituzione impegnata nel MNR nominasse un **primo punto di notifica** all'interno della sua struttura. Questo primo punto di notifica è l'ente/la persona che agisce come punto centrale di informazioni, di referral e primo sostegno per le presunte vittime. Il primo punto di notifica dovrebbe nominare un **case manager**, cioè una persona (all'interno della stessa organizzazione/istituzione) responsabile dello screening e della presa in carico iniziale. Il case manager è quindi il principale punto di contatto per una vittima di tratta ed ha anche la funzione di coordinare i diversi servizi che ritenga necessari per fornirle un'adeguata forma di assistenza e protezione.*

Come citato sopra, i primi punti di notifica variano da Paese a Paese e potrebbero essere:

- a) Un'istituzione di coordinamento nazionale (ad es. l'ufficio nazionale dell'ente anti-tratta);
- b) Forze dell'ordine;
- c) Fornitori di servizi (ad es. ONG, servizi sociali);
- d) Altro.

Allo scopo di garantire il funzionamento di tale meccanismo, "il primo punto di notifica di ogni organizzazione/istituzione dovrebbe essere noto a tutte le istituzioni e organizzazioni rilevanti il cui personale possa entrare in contatto con le vittime di tratta, come funzionari di polizia, funzionari dell'ufficio immigrazione, ispettori del lavoro, professionisti di organizzazioni internazionali o non governative, operatori sanitari, funzionari di ambasciate o uffici consolari, impiegati del settore dei trasporti, ecc."²⁴.

²⁴ Un buon esempio di MNR sviluppato da tutti i principali operatori coinvolti nel settore anti-tratta è il "Protocollo di Teramo" che definisce ruoli e responsabilità di tutte le istituzioni e organizzazioni che operano all'interno della provincia di Teramo. Inoltre contiene un elenco di indicatori per identificare potenziali vittime di tratta e un modello di colloquio per lo screening iniziale della potenziale vittima. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Teramo e altri, *Linee Guida per l'approccio alle potenziali vittime di tratta di esseri umani e grave sfruttamento*, Teramo 2010, disponibile al sito: <http://www.procura.teramo.it/news.aspx?id=1132>

Tutti i professionisti impegnati nelle varie fasi del MNR dovrebbero essere adeguatamente e specificatamente istruiti in materia di tratta e metodi e tecniche adeguate per occuparsi delle vittime di tratta. Quindi è fondamentale svolgere periodicamente la formazione.

Sulla base del meccanismo proposto, ciascun funzionario di ogni organizzazione/istituzione impegnato nel MNR dovrebbe informare il primo punto di notifica dell'organizzazione/istituzione a cui appartiene. In modo tale che il primo punto di notifica possa nominare il case manager che coordinerà lo screening e la presa in carico iniziale, sulla base del meccanismo di referral in atto.

In ogni caso, il Pubblico Ministero competente in materia dovrebbe essere sempre informato sul caso da ogni punto di notifica. Inoltre, in caso di (presunti) bambini vittime di tratta, si dovrebbe sempre informare il Pubblico Ministero per i Minori.

Come si vede, un costante coordinamento e comunicazione tra tutti i soggetti impegnati nel MNR è fondamentale per garantire il funzionamento del meccanismo e l'adozione delle adeguate misure di protezione e assistenza per le vittime di tratta.

2.3.2 Monitoraggio e valutazione

Il processo di monitoraggio rappresenta un'altra fase rilevante nell'ambito di un MNR, poiché intende valutare il funzionamento del meccanismo. Intende inoltre stabilire se le procedure messe in atto hanno consentito di raggiungere gli scopi e l'obiettivo previsti e di conseguenza compensare eventuali malfunzionamenti. Questo processo permette quindi di migliorare le procedure esistenti a livello operativo e di ridefinire gli obiettivi in modo strategico sulla base dei risultati.

Da un'altra prospettiva, il processo di monitoraggio e di valutazione può essere utile per valutare l'impatto delle misure anti-tratta sui diritti umani delle vittime di tratta. In particolare consente di valutare se i meccanismi di identificazione e referral in atto nonché le misure di assistenza e protezione sono adeguate a garantire il rispetto dei diritti delle vittime di tratta.

Allo scopo di migliorare lo scambio di dati, informazioni e misure operative, nonché di pianificare una strategia multiagenzia e intersettoriale, si raccomanda di organizzare degli incontri periodici (ovvero ogni 6 mesi) tra tutti gli operativi impegnati nel MNR.

In ogni fase è importante garantire che lo scambio di informazioni avvenga sempre rispettando la sicurezza, esigenze sanitarie e privacy delle vittime di tratta, che dovrebbero essere adeguatamente informate sullo scambio dei loro dati e sul conseguente consenso informato.

2.4 Il processo di identificazione

Il cuore di ogni MNR consiste nel processo di identificazione delle vittime di tratta da parte di diversi operatori impegnati nel settore anti-tratta e nella collaborazione tra questi diversi stakeholders per garantire la presa in carico delle vittime di tratta da parte dei servizi specializzati.

Pertanto l'identificazione di vittime di tratta rappresenta un momento cruciale nella lotta contro la tratta di esseri umani e specialmente nel garantire la protezione e l'assistenza alle vittime. Infatti, l'identificazione rappresenta il primo passo che consente di identificare una vittima di tratta in quanto tale. E rappresenta il primo passo fondamentale "per garantire che le vittime di tratta abbiano l'opportunità di cercare una soluzione in quanto vittime di violazioni dei diritti umani"²⁵. Di conseguenza, l'identificazione punta prevalentemente a garantire alle vittime di tratta l'accesso ai meccanismi effettivi di protezione e assistenza.

Pertanto la mancata identificazione iniziale di una persona vittima di tratta impedisce l'accesso ai diritti di base e favorisce l'impunità²⁶.

L'identificazione delle vittime di tratta è un processo complesso che talvolta può richiedere molto tempo.

Allo scopo di avere una visione completa del caso, durante tale processo è importante indagare e raccogliere le informazioni dettagliate appropriate e confrontarle in maniera adeguata.

Pertanto il processo di identificazione può essere diviso in due fasi principali: l'**identificazione preliminare** e l'**identificazione formale**. L'identificazione preliminare intende eseguire uno screening iniziale di un caso di presunta vittima di tratta, rispondere ai suoi bisogni primari (ovvero alloggio, esigenze sanitarie, accesso all'informazione, al periodo di riflessione,

25 Joy Ngozi Ezeilo, *Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, 13 aprile 2011, pag. 17, disponibile al sito: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/127/97/PDF/G1112797.pdf?OpenElement>

26 Proyecto Esperanza, *Valoración del nuevo marco jurídico contra la trata de seres humanos. Análisis de casos reales y recomendaciones*, novembre 2010, p. 9 e segg.

ecc.) e garantire la presa in carico da parte degli adeguati servizi specializzati. L'identificazione formale intende conferire alla vittima lo status corrispondente da parte di personale qualificato e autorizzato (ovvero forze dell'ordine, servizi sociali, funzionari di ONG/organizzazioni internazionali, ecc.), che può differire a seconda dei vari sistemi nazionali anti-tratta messi in atto. L'identificazione formale viene svolta ponendo delle domande specifiche e attraverso una valutazione delle informazioni e dei fatti che sarà utile nell'identificazione formale di una persona in quanto vittima di tratta.

*Considerando la complessità del crimine della tratta, nonché degli effetti fisici e psicologici subiti dalla persona, si deve riconoscere il **beneficio del dubbio** a una persona che sostiene di essere stata trafficata.*

*Pertanto è fondamentale garantire l'adeguata assistenza e protezione sia alle **presunte vittime di tratta** sia alle vittime di tratta (**identificate**), poiché nella maggior parte dei casi le persone trafficate sono inizialmente riluttanti a identificarsi come tali.*

2.4.1 L'identificazione preliminare²⁷

CHE COS'È: si tratta di una misura che mira ad esaminare un caso allo scopo di:

- Eseguire la valutazione iniziale del caso per determinare se il soggetto è una presunta o potenziale vittima di tratta e rinviarla ai servizi adeguati;
- Provvedere alle sue necessità primarie (esigenze sanitarie, alloggio, vestiario, cibo, acqua e altri bisogni impellenti);
- Informare il soggetto sui suoi diritti e doveri in qualità di presunta vittima di tratta, sullo scopo e sul funzionamento del periodo di riflessione, sui servizi disponibili (ovvero alloggio, consulenza, ecc.), sul sistema di protezione esistente, sulla politica di protezione dei dati, ecc.;
- Provvedere alle sue esigenze di sicurezza, analizzando eventuali rischi imminenti e futuri e garantendo l'immediata sicurezza della presunta vittima di tratta ("valutazione iniziale dei rischi");
- Garantire il servizio di interpretariato e la mediazione culturale durante tutto il processo, con l'obiettivo di facilitare la comunicazione in una lingua comprensibile al soggetto;

²⁷ Questa parte è stata prevalentemente tratta e adattata da: *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) and Department for Equal Opportunities - Presidenza del Consiglio dei Ministri (Italia), Guidelines, op. cit., pagg. 33-48.*

- Garantire al soggetto l'accesso al periodo di riflessione per fornire allo stesso il tempo e le risorse necessarie che gli permettano di prendere decisioni consapevoli sulle fasi successive.

Inoltre, lo screening e la presa in carico iniziale dovrebbero essere svolti:

- con il consenso informato della presunta vittima di tratta;
- raccogliendo adeguate informazioni rilevanti ma non eccessive dopo aver raccolto il consenso informato della presunta vittima di tratta a fornire e registrare i dati personali. Il soggetto deve essere a conoscenza del suo diritto di ritirare il consenso di registrazione dei suoi dati;
- considerando le opinioni e i timori della presunta vittima di tratta;
- informando immediatamente la competente autorità preposta al benessere del bambino qualora la presunta vittima di tratta fosse un minore o si sospetta che lo sia. Inoltre, è necessario nominare immediatamente un tutore prima di adottare ogni altra misura.

QUANDO usarla: la procedura deve essere avviata immediatamente dopo il referral di una presunta vittima di tratta al primo punto di notifica.

CHI deve usarla: lo screening iniziale e la presa in carico devono essere effettuati dal primo punto di notifica che è l'istituto/organizzazione che funge da punto centrale di informazione, referral e primo supporto per presunte vittime di tratta.

Questo organo può differire da Paese a Paese a seconda del rispettivo quadro giuridico in materia e potrebbe essere:

- Un'istituzione di coordinamento nazionale;
- Forze dell'ordine;
- Fornitori di servizi (ad es. ONG, servizi sociali);
- Altro.

COME usarla: lo screening iniziale dovrebbe essere svolto ponendo alcune domande utili a determinare se il soggetto è una presunta o una potenziale vittima di tratta non appena contattata il primo punto di notifica, come indica la seguente tabella:

INFORMAZIONI DA RACCOGLIERE ATTRAVERSO LO SCREENING INIZIALE*	
OGGETTO	INDICATORI
Dati personali	<ul style="list-style-type: none"> • Nome • Sesso • Età • Nazionalità • Stato giuridico • Stato civile • Conoscenza della lingua del Paese di destinazione (per vittime straniere)
Aspetto fisico	<ul style="list-style-type: none"> • Lesioni da percosse (ferite, cicatrici, fratture...) • Segni di infezioni trascurate (febbre, collo ingrossato...) • Segni di malattie contagiose • Segni di torture (bruciature, tagli...) • Segni di denutrizione • Segni di paura • Comportamento agitato
Condizioni di vita	<ul style="list-style-type: none"> • Prove di limitazione e severo controllo dei movimenti • Isolamento • Alloggio scadente • Vive e lavora nello stesso posto • Alloggio sempre diverso
Condizioni di lavoro	<ul style="list-style-type: none"> • Nessun contratto di lavoro o contratto di lavoro falso • Nessuna retribuzione oppure retribuzione molto bassa • Orari di lavoro eccessivamente lunghi e/o nessun giorno di riposo • Condizioni di lavoro insalubri e/o non sicure • Doversi nascondere dagli altri lavoratori • Posto di lavoro sempre diverso • Ambiente in cui sono già stati scoperti casi di sfruttamento e di tratta
Status	<ul style="list-style-type: none"> • Status di immigrato irregolare (per presunte vittime di tratta straniere) • Documenti mancanti o contraffatti (passaporto, visto, documento di identità, permesso di soggiorno...) • Ordine di espulsione • Altro

(*) La tabella proposta è tratta da: *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) and Department for Equal Opportunities* – Presidenza del Consiglio dei Ministri (Italia), *Guidelines*, op. cit., pag. 36.

2.4.2 L'identificazione formale

CHE COS'è: si tratta della procedura formale che mira a determinare in modo ufficiale se la presunta persona trafficata è stata vittima di tratta.

QUANDO usarla: la procedura deve essere avviata, una volta ottenuto il consenso informato da parte della presunta vittima di tratta, dopo il periodo di riflessione, quando il soggetto ha recuperato il suo benessere psicofisico.

CHI deve usarla: le istituzioni/organizzazioni impegnate nell'identificazione formale variano a seconda della struttura di ciascun sistema nazionale. In generale, le forze dell'ordine, le ONG, i servizi sociali, i funzionari del Pubblico Ministero e altre autorità di coordinamento nazionale sono i soggetti preposti all'identificazione formale. In ogni caso, è fondamentale che gli intervistatori siano adeguatamente formati in materia di tratta di persone.

Inoltre, nel caso in cui la presunta vittima sia un bambino, il colloquio dovrebbe essere svolto da personale esperto nell'intervistare i minori.

Se la presunta vittima di tratta è straniera e fornisce il proprio consenso, durante il colloquio sarà presente un mediatore linguistico-culturale.

COME usarla: l'identificazione deve essere svolta:

- attraverso uno o più colloqui bilaterali con la presunta vittima di tratta;
- raccogliendo e valutando altre prove che mirano a identificare i fatti e verificare le informazioni fornite dalla presunta vittima di tratta²⁸.

Alleghiamo alla presente un modello da seguire per condurre l'intervista:

28 Procura della Repubblica presso il Tribunale di Teramo e altri, *Linee Guida per l'approccio alle potenziali vittime di tratta di esseri umani e grave sfruttamento*, Teramo, 2010.

2.5 Linee guida per l'intervista di identificazione

Prima di iniziare l'intervista, si prega di tenere a mente le seguenti informazioni importanti:

- In qualità di operatori delle ONG, assistenti sociali, funzionari dell'ufficio immigrazione o funzionari di polizia, dovrete procedere al colloquio solo dopo aver adeguatamente informato la presunta vittima di tratta sulla procedura, sui suoi diritti, sulle sue opzioni e dopo aver raccolto il suo consenso ad essere intervistata. Fornire informazioni sia oralmente sia per iscritto in una lingua comprensibile alla vittima di tratta.
- Prima di iniziare il colloquio, la presunta vittima di tratta deve avere accesso ai bisogni primari, ovvero cibo, acqua, toilette, abiti puliti, riposo, assistenza medica urgente, possibilità di contattare famigliari o altri significativi.
- Se la vittima di tratta è un cittadino straniero, deve essere presente un mediatore culturale o un interprete esperto, ma solo se la vittima di tratta è stata adeguatamente informata sul loro ruolo e acconsente ad essere supportata da questi.
- Se la presunta vittima di tratta è un minore, deve essere prontamente nominato un tutore che dovrà essere presente durante il colloquio.
- Dovete formulare sempre domande chiare e semplici che vi permettano di essere compresi al meglio. Siate sempre professionali, ma comprensivi.
- La presunta vittima di tratta non deve sentirsi sotto pressione e deve poter parlare liberamente.
- La presunta vittima di tratta può aver subito dei traumi e rievocarli potrebbe suscitare in lei sensazioni stressanti. Siate pronti a reagire a questa situazione in modo da evitare nuovi traumi alla stessa.
- Siate consapevoli che alcune presunte vittime di tratta straniere potrebbero essere spaventate a causa del loro stato di immigrazione irregolare. Inoltre, le presunte vittime italiane o straniere potrebbero essere titubanti ad essere intervistate per il timore di rappresaglie, anche contro le loro famiglie e i loro amici.
- Siate consapevoli della complessità del rapporto tra la vittima di tratta e il suo/la sua trafficante, in quanto le vittime di tratta potrebbero credere che, dopo un periodo di abusi, estingueranno il loro debito e saranno in grado di guadagnare del denaro per se stesse. Può darsi che ritengano che nessun altro, se non il trafficante, sarà in grado di aiutarle. Possono temere di essere stigmatizzate o bollate come "un fallimento" se tornassero a casa a mani vuote oppure di essere rifiutate dai propri familiari se si sono prostitute.
- Molti migranti non si fidano delle forze dell'ordine e delle autorità in generale. Essi possono considerare le forze dell'ordine e le autorità come un'ulteriore minaccia piuttosto che un possibile aiuto, a causa ad esempio, della possibile corruzione e degli atteggiamenti sprezz-

zanti delle forze dell'ordine e delle autorità nel Paese di origine o del timore di poter essere respinte o punite dalla propria comunità in quanto portatori di "guai" e di vergogna. Molte vittime temono inoltre che le forze dell'ordine non capiranno e rispetteranno la loro religione, la loro cultura e il loro credo.

- Né voi né il mediatore culturale/traduttore dovrete esprimere giudizi sulle storie o sulle risposte fornite dalla vittima di tratta.
- Siate sempre chiari sulle opzioni future, compresa l'informazione sulle possibilità di referral e sulle condizioni che esse comportano.
- La riservatezza e la sicurezza della presunta vittima di tratta devono venire sempre al primo posto e devono essere garantite in ogni fase della procedura. Se la presunta vittima di tratta è preoccupata della propria sicurezza o di quella dei suoi cari, è necessario interrompere il colloquio e riprogrammarlo.
- Il colloquio non dovrebbe mai essere svolto in presenza di una persona appartenente all'ambiente dello sfruttamento e della tratta.

2.6 Modello per la valutazione ed il referral del caso

VALUTAZIONE DEL CASO

Documento n°:

Data del colloquio: ____ / ____ / ____

Organizzazione: _____

Nome dell'intervistatore/assistente sociale: _____

Intervistato segnalato da: _____

I. Dati personali

Nome: _____

a. **Cognome:** _____

b. **Alias:** _____

Sesso: Maschio Femmina Transessuale

Data di nascita (gg/mm/aaaa): ____ / ____ / ____

oppure età stimata: _____

c. **Nazionalità:** _____

Status giuridico:

Regolare:

Tipo di permesso di soggiorno: _____

Permesso di soggiorno n°: _____

Data di rilascio: _____

Data di scadenza: _____

Irregolare Richiedente asilo Rifugiato

Richiedente asilo che ha formalizzato la richiesta

Rifugiato in attesa di risposta dalla Commissione

Altro (specificare): _____

Ordine(i) di via: Sì No

Passaporto n°/CI n°: _____

Numero di assicurazione sociale: _____

Indirizzo nel Paese ospitante: _____

Indirizzo nel Paese di origine: _____

Lingua(e) parlata(e) (specificare il livello):

Lingua madre: _____

Altra/e lingua/e: _____

Stato civile:

Single Sposato/a Separato/a Divorziato/a Vedovo/a Convivente

Nessun figlio Figli: numero di figli: _____

che vivono nel: Paese di origine

Paese ospitante

Paese terzo

Familiari o altre persone care attualmente nel Paese ospitante:

Familiari o altre persone care nel Paese di origine:

Appunti:

II. Salute

Condizioni di salute:

Informazioni di riferimento di medici/infermieri (se disponibili):

III. Informazioni sulla formazione

Educazione:

- Scuola primaria Scuola media inferiore
- Scuola superiore Università (materie di specializzazione) _____
- Analfabeta Altro _____

Prima di partire:

- Disoccupato/a Occupato/a Studente/Studentessa Altro (specificare) _____
- Reddito basso o inadeguato Reddito adeguato

Esperienza lavorativa:

- No
- Sì:

Settore lavorativo	Impiego	Quando (mm/aaaa)	Dove
<input type="checkbox"/> Industria: <input type="checkbox"/> Meccanica/metallurgica <input type="checkbox"/> Edilizia <input type="checkbox"/> Settore elettrico <input type="checkbox"/> Mobili <input type="checkbox"/> Tessile/abbigliamento <input type="checkbox"/> Pelle <input type="checkbox"/> Altro (specificare)			
<input type="checkbox"/> Terziario: <input type="checkbox"/> Domestico/Assistenza <input type="checkbox"/> Ristorazione/settore alberghiero <input type="checkbox"/> Commercio <input type="checkbox"/> Intrattenimento <input type="checkbox"/> Ospedali/cliniche <input type="checkbox"/> Altro (specificare)			
<input type="checkbox"/> Agricoltura: <input type="checkbox"/> Allevamento di animali <input type="checkbox"/> Orticoltura <input type="checkbox"/> Piantumazione/semina <input type="checkbox"/> Raccolta/magazzinaggio di prodotti <input type="checkbox"/> Conservazione di cibo <input type="checkbox"/> Altro (specificare)			
<input type="checkbox"/> Pesca:			
<input type="checkbox"/> Altri settori (specificare)			

Appunti : _____

Condizioni di vita:

- Vive con dei famigliari (genitori, fratelli, parenti)
- Vive con la famiglia (partner, figli...)
- Alloggio scadente
- Altro _____

Appunti: _____

III. Esperienza di tratta

Reclutamento:

Principali motivi della migrazione (all'interno del Paese o oltre i confini):

- Motivi politici
- Guerra
- Conflitti sociali
- Conflitti religiosi
- Turismo/transito
- Per cercare impiego o migliorare le condizioni di vita
- Per guadagnare denaro per estinguere i debiti di famiglia
- Per apprendere/fare nuove esperienze

- Per seguire la famiglia
- Per disastri naturali (siccità, ecc.)
- Altri motivi (si prega di specificare) _____
- Non specificato

Reclutatore(i) e complice(i):

- Familiare (precedente) Collega Conoscente Amico
- Agenzia dell'impiego Un estraneo Altro (specificare): _____
- Nessun reclutatore

Metodi usati:

- Informazioni ingannevoli sul principale obiettivo del reclutamento
- Informazioni ingannevoli sul viaggio
- Informazioni ingannevoli sulle condizioni di lavoro
- Informazioni ingannevoli sulle condizioni di vita
- Informazioni false sulle leggi e sui documenti di migrazione
- Sequestro di persona
- Altro (specificare): _____

Appunti: _____

Viaggio:

Data di partenza (gg/mm/aaaa): ____ / ____ / ____

Itinerari e mezzi di trasporto: _____

Metodi di controllo:

- Limitazione della libertà movimento
- Abuso psicologico
- Abuso fisico
- Abuso sessuale
- Uso di droghe
- Minacce
- Minacce ad altre persone care e/o famiglia
- Sequestro di documenti
- Minacce di essere consegnato alla polizia
- Altro (specificare) _____

In caso di permanenza in uno o più **Paesi di transito:**

Paese(i) e durata di tempo: _____

Stato giuridico:

- Irregolare Richiedente asilo Rifugiato
- Richiedente asilo che ha formalizzato la richiesta
 Rifugiato in attesa di risposta dalla Commissione

Esperienza di lavoro nel Paese/Paesi di transito:

- No Sì:

Settore lavorativo	Impiego	Quando (mm/aaaa)	Dove
<input type="checkbox"/> Industria: <input type="checkbox"/> Meccanica/metallurgica <input type="checkbox"/> Edilizia <input type="checkbox"/> Settore elettrico <input type="checkbox"/> Mobili <input type="checkbox"/> Tessile/abbigliamento <input type="checkbox"/> Pelle <input type="checkbox"/> Altro (specificare)			
<input type="checkbox"/> Terziario: <input type="checkbox"/> Domestico/Assistenza <input type="checkbox"/> Ristorazione/settore alberghiero <input type="checkbox"/> Commercio <input type="checkbox"/> Intrattenimento <input type="checkbox"/> Ospedali/cliniche <input type="checkbox"/> Altro (specificare)			
<input type="checkbox"/> Agricoltura: <input type="checkbox"/> Allevamento di animali <input type="checkbox"/> Orticoltura <input type="checkbox"/> Piantumazione/semina <input type="checkbox"/> Raccolta/magazzinaggio di prodotti <input type="checkbox"/> Conservazione di cibo <input type="checkbox"/> Altro (specificare)			

<input type="checkbox"/> Pesca:			
<input type="checkbox"/> Altri settori (specificare)			

Condizioni di lavoro/di sfruttamento:

Contratto	<input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> Contratto falso	<input type="checkbox"/> No
Retribuzione:	<input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> Retribuzione adeguata <input type="checkbox"/> Sottopagato <input type="checkbox"/> Altro: _____	<input type="checkbox"/> No
Orari di lavoro:	<input type="checkbox"/> Regolari (fino a 8 ore/giorno) <input type="checkbox"/> Eccessivamente lunghi <input type="checkbox"/> Nessun giorno di riposo	
Luogo di lavoro:	<input type="checkbox"/> Insalubre <input type="checkbox"/> Insicuro <input type="checkbox"/> Non condiviso con altri <input type="checkbox"/> Sempre diverso <input type="checkbox"/> Lo stesso in cui vive	
Metodi di controllo:	<input type="checkbox"/> Limitazione della libertà di movimento <input type="checkbox"/> Limitazione della comunicazione <input type="checkbox"/> Abuso psicologico <input type="checkbox"/> Abuso fisico <input type="checkbox"/> Abuso sessuale <input type="checkbox"/> Servitù per debiti <input type="checkbox"/> Abuso di credenze culturali o religiose <input type="checkbox"/> Uso di droghe <input type="checkbox"/> Minacce personali <input type="checkbox"/> Minacce ad altre persone care e/o famigliari <input type="checkbox"/> Tortura <input type="checkbox"/> Sequestro di documenti <input type="checkbox"/> Minacce di essere consegnato alla polizia <input type="checkbox"/> Altro (specificare)	

Condizioni di vita:

Condivisione dell'abitazione con altre persone (si prega di specificare se reclutatore, sfruttatore, colleghi di lavoro...):

Alloggi scadenti

Continuo cambio di sede

Isolamento

Sorveglianza

Obbligo di pagare provvigioni molto alte per l'alloggio, le bollette, il cibo

Obbligo di pagare penalità in caso di infrazione alle regole imposte dagli sfruttatori

Appunti: _____

Sfruttamento nel Paese di destinazione:

Reclutatore (se diverso da quello nel Paese di origine):

Familiare Conoscente Amico Sconosciuto

Agenzia dell'impiego Altro (specificare): _____

Settore lavorativo	Impiego	Quando (mm/aaaa)	Dove
<input type="checkbox"/> Industria: <input type="checkbox"/> Meccanica/metallurgica <input type="checkbox"/> Edilizia <input type="checkbox"/> Settore elettrico <input type="checkbox"/> Mobili <input type="checkbox"/> Tessile/abbigliamento <input type="checkbox"/> Pelle <input type="checkbox"/> Altro (specificare)			
<input type="checkbox"/> Terziario: <input type="checkbox"/> Domestico/Assistenza <input type="checkbox"/> Ristorazione/settore alberghiero <input type="checkbox"/> Commercio <input type="checkbox"/> Intrattenimento <input type="checkbox"/> Ospedali/cliniche <input type="checkbox"/> Altro (specificare)			
<input type="checkbox"/> Agricoltura: <input type="checkbox"/> Allevamento di animali <input type="checkbox"/> Orticoltura <input type="checkbox"/> Piantumazione/semina <input type="checkbox"/> Raccolta/magazzinaggio di prodotti <input type="checkbox"/> Conservazione di cibo <input type="checkbox"/> Altro (specificare)			
<input type="checkbox"/> Pesca:			
<input type="checkbox"/> Altri settori (specificare)			

Condizioni di lavoro/di sfruttamento:

Contratto	<input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> Contratto falso	<input type="checkbox"/> No
Retribuzione:	<input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> Retribuzione adeguata <input type="checkbox"/> Sottopagato <input type="checkbox"/> Altro: _____	<input type="checkbox"/> No
Orari di lavoro:	<input type="checkbox"/> Regolari (fino a 8 ore/giorno) <input type="checkbox"/> Eccessivamente lunghi <input type="checkbox"/> Nessun giorno di riposo	
Luogo di lavoro:	<input type="checkbox"/> Insalubre <input type="checkbox"/> Insicuro <input type="checkbox"/> Non condiviso con altri <input type="checkbox"/> Sempre diverso <input type="checkbox"/> Lo stesso in cui vive	
Metodi di controllo:	<input type="checkbox"/> Limitazione della libertà di movimento <input type="checkbox"/> Limitazione della comunicazione <input type="checkbox"/> Abuso psicologico <input type="checkbox"/> Abuso fisico <input type="checkbox"/> Abuso sessuale <input type="checkbox"/> Servitù per debiti <input type="checkbox"/> Abuso di credenze culturali o religiose <input type="checkbox"/> Uso di droghe <input type="checkbox"/> Minacce personali <input type="checkbox"/> Minacce ad altre persone care e/o famigliari <input type="checkbox"/> Tortura <input type="checkbox"/> Sequestro di documenti <input type="checkbox"/> Minacce di essere consegnato alla polizia <input type="checkbox"/> Altro (specificare)	

Condizioni di vita:

Condivisione dell'abitazione con altre persone (si prega di specificare se reclutatore, sfruttatore, colleghi di lavoro...): _____

Alloggi scadenti

Posto di lavoro sempre diverso

Isolamento

Sorveglianza

Obbligo di pagare elevate provvigioni per l'alloggio, le bollette, il cibo

Obbligo di pagare penalità in caso di infrazione delle regole imposte dagli sfruttatori

Appunti: _____

2.7 Modello per il follow up del caso

FOLLOW UP DEL CASO

I. Informazioni sul referral

1) Organizzazione: _____

Indirizzo: _____

Persona di riferimento: _____

Numeri di telefono: _____

Fax: _____

E-mail: _____

Servizio/servizi:

Servizi richiesti:	Servizi forniti:
<input type="checkbox"/> Alloggio temporaneo sicuro	<input type="checkbox"/> Alloggio temporaneo sicuro
<input type="checkbox"/> Pasti	<input type="checkbox"/> Pasti
<input type="checkbox"/> Abiti	<input type="checkbox"/> Abiti
<input type="checkbox"/> Consulenza e assistenza psicologica	<input type="checkbox"/> Consulenza e assistenza psicologica
<input type="checkbox"/> Assistenza medica	<input type="checkbox"/> Assistenza medica
<input type="checkbox"/> Assistenza sociale	<input type="checkbox"/> Assistenza sociale
<input type="checkbox"/> Misure di sicurezza	<input type="checkbox"/> Misure di sicurezza
<input type="checkbox"/> Servizio di interpretariato	<input type="checkbox"/> Servizio di interpretariato
<input type="checkbox"/> Ritorno al Paese di origine	<input type="checkbox"/> Ritorno al Paese di origine
<input type="checkbox"/> Altro (specificare):	<input type="checkbox"/> Altro (specificare):

Appunti: _____

2) Organizzazione: _____

Indirizzo: _____

Persona di riferimento: _____

Numeri di telefono: _____

Fax: _____

E-mail: _____

Servizio/servizi:

Servizi richiesti:	Servizi forniti:
<input type="checkbox"/> Alloggio temporaneo sicuro	<input type="checkbox"/> Alloggio temporaneo sicuro
<input type="checkbox"/> Pasti	<input type="checkbox"/> Pasti
<input type="checkbox"/> Abiti	<input type="checkbox"/> Abiti
<input type="checkbox"/> Consulenza e assistenza psicologica	<input type="checkbox"/> Consulenza e assistenza psicologica
<input type="checkbox"/> Assistenza medica	<input type="checkbox"/> Assistenza medica
<input type="checkbox"/> Assistenza sociale	<input type="checkbox"/> Assistenza sociale
<input type="checkbox"/> Misure di sicurezza	<input type="checkbox"/> Misure di sicurezza
<input type="checkbox"/> Servizio di interpretariato	<input type="checkbox"/> Servizio di interpretariato
<input type="checkbox"/> Ritorno al Paese di origine	<input type="checkbox"/> Ritorno al Paese di origine
<input type="checkbox"/> Altro (specificare):	<input type="checkbox"/> Altro (specificare):

Appunti: _____

3) Organizzazione: _____

Indirizzo: _____

Persona di riferimento: _____

Numeri di telefono: _____

Fax: _____

E-mail: _____

Servizio/servizi:

Servizi richiesti:	Servizi forniti:
<input type="checkbox"/> Alloggio temporaneo sicuro	<input type="checkbox"/> Alloggio temporaneo sicuro
<input type="checkbox"/> Pasti	<input type="checkbox"/> Pasti
<input type="checkbox"/> Abiti	<input type="checkbox"/> Abiti
<input type="checkbox"/> Consulenza e assistenza psicologica	<input type="checkbox"/> Consulenza e assistenza psicologica
<input type="checkbox"/> Assistenza medica	<input type="checkbox"/> Assistenza medica
<input type="checkbox"/> Assistenza sociale	<input type="checkbox"/> Assistenza sociale
<input type="checkbox"/> Misure di sicurezza	<input type="checkbox"/> Misure di sicurezza
<input type="checkbox"/> Servizio di interpretariato	<input type="checkbox"/> Servizio di interpretariato
<input type="checkbox"/> Ritorno al Paese di origine	<input type="checkbox"/> Ritorno al Paese di origine
<input type="checkbox"/> Altro (specificare):	<input type="checkbox"/> Altro (specificare):

Appunti: _____

2.8 Suggerimenti per l'intervista

Informazioni di background

- Hai una famiglia qui o nel tuo Paese? Puoi cortesemente descrivercela?
- Hai frequentato la scuola primaria/media/superiore? Hai conseguito una laurea?
- Hai maturato delle esperienze di lavoro prima di lasciare il tuo villaggio/città? Ti preghiamo di descriverle.
- Che cosa hai fatto prima della tua partenza (scuola/lavoro)?

Reclutamento

- Hai deciso liberamente di lasciare il tuo Paese o ti hanno obbligato a farlo?
- Se la decisione non è stata libera, come e chi ti ha obbligato a partire?
- Chi ha organizzato il viaggio e ha predisposto i documenti necessari (p.e. agenzia di lavoro o di impiego, famigliari, amici o altri)?
- Che tipo di lavoro ti era stato promesso o per che tipo di lavoro avevi sostenuto il colloquio?
- Quali erano le condizioni di lavoro concordate?

Viaggio

- Viaggiavi solo/sola, con la tua famiglia o altre persone?
- Conoscevi la tua destinazione finale?
- Ricordi quanto sei arrivato/arrivata in Italia/Romania/Spagna?
- Sei arrivato/arrivata in autobus, auto privata, imbarcazione o aereo?
- C'erano delle condizioni specifiche che ti è stato chiesto di rispettare (ad es. stare nascosto/a, non parlare con nessuno, ecc.)?
- Quanto è durato il viaggio? Hai trascorso un periodo in altri paesi? Se sì, per quanto tempo?
- Quanto hai pagato per il viaggio (nel caso fosse stato pagato da una terza persona)?

Paese di transito: condizioni di vita e di sfruttamento nel Paese di transito

- Lavoravi nel Paese di transito? Se sì, in quali circostanze?
- Come descriveresti le tue condizioni di vita?

Paese di destinazione: condizioni di vita e sfruttamento nel Paese di destinazione

- Avevi un visto (come studente, lavoratore, turista, ecc.) quando sei entrato nel Paese? Eri consapevole del tuo stato giuridico e della legislazione in materia di migrazione?
- Come hai trovato il lavoro (nel caso in cui il soggetto è arrivato nel Paese da solo)?
- Puoi raccontarci qualcosa del lavoro/dei lavori svolti una volta giunto/a in Italia/Spagna/Romania?
- Qualcuno trattiene/ha trattenuto la tua carta di identità, passaporto, altri documenti o effetti personali? Se sì, spiega quando e chi?
- Hai una copia del tuo contratto di lavoro?
- Hai mai incontrato il tuo datore di lavoro? Hai discusso con lui/lei le tue condizioni di lavoro?
- Ti preghiamo di descrivere le tue condizioni di lavoro (ad es. orari di lavoro quotidiani/settimanali, pause, controlli, minacce...).
- Ti preghiamo di descrivere la sede/le sedi dove lavori/hai lavorato (locali insicuri/sicuri e/o insalubri/salubri...).
- Ricevi/ricevevi lo stipendio ogni mese? E come (contanti, tramite versamento nel tuo conto corrente bancario, assegno)?
- Ricevevi tutto il denaro o dovevi/devi liquidare le spese del viaggio?
- Il datore di lavoro o un'altra persona tratteneva/trattiene questo denaro o una parte di esso?
- Potresti per favore descrivere le tue condizioni di alloggio?
- La persona che ha organizzato il viaggio, il caporale oppure il tuo datore di lavoro ti obbliga a vivere lì?
- Quanto denaro pagavi/paghi per l'affitto? L'affitto è/era trattenuto direttamente dalla tua retribuzione?
- Tu o un membro della tua famiglia ha ricevuto/riceve minacce fisiche?
- Qualcuno ha cercato/cerca di obbligarti ad assumere droghe/alcol?
- Hai subito/subisci qualche sorta di violenza psicologica, fisica o sessuale (ovvero percosse, minacce, insulti, obbligo di uso di droghe, ecc.)?

Informazioni sul referral

- Come possiamo aiutarti?
- Hai bisogno di un alloggio?
- Hai bisogno di consultare un medico...?
- Stai pensando di rientrare nel tuo Paese di origine?
- Pensi che se decidessi di rientrare, tu e la tua famiglia correreste dei rischi?
- Hai intenzione di rientrare nel tuo Paese? Se sì, perché? Se no, perché?
- Se avessi la possibilità di restare in Italia/Spagna/Romania e di accedere a un programma di protezione sociale, tu o la tua famiglia potreste subire delle rappresaglie?

2.9 Lista di indicatori

Nel seguente paragrafo viene riportata una lista di indicatori. Possono aiutare a formulare domande sull'identificazione e a valutare meglio il caso. È importante tenere in considerazione che gli indicatori sono uno strumento rilevante, ma devono essere usati insieme ad altri strumenti.

Indicatori relativi al reclutamento nel Paese di origine:

- Una terza persona (familiare/amico/agenzia professionale) ha predisposto il necessario per il viaggio e i documenti
- I costi del viaggio e/o gli interessi applicati dai reclutatori sono eccessivi
- Il soggetto è indebitato e i suoi famigliari hanno garantito il rimborso dei debiti
- Informazioni fuorvianti sono state fornite dal reclutatore o dal datore di lavoro sul posto offerto, sugli orari di lavoro, sul contratto, sull'alloggio

Indicatori relativi ai documenti e agli effetti personali all'arrivo

- Il passaporto e i documenti di viaggio sono stati trattenuti all'arrivo
- Gli effetti personali sono stati trattenuti dal reclutatore o dal datore di lavoro
- Identità/passaporto/nome falsi nel contratto di lavoro
- Al soggetto è fatto divieto di trattenere i guadagni

Indicatori relativi alla libertà di movimento e alle condizioni di vita

- Il soggetto è fisicamente confinato nel luogo di lavoro e non può muoversi liberamente
- Il soggetto è alloggiato nello stesso posto in cui lavora contro la sua volontà
- Il soggetto è controllato durante le telefonate o i contatti con amici e familiari
- Il soggetto vive e lavora sotto sorveglianza e/o in condizioni di isolamento
- Al soggetto viene negato il diritto di scegliere il luogo di residenza
- Il soggetto paga una cifra esorbitante per l'alloggio
- Il soggetto vive in condizioni che non raggiungono lo standard della decenza

Indicatori di violenza e abuso

- Il soggetto presenta segni di violenza fisica
- Il soggetto è stato obbligato a consumare droghe
- Il soggetto ha subito violenze psicologiche e abusi verbali, minacce, molestie

- Il soggetto ha subito minacce di violenza o abuso dirette alla sua famiglia
- Il soggetto è stato minacciato di essere denunciato alle autorità
- Il soggetto ha subito abusi sessuali
- Il soggetto è obbligato a commettere attività illecite/criminali tramite violenze psicologiche, minacce o abusi sessuali
- Il soggetto è obbligato a cambiare nome e identità

Indicatori relativi alle condizioni di lavoro

- Le condizioni del contratto di lavoro o dell'accordo verbale non vengono rispettate dal datore di lavoro oppure il soggetto è stato obbligato a firmare un nuovo contratto all'arrivo nel Paese di destinazione
- Il soggetto è obbligato a svolgere mansioni per le quali non era stato reclutato o che non sono previste dal contratto di lavoro
- Il soggetto lavora troppe ore
- Il soggetto è esposto a rischi professionali che mettono in pericolo la sua salute e la sua sicurezza
- Il soggetto non viene pagato per il lavoro svolto oppure il pagamento viene rimandato nel tempo
- Il soggetto è sottopagato
- Vengono effettuate detrazioni significative dal salario (per pagare le spese per l'alloggio)
- Il soggetto non ha accesso alla previdenza sociale
- Al soggetto vengono negati i benefici a cui ha diritto (ovvero ferie pagate, permessi per malattia)
- Il soggetto è stato licenziato senza preavviso e indennità
- Il soggetto è obbligato a estinguere i debiti contratti durante il reclutamento e il trasporto con il suo stipendio (servitù per debiti)

3. Politiche anti-tratta che consentono l'identificazione ed il referral di persone trafficate a scopo di sfruttamento lavorativo²⁹

3.1 Perché le politiche anti-tratta sono importanti per l'identificazione

Negli ultimi anni numerosi progetti hanno sottolineato la necessità di migliorare la metodologia di identificazione³⁰. Il progetto MIRROR ha sviluppato e testato una metodologia condivisa di identificazione e referral in Italia, Spagna e Romania. Nel contesto di questa e di altre iniziative simili, si è rivelato chiaramente che i miglioramenti operativi e metodologici sono solo un aspetto del miglioramento dell'identificazione. Succede spesso, ad esempio, che una migliore metodologia di identificazione permetta alle ONG di identificare più persone come presunte vittime di tratta, ma che poi queste persone solitamente non vengano riconosciute tali dalle autorità governative, a causa della mancata capacità o volontà di queste ultime.

Nella pratica sta diventando evidente che un'identificazione veramente efficace dipende molto dal contesto più ampio in cui questa si situa. Tale quadro è largamente determinato dalle politiche generali sulla tratta in un dato paese o contesto internazionale. Queste politiche possono creare un ambiente in cui i potenziali attori dell'identificazione sono ben preparati, ben equipaggiati e entusiasti di identificare le vittime di tratta, OPPURE un ambiente in cui si dà priorità ad altre questioni più che all'intento di agire contro la tratta. La politica, che sia a livello nazionale, regionale o internazionale, di per sé non può aiutare l'identificazione in maniera diretta. Tuttavia, tramite la politica si può influenzare il comportamento degli operatori di prima linea e degli attori coinvolti, includendo la tratta tra le priorità politiche, rendendo disponibili delle risorse, indirizzando la politica verso la collaborazione Stato-società civile e prevedendo un orientamento del personale.

²⁹ Scritto da Torsten Moritz.

³⁰ ICMPD, *Guidelines for the Development of a Transnational Referral Mechanism for Trafficked Persons in Europe: TRM-EU*, Vienna, 2010; ILO, *Operational indicators of trafficking in human beings*, Ginevra, 2009; UNHCR, *The Identification and Referral of Trafficked Persons to Procedures for Determining International Protection Needs*, Ginevra, 2009; *Anti-Slavery International et al., Protocol for Identification and Assistance to Trafficked Persons and Training Kit*, Londra, 2005.

Pertanto, questo documento cerca di sviluppare una serie di raccomandazioni affinché un migliore quadro politico generale possa contribuire ad aumentare le possibilità di identificare le vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. Esso mira ad informare il dibattito dei politici sia a livello europeo sia a livello nazionale, e si spera che possa avere anche un impatto indiretto sui dibattiti regionali o nazionali.

3.2 L'importanza dell'identificazione...

L'importanza dell'identificazione e del referral non è una scoperta nuova. Le ONG di tutta Europa, tra cui i partner del Progetto MIRROR, hanno ripetutamente sottolineato³¹ che l'identificazione delle vittime di tratta è il punto essenziale di qualunque tentativo di affrontare la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. È fondamentale, in particolare, per l'accesso ai diritti da parte delle vittime di tratta e per il loro successivo referral.

Non c'è bisogno di spiegare che chi non sia stato identificato come vittima di tratta non potrà né beneficiare degli specifici meccanismi di assistenza e protezione, né avere accesso ai diritti riconosciuti alle vittime di un reato, ad esempio la richiesta di risarcimento. L'identificazione è anche una preconditione affinché le forze dell'ordine e la magistratura possano investigare e punire i trafficanti. Poiché le persone vittime di tratta spesso non sono capaci di riconoscersi come tali, può essere fondamentale a questo scopo che ricevano un sostegno legale, psicologico o sociale. Spesso il danno inflitto alle vittime di tratta o la ferita mentale e psicologica lasciata dall'esperienza della tratta, senza un adeguato sostegno, ha un enorme impatto negativo sulla loro possibilità di rifarsi una vita.

Considerando che l'identificazione delle vittime di tratta è una questione problematica per qualunque forma di tratta, le possibilità di identificare correttamente le persone trafficate a scopo di sfruttamento lavorativo attualmente sono, nel migliore dei casi, minime. Ciò dipende anzitutto dalle politiche sulla tratta, ma anche da altre politiche in Europa, in particolare nel campo della migrazione.

In virtù di queste limitazioni, alcune modifiche nella politica anti-tratta possono contribuire ad aumentare le possibilità di identificare le vittime. Pertanto, al fine di contribuire a migliorare le esistenti politiche di identificazione, nelle pagine seguenti sono sintetizzati una serie di suggerimenti che emergono dalle buone pratiche.

31 Cfr. Torsten Moritz/Lilian Tsourdi (Ed.), *Combating trafficking for forced labour in Europe*, Bruxelles, 2011.

Probabilmente tali suggerimenti non sembreranno agli esperti molto originali o ambiziosi. Tuttavia, se messi in atto, aiuteranno ad evitare errori e a massimizzare l'impatto delle organizzazioni impegnate sulla questione della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo.

Come osserva il Migrants Rights Centre Ireland (MRCI):

“Per le vittime di tratta a scopo di lavoro forzato l'identificazione è stata e continua ad essere problematica. L'onere della prova posto a carico dell'individuo sfruttato è diventato proibitivo. Senza una corretta identificazione i diritti della persona non sono protetti e le vittime sono lasciate spesso in una situazione di limbo. Parte della difficoltà sta nel fatto che la persona è vista spesso come migrante irregolare e non come vittima di un reato. Il MRCI ha incontrato individui che sono stati accusati di reati legati all'immigrazione, incarcerati e in alcuni casi deportati”³².

Le osservazioni del MRCI trovano echi e conferme in relazioni e studi fatti in tutta Europa³³. Molte vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo non sono protette dalle istituzioni statali, di solito a causa del loro status di immigrati irregolari o della mancanza di un permesso di lavoro. Ancora peggio, le azioni dello Stato contro la migrazione irregolare e il lavoro sommerso le rendono ancora più vulnerabili. Gli attori statali che potrebbero potenzialmente identificare le persone vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo danno la priorità (spesso per ragioni politiche) ad identificare le infrazioni delle leggi sull'immigrazione o sul permesso di lavoro; pertanto, perseguono le persone vittime di tratta invece di identificarle e proteggerle.

Come ha sottolineato la CCME nella riunione “*Human Dimension Implementation*” dell'OSCE del 2009³⁴, il mancato riconoscimento degli elementi della tratta nella migrazione irregolare troppo spesso significa che la persona trafficata è fuori del paese di sfruttamento ancor prima che gli sfruttatori possano iniziare a preoccuparsi delle conseguenze delle proprie azioni. Essi non hanno motivo di temere un procedimento legale né saranno mai ritenuti responsabili nei confronti della

32 MRCI, *Forced Labour and trafficking*, sito del MRCI: <http://www.mrci.ie/Forced-Labour-and-Trafficking>, link consultato in data 8 luglio 2011. Traduzione non ufficiale del testo.

33 Cfr., *inter alia*, OSCE OSR/CTHB, *An Agenda for Prevention: Trafficking for Labour Exploitation*, Vienna, 2011; --, *Unprotected Work, Invisible Exploitation: Trafficking for the Purpose of Domestic Servitude*, Vienna, 2010; --, *Human Trafficking for Labour Exploitation/Forced and Bonded Labour: Identification – Prevention – Prosecution*, Vienna, 2008; a livello regionale: *European Institute for Crime Prevention and Control*, affiliato alle Nazioni Unite (HEUNI), *Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation in Finland, Poland and Estonia*, Helsinki, 2011, pp. 303-304; per una visione d'insieme: C. Rijken (ed.), *Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation*, Nijmegen, 2011, pp. 415 ss.; ILO, *Concealed chains: Labour exploitation and Chinese migrants in Europe*, Ginevra, 2010; ILO, *Forced labour and trafficking in Europe: how people are trapped in, live through and come out*, Ginevra, 2008; *Anti-Slavery International, Trafficking for Forced Labour in Europe. Report on a study in the UK, Ireland, the Czech Republic and Portugal*, Londra, 2006; ACCEM, *La Trata de Personas con Fines de Explotación Laboral. Un estudio de aproximación a la realidad en España*, Madrid, 2006.

34 www.osce.org/odihr/63531

vittima. È perfino provato che nello sfruttamento della forza lavoro l'immigrazione assume un ruolo nella strategia degli sfruttatori per non pagare i salari ai lavoratori privi della giusta documentazione. I lavoratori in effetti sono volutamente ingaggiati a causa della loro posizione irregolare e sono denunciati dai loro stessi sfruttatori al controllo fiscale o alle agenzie di immigrazione quando, dopo settimane o perfino mesi di lavoro, esigono il pagamento dei salari promessi. In molti casi le autorità competenti limitano i controlli al possesso del permesso di soggiorno e di lavoro. Così facendo, gli attori statali non riescono ad investigare ulteriormente sui potenziali o presunti casi di tratta e non proteggono i diritti dei lavoratori migranti, che spesso sono stati frodati e ingannati sulle loro future condizioni di vita e di lavoro da chi li ha assunti e sfruttati – una condotta che, secondo gli strumenti internazionali, si configura come tratta³⁵.

Un processo di identificazione efficace, pertanto, dipenderà dall'impegno politico globale e dal cambiamento operativo degli attori statali. Tale impegno deve superare sia gli ostacoli della politica generale sia gli impedimenti pratici.

3.3 ...e del referral

Mentre l'identificazione è essenziale per riconoscere la necessità di sostegno delle vittime di tratta, il referral è fondamentale per fornire loro assistenza e protezione. Tramite il referral, le vittime di tratta che ricevono assistenza sono pienamente informate sulle proprie opzioni future e sono indirizzate ad una o più organizzazioni che forniscono tutto il sostegno necessario. Quest'ultimo dovrebbe essere basato sui bisogni individuali delle persone coinvolte e dovrebbe includere, quanto meno, assistenza materiale, sostegno psicologico, alloggio adeguato e sicuro, pronto soccorso medico, servizi di traduzione (se necessari), assistenza legale e accesso all'istruzione per i bambini³⁶. I servizi di assistenza sono garantiti da un gran numero di organizzazioni governative o non-governative che spesso lavorano in stretta collaborazione. La vittima di tratta deve essere adeguatamente informata e deve avere accesso a queste diverse organizzazioni. Un referral qualificato, tempestivo e adeguato è essenziale per garantire che le persone vittime di tratta esercitino i propri diritti.

Il referral può essere intrapreso da un individuo o da un'organizzazione. In una situazione ideale, si è perfettamente a conoscenza dei diversi attori che fanno parte di un sistema di referral

35 Cfr. <http://www.osce.org/odihr/39183>

36 Questo elenco non esaustivo è basato sull'articolo 12.1 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (CETS n. 197).

locale o nazionale³⁷. Quest'ultimo è costituito da una rete di varie organizzazioni (governative o ONG) e individui che forniscono sostegno e servizi alle vittime di tratta. Qualunque persona vittima di tratta può avere accesso a qualsiasi tipo di sostegno e servizio offerti dalla rete, a seconda delle sue necessità, stabilendo un contatto iniziale con una qualunque delle organizzazioni o degli individui che fanno parte della rete e poi fruendo di un referral, invece di dover identificare e contattare da sola tutti i diversi attori. Pertanto il referral di solito avviene tra diversi attori con diverse competenze/ruoli.

3.4 Il quadro normativo europeo per l'identificazione ed il referral

La legislazione europea sulla tratta, che in genere è abbastanza sviluppata e sotto certi aspetti perfino dettagliata, sulla questione dell'identificazione è sorprendentemente poco specifica.

La Direttiva UE concernente "la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime" (Direttiva 2011/36/UE)³⁸ obbliga gli Stati Membri ad adottare:

"le misure necessarie per predisporre adeguati meccanismi di rapida identificazione, di assistenza e di sostegno delle vittime, in cooperazione con le pertinenti organizzazioni di sostegno" (art. 11.4).

Essa prevede anche che:

"Gli Stati membri promuovono la formazione regolare dei funzionari che possono entrare in contatto con vittime effettive o potenziali della tratta di esseri umani, compresi gli operatori di polizia impegnati in prima linea sul territorio, affinché siano in grado di individuare le vittime e le potenziali vittime della tratta di esseri umani e di occuparsene" (art. 18.3).

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (2005)³⁹ dedica specificatamente l'art. 10 alla "Identificazione delle vittime" e stabilisce quanto segue:

37 Cfr. *Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), National Referral Mechanisms: Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons*, Varsavia, 2004, che definisce un meccanismo nazionale di referral come "un quadro di cooperazione tramite il quale gli attori statali adempiono ai propri obblighi di proteggere e promuovere i diritti umani delle persone vittime di tratta, coordinando i propri sforzi in una collaborazione strategica con la società civile. Gli obiettivi fondamentali di un MNR sono di garantire il rispetto dei diritti umani delle persone vittime di tratta e di fornire un modo efficace di indirizzare le vittime di tratta ai servizi..." (p. 13); traduzione non ufficiale del testo.

38 GU UE L 101/1 15.04.2011. La Direttiva sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI sulla lotta alla tratta degli esseri umani.

39 Entrata in vigore nel febbraio 2008.

“1. Ciascuna delle Parti si assicura che le autorità competenti dispongano di personale formato e qualificato per la prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani, nell'identificazione delle vittime, in particolare dei minori, e nell'aiuto a questi ultimi, e si assicura che le autorità competenti collaborino tra loro, così come con le organizzazioni che svolgono un ruolo di sostegno, al fine di permettere di identificare le vittime con una procedura che tenga conto della speciale situazione delle donne e dei minori vittime e, nei casi appropriati, che vengano rilasciati permessi di soggiorno nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 14 della presente Convenzione.

2. In particolare, ciascuna delle Parti adotta le misure legislative o le altre misure necessarie ad identificare le vittime in collaborazione, se del caso, con le altre Parti e con le organizzazioni che svolgono un ruolo di sostegno. Ciascuna delle Parti si assicura che, se le autorità competenti hanno ragionevoli motivi per credere che una persona sia stata vittima della tratta di esseri umani, quella persona non venga allontanata dal proprio territorio finché la procedura d'identificazione, che la vede vittima di un reato previsto dall'articolo 18 della presente Convenzione, sia stata completata dalle autorità competenti e si assicura che la persona riceva l'assistenza di cui all'articolo 12, commi 1 e 2”.

Il referral non è citato esplicitamente, sebbene l'articolo 13 accenni ai servizi che devono essere forniti.

Dunque, l'identificazione è un obbligo sia per le parti della Convenzione del Consiglio d'Europa sia per gli Stati Membri dell'UE. Sembra che ci sia accordo sul fatto che la formazione dei funzionari è centrale ai fini dell'identificazione e che gli operatori di polizia impegnati in prima linea siano uno degli attori più rilevanti. Ciò che rimane poco chiaro è quale tipo di formazione si deve fornire, dove si deve fornire e da chi debba essere prestata. La formazione di individui o gruppi deve essere l'unica attività o deve essere integrata da altre attività più sistematiche che riguardano l'identificazione? Sarebbe necessario ad esempio coinvolgere altri attori statali oltre alla polizia per fornire personale formato e qualificato alle autorità competenti? E quali sono le diverse autorità cui fanno riferimento entrambi gli strumenti legali citati?

3.5 Sfide operative e normative per l'identificazione e il referral

In questo contesto legale, è importante sottolineare alcune sfide operative concernenti l'identificazione e il referral. Il Rappresentante Speciale e Coordinatore per la lotta alla tratta di

esseri umani dell'OSCE, in un documento sulle sfide nell'ambito della tratta nel settore agricolo, ha osservato:

“Casi di violenza, costrizione fisica e guardie armate senz'altro esistono nel settore agricolo. Più spesso, tuttavia, i lavoratori agricoli sono soggetti a più sottili forme di coercizione e controllo. Possono vedersi confiscare i passaporti e i documenti di identità dai datori di lavoro, possono vedersi trattenere le paghe e sentirsi avvertire che non devono lamentarsi né parlare con altri delle proprie condizioni di lavoro. Possono essere efficacemente intrappolati per il fatto che lavorano in un luogo remoto e possono temere di essere denunciati alle autorità che si occupano di immigrazione o alle forze dell'ordine. Gran parte di questo genere di condotta costituisce abuso di potere o abuso di una posizione di vulnerabilità secondo quanto contenuto nel Protocollo ONU sulla tratta di esseri umani”⁴⁰.

Lo stesso rapporto osserva inoltre:

“A causa di una visione ristretta di cosa costituisce tratta, gli attori governativi spesso non riconoscono i lavoratori sfruttati come vittime. Le definizioni legali della tratta possono non includere la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. Le immagini date dai media perpetuano lo stereotipo delle vittime di tratta come donne e ragazze coinvolte nel mercato del sesso. La preoccupazione per “l'immigrazione legale” alimenta la visione dei migranti irregolari come criminali piuttosto che come vittime”⁴¹.

Il rapporto continua, inoltre, descrivendo alcuni problemi pratici che riguardano il referral:

“Poiché quasi tutte le vittime di tratta sono lontane da casa, hanno bisogno di un ampio spettro di servizi sociali e di sostegno – cure mediche, alloggio, trasporto, interpreti, assistenza psicologica e consulenza legale. Tuttavia, nella maggior parte dei paesi sono previsti pochissimi servizi per le vittime di tratta. Dove tali servizi esistono, di solito sono disegnati per le vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale. Nel Regno Unito, ad esempio, c'è soltanto un rifugio finanziato dal governo per le vittime di tratta ed è rivolto unicamente alle donne che sono state vittime della tratta a scopo di sfruttamento sessuale... In Italia i pubblici ministeri hanno sottolineato la generale scarsità di alloggi per i migranti maschi”⁴².

40 OSCE, *A Summary of Challenges on Addressing Human Trafficking for Labour Exploitation in the Agricultural Sector in the OSCE Region*, Vienna 2009, p. 36. Traduzione non ufficiale del testo.

41 Ibid., p. 42. Traduzione non ufficiale del testo.

42 Ibid., p. 44. Traduzione non ufficiale del testo.

Tali osservazioni non sono affatto limitate al settore agricolo, ma si estendono a molti altri settori economici. In uno studio svolto nel 2011 in collaborazione con i partner di cinque paesi europei⁴³, CCME ha sottolineato un problema più generale. È stato rilevato che un'area particolarmente problematica del sistema legale di vari paesi sia la comprensione di cosa significhi tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. La distinzione tra schiavitù, sfruttamento lavorativo e sfruttamento lavorativo risultante dalla tratta di esseri umani può essere spesso poco chiara non solo nella definizione, ma ancor più nella sua applicazione pratica. Ciò rende difficile l'identificazione iniziale e in seguito può rivelarsi problematico nei giudizi in tribunale.

Altrettanto problematici sono concetti piuttosto ampi come quello applicato in Romania, che in una definizione di lavoro forzato fa riferimento alla "esecuzione di lavoro o servizi... o per la violazione delle condizioni di lavoro, del pagamento/remunerazione, della salute e della sicurezza" (legge 678/2001)⁴⁴. Nei paesi dove la violazione delle condizioni lavorative ufficiali avviene in gran parte dell'economia, un concetto così ampio sembra scoraggiare azioni decisive. Le ricerche nazionali, inoltre, hanno messo in luce l'inadeguatezza o l'assenza di indicazioni ufficiali per l'interpretazione delle rispettive disposizioni di legge: i concetti di "sfruttamento", "lavoro forzato" e "schiavitù" restano vaghi o ambigui in molti paesi⁴⁵.

Tali osservazioni forniscono una possibile spiegazione al fatto che i livelli di identificazione sono ancora così relativamente bassi nel campo della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. Anche se ogni statistica sulla tratta deve essere considerata con cautela, la stima dell'OIL di 270.000 persone vittime di tratta nei paesi industrializzati (il 32% delle quali sarebbe nello sfruttamento economico⁴⁶) sembra suggerire che le poche centinaia di casi ufficialmente denunciati ogni anno in tutta l'UE⁴⁷ rappresentano solo la punta dell'iceberg.

Anzi, nel 2007 la Commissione Europea ha riconosciuto quanto segue:

"Le pratiche nazionali mostrano che la maggioranza delle persone vittime di tratta o una gran parte di esse non è identificata dalle forze dell'ordine, ma dalla società civile e dai cittadini. Pertanto gli Stati Membri dovrebbero sostenere i servizi delle organizzazioni della società civile miranti all'empowerment delle vittime di tratta e ad aiutarle a chiedere

43 Repubblica Ceca, Grecia, Irlanda, Italia, Romania.

44 Traduzione non ufficiale del testo.

45 Moritz/Tsourdi 2011 (nota 1), p. 11.

46 ILO, *Minimum estimates of forced labour in the world*, Ginevra, 2005.

47 Cfr. Moritz/Tsourdi (nota 1), p. 12; E-notes, *Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective (2008 and 2009)*, Capodarco di Fermo, 2010.

un risarcimento”⁴⁸.

Anche se il ruolo delle organizzazioni della società civile nell'identificazione è certamente centrale, ciò non significa che esse siano le uniche formalmente responsabili dell'identificazione. Accade spesso che le organizzazioni della società civile abbiano forti indicazioni per ritenere che una determinata situazione costituisca un caso di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, ma gli attori statali responsabili dell'identificazione formale di solito non condividono tale visione e pertanto non inviano i casi⁴⁹. In questo contesto le organizzazioni della società civile hanno spesso espresso la preoccupazione che l'identificazione dei casi di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo non sia presa sufficientemente sul serio dai governi e dalle loro agenzie⁵⁰. Una preoccupazione particolare era che i funzionari di prima linea potessero avere una comprensione stereotipata o confusa di cosa costituisca tratta – ad esempio, intendendo la tratta solo nel contesto dello sfruttamento sessuale o in connessione con la migrazione irregolare.

Il Gruppo di Monitoraggio Anti-tratta del Regno Unito⁵¹ cita un colloquio con un ufficiale delle forze dell'ordine:

“A volte i lavoratori domestici sono portati qui con l'inganno, ma non illegalmente. Nessun lavoratore domestico è vittima di tratta, perché sono tutti legali. Possono essere vittime di molti reati, abusati, rinchiusi, sfruttati, ma nessuno di loro è stato forzato né trasportato con la forza.

Finché arrivano qui non scappano via. Qui scappano via perché vogliono vivere una vita occidentale, più allettante, vogliono più libertà”⁵².

È stata espressa preoccupazione anche per la discriminazione di fatto contro alcuni gruppi di vittime nel processo di identificazione⁵³. In questo contesto è stato sottolineato che nel dibattito politico altre considerazioni, ad esempio l'intento di frenare la presunta immigrazione irregolare, possono semplicemente essere più influenti dell'intento di combattere la tratta e quindi rendono inutili le politiche anti-tratta.

48 Commissione Europea DG GLS, *Recommendations on the identification and referral to services of victims of trafficking in human beings*, Bruxelles, 2007, p. 2. Traduzione non ufficiale del testo.

49 Pur essendo chiaro che, nel senso stretto del codice penale, la decisione formale per stabilire se un caso costituisce tratta o meno può essere presa solo da un tribunale, gli attori statali di solito fanno la prima valutazione che determina se un caso verrà portato avanti o meno.

50 UK Anti-trafficking Monitoring group, *Wrong kind of victim? One year on: an analysis of UK measures to protect trafficked persons*, Londra, 2010.

51 UK Anti-trafficking Monitoring Group.

52 Ibid., p. 35. Traduzione non ufficiale del testo.

53 Ibid., e UK Anti-trafficking Monitoring Group, *Briefing Discrimination in the identification process*, Londra, 2010.

Come evidenzia la citazione fatta sopra, riconoscere l'elemento di violenza, minaccia o vulnerabilità può essere un problema per molti funzionari, in particolare se la persona trafficata ha inizialmente accettato alcuni aspetti di una situazione che in seguito si è rivelata tratta.

Nel contesto attuale, pertanto, le organizzazioni della società civile dovranno continuare a svolgere un ruolo essenziale nel promuovere un migliore quadro politico per l'identificazione e una pratica appropriata.

3.6 Indicatori: utilità e limiti dell'identificazione

Come accennato sopra, il numero di casi positivi di identificazione di vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo è scarso e la legislazione europea fornisce poche indicazioni dirette su come identificarle correttamente. Negli ultimi anni, pertanto, è stata dedicata notevole attenzione allo sviluppo e alla condivisione degli indicatori di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. Ciò è avvenuto nella speranza che indicatori chiari e condivisi portassero anche ad una migliore identificazione. La più completa serie di indicatori è stata sviluppata dall'OIL⁵⁴. Circa 67 indicatori, raggruppati in 6 categorie e identificati come deboli, medi o forti, guidano la valutazione dei casi⁵⁵. Tali indicatori sono stati testati nella Repubblica Moldova con un gruppo di migranti ritornati intervistati in un'indagine sulla forza lavoro e hanno dato un'idea della diffusione della tratta⁵⁶. L'indagine ha concluso che il 40% di tutti i migranti economici aveva sperimentato lo sfruttamento durante la migrazione e che il 7,8% era stato effettivamente vittima di tratta. Non è riportato se a queste scoperte sia seguita un'inchiesta.

Simili strategie di condivisione e promozione dell'uso di indicatori (esclusivamente o parzialmente mirati alla tratta a scopo di sfruttamento lavorativo) hanno costituito negli ultimi anni la parte centrale delle attività intraprese da vari attori governativi ma anche della società civile⁵⁷. Tuttavia è dubbio se tali indicatori siano stati sufficienti a migliorare l'identificazione. Come esemplificato dallo studio nella Repubblica Moldova, gli indicatori possono dare un aiuto enorme quando

54 Gli indicatori sono stati sviluppati tramite un processo partecipativo di esperti provenienti dall'Unione Europea, che hanno preso parte ad un'indagine in due tornate. La cosiddetta metodologia "Delfi" ha permesso agli esperti di esprimere due volte le proprie opinioni e conoscenze, e di reagire alle opinioni degli altri. Si veda: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf

55 ILO, *The cost of coercion*, Ginevra, 2009, p. 13.

56 Ibid., p. 14.

57 Es. UNODC, *Human Trafficking Indicators*, Vienna, 2008; UNODC/UN.GIFT, *Anti-human trafficking manual for criminal justice practitioners*, New York, 2009, pp. 4 ss.; UK Human trafficking Centre, *National Referral Mechanism for Child Victims of Trafficking Report form*, sezione C, versione 2009, *National referral mechanism for potential (adult) Victims of Trafficking Report form*, sezioni B-F.

è stato stabilito un contatto iniziale con una persona (presumibilmente) trafficata per sfruttamento lavorativo e quando è stato condotto un esame dei casi, spesso tramite colloqui con la persona coinvolta. Per raggiungere questo punto, tuttavia, bisogna soddisfare una serie di precondizioni che portino ad un esame più attento del supposto caso di tratta. Tali precondizioni dovranno essere incoraggiate e messe in pratica per mezzo di orientamenti politici.

Nella pratica, inoltre, una comune comprensione dei concetti e degli indicatori sarà essenziale per conseguire un'applicazione coerente delle leggi esistenti. Tale comprensione comune sarebbe anche utile a favorire un dialogo proficuo e permanente tra tutti gli attori coinvolti nei meccanismi di identificazione e referral (es. ONG, ufficiali delle forze dell'ordine, sindacati, ispettorati del lavoro, pubblici ministeri, magistratura, etc.). Tale dialogo consentirebbe di identificare i punti di forza e debolezza dei meccanismi di identificazione e protezione che esistono in un dato contesto.

3.7 Raccomandazioni

Negli ultimi anni una serie di attori ha iniziato a formulare delle proposte per una politica e una pratica che favoriscano l'identificazione⁵⁸. Sembra emergere un certo consenso sia intorno a queste pubblicazioni sia intorno alle osservazioni che sorgono dalla pratica. Le più importanti sono sintetizzate nelle seguenti raccomandazioni.

- Rivedere la terminologia delle leggi nazionali

Nella maggior parte dei paesi, la genesi delle misure legali sulla tratta a scopo di sfruttamento lavorativo è strettamente legata agli sviluppi legali internazionali, quali il Protocollo di Palermo⁵⁹ o i relativi strumenti dell'UE o del Consiglio d'Europa⁶⁰: spesso la definizione di tratta che include aree di sfruttamento diverse da quello sessuale è stata introdotta nelle leggi nazionali in seguito alla ratifica/obbligo legato ad una convenzione internazionale. Ciò presenta alcuni svantaggi nella pratica: in diversi paesi la definizione è stata tradotta direttamente, spesso letteralmente, da quella del Protocollo di Palermo che, già nella lingua originale, è estremamente complessa.

58 Commissione Europea 2007 (vd. nota precedente); *On the Road* (ed.) E-notes, op. cit., pp. 81 ss.; Kutalkova Petra, *The Narrow Gateway to Human Rights; Identification of Trafficked Persons in the Czech Republic*, Praga 2010; OSCE, *Trafficking in Human Beings: Identification of Potential and Presumed Victims A Community Policing Approach*, Vienna, 2011.

59 "Protocollo sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini", addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il Crimine Transnazionale Organizzato, 2000.

60 L'OSCE, pur essendo stata determinante nello sviluppare competenze operative per la lotta alla tratta, ha svolto un ruolo meno rilevante nel proporre concetti/definizioni legali della tratta.

Una volta tradotta, appare spesso alquanto “goffa” o fuori contesto e rischia di essere travisata o non compresa affatto, diventando completamente vuota di significato. Pertanto, sarebbe consigliabile rivedere le leggi nazionali anti-tratta e formulare una definizione accessibile e comprensibile nella lingua (o nelle lingue) nazionale/i. Il processo di revisione della legislazione dovrebbe preferibilmente comprendere un'ampia consultazione di professionisti, al fine di massimizzare il valore aggiunto di tale operazione per il loro lavoro.

- Controllare e modificare la logica legislativa

In modo simile, nella logica legislativa (ad es. del codice penale) la normativa anti-tratta è stata spesso messa in un contesto in cui non può essere chiaramente separata da altre normative, ad esempio sulla migrazione irregolare e in particolare sul traffico di migranti. Storicamente, le leggi su entrambe le questioni sono state adottate contemporaneamente, tra l'altro a causa del fatto che la Convenzione di Palermo contro il Crimine Transnazionale Organizzato aveva tre protocolli⁶¹: uno sulla tratta di esseri umani, un altro sul traffico di migranti e un altro ancora sul traffico di armi. Per questo in molti paesi la tratta di esseri umani e il traffico di migranti sono stati raggruppati nella stessa logica legislativa, ad esempio nel codice penale. Questa logica ostacola un approccio alla tratta che si concentri chiaramente sugli aspetti dello sfruttamento più che sulla migrazione (irregolare).

Si sostiene spesso, inoltre, che la tratta e il traffico sono reati commessi da gruppi simili e quindi dovrebbero essere affrontati nella stessa logica legale. Questo, tuttavia, non è un argomento convincente. Si potrebbe argomentare in maniera simile al fine di includere il traffico di droga o il contrabbando di armi nella stessa logica legislativa, cosa che chiaramente non accade.

Pertanto si dovrebbe considerare se, nel rispettivo sistema legale nazionale, la legislazione anti-tratta possa essere messa in un contesto logico in cui o la tratta sia chiaramente e visibilmente identificata come reato a sé stante, o sia inclusa ad esempio nel contesto legale della normativa contro la schiavitù o lo sfruttamento lavorativo.

- Definire chiaramente la responsabilità organizzativa e le risorse

Un adeguato riconoscimento della tratta nel sistema legale dovrebbe fondarsi su chiare responsabilità organizzative del governo e della società civile per l'identificazione e il referral.

61 Il secondo protocollo di Palermo è il “Protocollo per combattere il traffico di migranti per via terrestre, aerea e marittima”, addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il Crimine Transnazionale Organizzato, 2000. Un terzo protocollo riguarda il traffico di armi.

Nel 2010 una coalizione di ONG che rappresentavano tutti i 27 paesi dell'UE ha osservato⁶² che, nella maggior parte degli Stati Membri, o non c'era alcun attore statale preposto all'identificazione, o le responsabilità erano assegnate in maniera confusa a diversi attori. È stato sottolineato, inoltre, che diversi Stati Membri non avevano messo in atto delle procedure operative standard per l'identificazione. Questa valutazione, comprendente ogni possibile forma di tratta, è ancora più significativa per l'area della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo: molti attori preposti all'identificazione e al referral sono chiaramente specializzati nelle questioni legate alla prostituzione o al sostegno delle donne in situazione di vulnerabilità, ma hanno una competenza limitata sulla tratta a scopo di sfruttamento lavorativo.

Pertanto è estremamente importante che i governi nominino un corpo specializzato competente nel campo della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo ai fini dell'identificazione. In teoria può essere un corpo che abbia anche la competenza in relazione all'identificazione nel campo della tratta a scopo di sfruttamento sessuale, purché comprenda del personale specializzato competente sulla tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. Ogni politica che cerchi seriamente di accrescere la capacità di identificazione delle istituzioni statali nel campo della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, pertanto, dovrà stanziare risorse **aggiuntive** a questo fine. L'esperienza in diversi paesi ha mostrato che la semplice aggiunta della "identificazione della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo" all'elenco delle responsabilità delle istituzioni esistenti (che hanno già un lungo elenco di responsabilità senza però ricevere risorse aggiuntive, come ad esempio gli ispettorati del lavoro o la polizia giudiziaria) non porterà ad alcun miglioramento nel campo dell'identificazione. In entrambi i casi è necessario dare a degli agenti specializzati un mandato specifico per l'identificazione e il referral, preferibilmente in un contesto formale, ad esempio un meccanismo nazionale di referral condiviso che comprenda la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo o un memorandum di intesa.

- **Coinvolgere "nuovi" partner, se necessario, nelle reti di referral e nella formazione**

L'intento di affrontare in maniera esauriente la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo tramite un miglior meccanismo di identificazione e referral dovrà fondarsi sulla revisione delle esistenti reti di referral, delle strutture di collaborazione e delle iniziative di formazione tra attori statali e non-statali. Può sembrare scontato che la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo non possa essere affrontata esclusivamente dagli attori governativi e non-governativi già attivi nella lotta alla tratta a scopo di sfruttamento sessuale. Tuttavia, l'esperienza dei sistemi di referral nazionali o delle strutture di collaborazione (es. gruppi di lavoro inter-ministeriali, tavole rotonde tra ONG e governo) mostra spesso che le organizzazioni competenti sulle questioni del lavoro e presenti nel mondo del lavoro non sono affatto coinvolte, o lo sono soltanto in maniera marginale,

62 On the Road (nota 17), pp. 83 ss.

nelle reti di referral anti-tratta. Per questo la politica deve incoraggiare degli sforzi pro-attivi per coinvolgere nelle reti di referral tali organizzazioni (anzitutto i ministeri del lavoro, gli ispettorati del lavoro, i sindacati, le associazioni dei lavoratori, le associazioni dei lavoratori migranti). I partner delle esistenti reti di referral/strutture di collaborazione devono chiedersi se la loro rete è sensibile allo sfruttamento del lavoro e come possono includere dei partner con una competenza specifica (o come possono fare in modo che i partner esistenti affrontino la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo). La nomina di una persona/organizzazione appartenente alle esistenti reti di referral, che coordini i contatti con i nuovi partner, può rendere più sostenibile tale processo. Il coordinatore sarebbe responsabile del coinvolgimento dei nuovi partner e del reperimento di risorse per tale attività. Le iniziative per coinvolgere nuovi partner possono includere anche la possibilità di formare nuovi attori e di specializzarli nel referral.

- Sviluppare indicazioni operative sulla legislazione e le definizioni esistenti

Come accennato sopra, la (o le) definizioni esistenti della tratta, essendo incomprese o ambigue, comportano spesso delle difficoltà nel lavoro pratico, ad esempio per l'identificazione. Anche con formulazioni più chiare le definizioni dovrebbero comunque essere tradotte in pratica. In questo contesto è essenziale che le responsabili autorità statali sviluppino delle linee-guida e diffondano dei materiali di orientamento operativo, in cui la legislazione esistente sia spiegata in modo più pratico e in cui siano delineate le sfere di competenza per gli interventi. Mentre tali materiali esistono nel campo della tratta a scopo di sfruttamento sessuale, manca ancora un orientamento dettagliato sulla tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. In alcuni casi i materiali non esistono affatto, in altri casi non prendono in considerazione lo specifico contesto nazionale/regionale; in altri casi ancora dei materiali adatti esistono, ma sono disponibili solo nelle "versioni internazionali" (cioè per lo più solo in inglese). In altri casi, infine, il materiale di orientamento può essere disponibile e adeguato, ma non raggiunge i professionisti che avrebbero bisogno di usarlo.

Gli indicatori o le check-list possono svolgere una parte importante in questa operazione, specialmente se sono spiegati con esempi pratici. Anche lo scambio tra professionisti si è rivelato un mezzo molto utile per analizzare la normativa in corso e discutere i casi di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo dalla loro prospettiva professionale. Tali scambi hanno contribuito ad una più chiara comprensione comune del fenomeno della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo nella pratica.

- Riesaminare dove è meglio che avvenga l'identificazione

Negli ultimi anni, nelle discussioni sulle attività di sensibilizzazione e di formazione in materia di identificazione, è stata prestata particolare attenzione al ruolo della polizia di frontiera e dei funzionari di dogana. Questo perché, secondo un'opinione diffusa, le persone vittime di tratta

potrebbero essere identificate al momento della partenza dal paese di origine e all'arrivo. Sarebbe molto utile valutare se la polizia di frontiera e i funzionari di dogana siano veramente degli attori chiave per l'identificazione delle persone vittime di tratta, e se le frontiere siano effettivamente luoghi importanti per l'identificazione, o se invece l'intervento alla frontiera e la formazione del personale di frontiera debba concentrarsi su altre questioni.

C'è una semplice ragione per cui la frontiera è un luogo inadatto all'identificazione di persone che stanno diventando vittime di tratta. Secondo le definizioni internazionali ed europee, la tratta è data dalla combinazione di un atto specifico (il reclutamento, l'ospitare, l'accogliere... una persona) con uno tra vari mezzi specifici (ad esempio, minaccia, inganno) per un obiettivo specifico (sfruttamento). Quando attraversa una frontiera, la maggior parte delle persone (potenzialmente) trafficate non sono ancora state sfruttate. Un gran numero di persone vittime di tratta, inoltre, sono trafficate con l'inganno. In questo caso, al momento dell'attraversamento della frontiera non c'è alcuna possibilità di discernere se un'offerta di lavoro è fatta in buona fede o conduce alla tratta e allo sfruttamento. Ciò è vero sia per chi attraversa la frontiera in modo regolare sia per chi lo fa in modo irregolare. In entrambi i casi possono esserci alcuni indicatori che una persona sia a rischio di tratta, ma tali indicatori sono validi anche per le persone che non saranno mai colpite dalla tratta. Nella maggior parte dei casi, al momento dell'attraversamento della frontiera non è ancora chiaro se tali persone sono state ingannate. In quel momento, dunque, è praticamente impossibile stabilire se sia in atto la tratta.

La frontiera, dunque, può essere un luogo molto utile per distribuire materiali informativi a coloro che possono essere colpiti dalla tratta (ad esempio, volantini che mettono in guardia i viaggiatori sui potenziali pericoli dello sfruttamento e forniscono i dati dei servizi di assistenza telefonica), contribuendo in tal modo alla prevenzione della tratta⁶³. Tuttavia, con poche eccezioni, può non essere un luogo utile per l'identificazione. Ci sono prove di interventi dannosi fatti alla frontiera con l'intento di fermare la tratta. In vari paesi la polizia di frontiera sembra aver proibito sistematicamente il movimento di determinati gruppi considerati a rischio (ad esempio, donne single di una certa età che viaggiavano da sole). Tale intervento non solo costituisce una violazione dei diritti fondamentali delle persone coinvolte, ma spesso ha anche condotto tali persone nelle mani di chi organizza migrazioni irregolari.

Le frontiere non sono un luogo ideale per l'identificazione nemmeno per le persone vittime di tratta che ritornano al paese d'origine. Durante il viaggio (di ritorno), lo sfruttamento avrà avuto

⁶³ Nel caso particolare di minori che viaggiano in circostanze sospette, da soli o con persone che non sono necessariamente i loro tutori legittimi, può essere utile un'assistenza psicologica o un referral, tenuto conto dell'interesse superiore del minore.

luogo, ma sarà estremamente difficile raccogliere le prove necessarie sul luogo in cui esso è avvenuto e su chi lo ha perpetrato. A causa della vergogna o del trauma causato dall'esperienza subita, le vittime di tratta saranno spesso restie a parlare con i funzionari.

Nonostante questi limiti, occasionalmente si possono avere casi di identificazione di vittime di tratta alla frontiera. Al contrario, è stato detto più volte che le ispezioni del lavoro possono svolgere un ruolo cruciale nell'identificazione⁶⁴. Gli ispettori del lavoro, tuttavia, spesso dispongono di risorse insufficienti e non sempre sono formati in maniera ottimale per svolgere il loro importante lavoro, inclusa l'identificazione. Si potrebbe ottenere un uso di risorse più mirato per l'identificazione delle vittime di tratta⁶⁵, sostenendo le operazioni di identificazione nei luoghi di lavoro e migliorando la formazione degli ispettorati del lavoro. La formazione della polizia di frontiera resterà necessaria e dovrà essere promossa per altri scopi (ad esempio, la prevenzione e il referral di bambini al sistema di protezione dei minori). Per quanto riguarda l'identificazione, bisogna mirare ad altri luoghi e fornire risorse più adeguate ad attività di identificazione ad ampio raggio.

- Rivedere regolarmente le check-list/indicatori in vista di nuovi modelli di sfruttamento

Molto è stato detto sull'utilità, ma anche sui limiti, di indicatori e check-list. L'utilità di entrambi questi strumenti dipenderà principalmente dal loro regolare aggiornamento. Nell'ambito della tratta a scopo di sfruttamento sessuale è stato osservato chiaramente che i modelli di sfruttamento cambiano considerevolmente nell'arco di pochi anni⁶⁶ e ci sono prove raccolte sul campo che ciò avviene anche nel caso della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. Per poter essere significativi, check-list e indicatori devono essere rivisti regolarmente e condivisi nella versione aggiornata tra gli attori del sistema anti-tratta, soprattutto quelli responsabili dell'identificazione delle vittime di tratta.

Check-list/indicatori obsoleti, infatti, possono rivelarsi controproducenti per l'identificazione. I professionisti che usano check-list/indicatori obsoleti possono non essere in grado di riconoscere una situazione di tratta perché un elemento considerato come un indicatore forte/centrale dieci anni fa non è più rilevante. Per esempio, la maggior parte delle check-list/indicatori sviluppati alla fine degli anni '90 raccomandavano ai professionisti di controllare se alla persona presumibilmente trafficata venisse proibito uscire da uno spazio/luogo specifico. Attual-

64 Cfr. ILO, *Forced Labour and Human Trafficking A handbook for Labour Inspectors*, Ginevra, 2008; ILO, *Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking*, Ginevra, 2010.

65 La situazione è ovviamente diversa se l'obiettivo principale è quello di identificare i migranti irregolari o le vittime di traffico.

66 CCME, *Christian Action and Networking against Trafficking: Action oriented guide for awareness-raising and social assistance Volume III: Trafficking in human beings – new challenges, new partnerships*, Bruxelles 2007, pp. 13 ss.

mente la maggior parte delle vittime di tratta sembrano in grado di muoversi più liberamente ma, ciononostante, sono mantenute nella situazione di sfruttamento tramite meccanismi meno visibili (pressione psicologica, minacce, debiti). In questo caso, un professionista che si affidi al summenzionato indicatore di una check-list obsoleta potrebbe non rilevare la situazione di tratta.

La revisione delle check-list, dunque, dovrebbe essere basata su una mappatura e un monitoraggio sistematico e regolare delle tendenze nella tratta a scopo di sfruttamento lavorativo.

- Incoraggiare la collaborazione pratica sulle definizioni e la loro comprensione comune

Come accennato sopra, deve essere promosso e sostenuto lo scambio regolare sulle definizioni tra i diversi attori, che rappresentano settori ed agenzie distinte. La politica anti-tratta potrebbe incoraggiare una tale collaborazione, ad esempio sostenendone la formalizzazione tramite dei memorandum di intesa. Un'altra misura politica pro-attiva può essere il finanziamento di progetti pilota per stabilire e sviluppare tale collaborazione.

- Sottolineare che l'iniziale consenso della vittima allo sfruttamento è irrilevante ai fini dell'identificazione

Gli strumenti europei anti-tratta, quali la Convenzione del Consiglio d'Europa e la recente Direttiva UE, sottolineano che l'iniziale consenso da parte della persona trafficata è irrilevante per definire una situazione di tratta⁶⁷. In tal modo, anche se alcune persone "non sanno cosa le aspetta, mentre altre sono perfettamente consapevoli che, ad esempio, saranno coinvolte nella prostituzione, (...) ciò non significa che acconsentano ad essere soggette ad abusi di ogni sorta"⁶⁸. Tale principio dovrebbe essere incluso anche nei materiali sull'identificazione. Troppo spesso i professionisti associano la tratta ad una situazione di violenza diretta (letteralmente uno scenario in cui si strappa qualcuno dalla strada e lo si rapisce) e non sono in grado di riconoscere i casi in cui l'uso dell'inganno, della frode o della vulnerabilità portano la vittima di tratta ad un iniziale consenso alla situazione.

⁶⁷ Più precisamente, la Convenzione e la Direttiva affermano che l'iniziale consenso di una persona oggetto di tratta è irrilevante se uno qualunque dei mezzi citati nella definizione del reato di tratta è stato o è usato (tali mezzi sono: minaccia o uso della forza o di altre forme di coercizione, sequestro, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o il dare o ricevere pagamenti o benefici per consentire ad una persona di esercitare il controllo su un'altra).

⁶⁸ *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings and its Explanatory Report*, Varsavia, 16.5.2005. Traduzione non ufficiale del testo.

- **Sottolineare che la volontà della vittima di tratta a collaborare con le autorità è irrilevante ai fini dell'identificazione e dell'assistenza**

Allo stesso modo è stato osservato che il processo di identificazione formale è spesso ostacolato o interrotto se le vittime di tratta non sono disposte a collaborare con le autorità competenti⁶⁹. Molte legislazioni nazionali, inoltre, subordinano ancora l'assistenza e la protezione delle vittime di tratta alla loro volontà e/o possibilità di collaborare con le indagini penali e con la persecuzione degli autori del reato⁷⁰. Al contrario, il quadro normativo anti-tratta internazionale ed europeo stabilisce che gli Stati Membri debbano garantire assistenza e sostegno incondizionati alle vittime di tratta. Il principio fondamentale è che l'assistenza e il sostegno alla vittima non sono condizionati alla sua volontà a collaborare.

- **Auto-identificazione: concedere alle presunte vittime il periodo di riflessione**

Una parte essenziale di ogni processo di identificazione riuscito sta nel riconoscimento da parte della persona oggetto di tratta di essere stata appunto trafficata. Nella pratica questo è spesso un aspetto difficile dell'identificazione, poiché la vittima di tratta può aver bisogno di una certa distanza dalla situazione di sfruttamento per riuscire a riconoscere e comprendere a pieno cosa le è successo. Chiunque sia ragionevolmente sospettato di essere vittima di tratta, pertanto, dovrebbe avere un tempo sufficiente per riflettere sull'esperienza⁷¹. Ciò significa che la politica di governo dovrà dare priorità al periodo di riflessione (ad es. tramite istruzioni, circolari...), a discapito di altre considerazioni quali l'interesse della polizia ad interrogare le presunte vittime il più presto possibile per raccogliere le prove o – ancora peggio – per deportarle.

- **Incorporare l'identificazione nelle attività esistenti**

Data la prevalenza della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo in varie aree dell'economia difficili da raggiungere (ad es. nelle foreste o in fabbriche isolate) e la capacità ancora limitata di affrontare in maniera specializzata tale tipo di tratta, è fondamentale considerare come le esistenti attività intraprese dal governo e dalla società civile possano contribuire a rafforzare l'identificazione e il referral. Le situazioni di sfruttamento possono essere scoperte

69 Cfr. ad es. GRETA – *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Cyprus*, GRETA (2011) 8, Strasburgo, 12 settembre 2011; GRETA – *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Bulgaria*, GRETA (2011) 19, Strasburgo, 14 dicembre 2011.

70 Joint UN Commentary on the EU Directive – *A Human Rights-Based Approach, Prevent, Combat, Protect – Human Trafficking*, novembre 2011.

71 Il "periodo di riflessione" previsto da vari strumenti internazionali e normative nazionali rappresenta un buon punto di partenza in tal senso, ma il tempo prescritto (di solito un mese) in molti casi può rivelarsi troppo breve.

tramite un'operazione di routine compiuta da professionisti non direttamente responsabili di questioni anti-tratta.

Quindi un approccio multi-agenzia nella lotta alla tratta è essenziale e dovrebbe coinvolgere non solo ispettori del lavoro, sindacati, funzionari dell'immigrazione, ma anche "lavoratori municipali (ad es. dai dipartimenti di sanità, sicurezza e antincendio, alloggi, controlli edilizi), ufficiali del fisco, agenti per l'assicurazione sul lavoro, operatori/operatrici di counselling rivolto a migranti e operatori della sanità". Infatti, "durante o tramite il loro lavoro, questi attori possono scoprire indizi della tratta e segnalarli alle agenzie competenti e/o iniziare le relative procedure per proseguire le indagini sul caso ed inviare le presunte vittime di tratta"⁷².

Per questo scopo sarebbe importante promuovere delle procedure adeguate da seguire qualora sussistano sospetti di un caso di tratta, al fine di conseguire una migliore identificazione ed un referral appropriato.

- Affrontare l'informalizzazione dei rapporti di lavoro e la vulnerabilità dei lavoratori

Particolare attenzione dovrebbe essere dedicata al contesto più ampio della tratta e alle implicazioni legate all'identificazione: è stato dimostrato chiaramente che la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo rappresenta la punta dell'iceberg dell'informalizzazione dei rapporti di lavoro (ad esempio, assenza di chiari contratti di lavoro, politiche di assunzioni e licenziamenti occasionali, spesso legate ad impieghi temporanei). Come è stato osservato, "nel momento in cui (...) si creano sacche non protette di vita economica e sociale, al loro interno diventa possibile per degli individui sfruttare i servizi/il lavoro di persone trafficate o altrimenti non libere"⁷³. Più informali sono i rapporti di lavoro e le aree dell'economia, maggiore è la probabilità di condizioni di sfruttamento e tratta al loro interno. Una politica anti-tratta completa, pertanto, dovrebbe insistere sull'applicazione coerente degli standard di lavoro. Allo stesso tempo si dovrebbero attuare delle indagini in questi settori.

- Applicare gli standard di lavoro/impiego e stanziare risorse adeguate

Anche se la politica spesso esamina nuovi modi di affrontare la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, la maggior parte dei casi di tratta potrebbe essere identificata dall'applicazione coerente ed uniforme degli standard esistenti, particolarmente gli standard di lavoro e di impiego

72 OSCE - Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, *An Agenda For Prevention: Trafficking For Labour Exploitation*, Vienna, 2011, pp. 39-40. Traduzione non ufficiale del testo.

73 Anderson Bridget O'Connell, Davidson Julia, *Trafficking - a demand led problem?* Stoccolma, 2002, p. 54. Traduzione non ufficiale del testo.

racchiusi nella legislazione nazionale (spesso basata sulle convenzioni dell'OIL). Anche se i dettagli di tali standard sono diversi da paese a paese, l'assenza di alcuni elementi centrali di solito è un indicatore chiave della tratta (ad esempio, salari al di sotto degli standard nazionali pattuiti, standard di sicurezza assenti o scarsi, pause assenti o scarse per i lavoratori, compensi o riduzioni dei salari arbitrarie, assenza di assicurazione per i lavoratori, assenza di documentazione appropriata, ad esempio le buste paga). Tuttavia si osserva spesso che gli standard di lavoro sono scarsamente attuati. In alcuni casi ciò può essere dovuto al fatto che essi non sono molto conosciuti. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, il problema principale è legato alla mancanza di risorse per attuare gli standard, anzitutto tramite controlli, ma anche – se necessario – per mezzo di sanzioni.

- Sistemi legali di responsabilità e garanzia nei luoghi di lavoro (sub-appalti)

Un ostacolo importante per l'attuazione efficace degli standard e dell'identificazione (e in seguito anche per il procedimento giudiziario) è la prevalenza del sistema dei sub-appalti nei luoghi di lavoro. In molti settori (ad esempio, edilizia, servizi di pulizia/manutenzione...), quella dei sub-appalti è una pratica diffusa. Tale sistema rende praticamente impossibile identificare le responsabilità finali nei casi in cui non si rispettino gli standard di lavoro. In alcuni paesi la legislazione stabilisce che c'è un continuum di responsabilità⁷⁴.

- Ideare sistemi efficaci per accedere ai luoghi di lavoro e raggiungere i luoghi remoti

In parecchi casi l'identificazione delle vittime di tratta è difficile perché queste sono sfruttate in luoghi remoti o nascosti (es. fabbriche che sfruttano la manodopera, zone agricole remote). Una politica che promuova l'identificazione, dunque, dovrebbe comprendere delle misure per riuscire a raggiungere i luoghi remoti. Delle visite ai supposti luoghi di sfruttamento da parte di attori governativi o non-governativi⁷⁵ in alcuni casi sono attività utili, ma richiederebbero sostegno e risorse adeguati. In alcuni casi raggiungere direttamente i luoghi di lavoro può mettere a rischio il benessere delle vittime di tratta. In altri casi, l'accesso alle presunte persone trafficate sarà estremamente limitato, ad esempio nel caso dello sfruttamento domestico. In questi casi bisogna effettuare un contatto indiretto e la pubblicizzazione dei servizi di sostegno (ad esempio nei luoghi di incontro dei migranti).

74 Vd. PICUM, *Ten ways to protect undocumented migrant workers*, Bruxelles, 2005, p. 64. A proposito della legge portoghese di "responsabilità sociale" del 1998, si afferma: "La legge sostiene che, se un lavoratore intenta una causa contro il datore di lavoro per presunto sfruttamento o abuso, la colpa ricade sulla persona che ha ingaggiato il lavoratore. Se questa persona non può essere individuata, allora la colpa ricade sulla persona che ha ingaggiato il subappaltatore e così via, finché non ricade, se necessario, sul datore di lavoro principale" (traduzione non ufficiale del testo).

75 Cfr. Moritz/Tsourdì 2011, pp. 24 ss.

4. Lezioni apprese dall'implementazione della metodologia: osservazioni della valutatrice del progetto⁷⁶

È inusuale inserire nel rapporto finale di un progetto europeo il report di valutazione.

Si pensa infatti che i destinatari ai quali si rivolge una pubblicazione di questo tipo siano diversi da quelli interessati a capirne gli esiti (ossia comprendere come e se il progetto ha funzionato e quali sono stati i suoi effetti). Dall'altra parte, la domanda di valutazione dei committenti si riduce molte volte in una serie di indicatori di spesa e di output del progetto, per cui i report valutativi risultano essere buoni esercizi di monitoraggio ma cattivi compiti di valutazione.

Questa volta si è fatta una scelta diversa.

Dare spazio alla valutazione significa rafforzare la cultura della trasparenza e dell'apprendimento, dei processi di partnership che possono migliorare, delle condizioni che permettono di utilizzare le buone prassi individuate e proposte nella presente pubblicazione.

Per tutti questi motivi il report presenta gli esiti raggiunti, ma anche gli aspetti da migliorare, il tutto espresso sotto forma di "LEZIONI APPRESE".

4.1 Introduzione

La domanda valutativa espressa dai partner del progetto Mirror è stata quella di comprendere gli esiti della sperimentazione della metodologia di identificazione e di referral delle vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. Si è chiesto in seguito di leggere tali esiti trasversalmente al raggiungimento degli obiettivi generali del progetto. La finalità prevalente della valutazione è in questo caso quella dell'apprendimento (*learning evaluation*).

76 Scritto da Giuseppina De Angelis.

I dati illustrati nel presente report contengono dunque informazioni relative alla implementazione delle azioni progettuali (*performance*) e ai meccanismi che hanno facilitato o ostacolato il raggiungimento degli obiettivi previsti.

La metodologia valutativa utilizzata

Per valutare il progetto Mirror si è utilizzato l'approccio della cosiddetta "teoria del programma"⁷⁷. Questa può essere definita come l'insieme delle assunzioni circa i risultati che un programma/progetto prevede di produrre e le strategie e le tattiche che intende adottare per raggiungere i suoi obiettivi, all'interno di un contesto "aperto" in cui l'efficacia del progetto non è rigidamente e scientificamente determinata a priori, potendo essere sostenuta/ostacolata da proiezioni non del tutto esatte e dall'agire di nuovi fattori, imprevisi in fase di programmazione, che intervengono nel corso della sua realizzazione.

La teoria del programma viene scomposta generalmente in due componenti: la prima è la teoria dell'impatto e si riferisce al cambiamento atteso in seguito al programma secondo una catena di eventi e nessi causali (per cui dall'azione A ci si aspetta un risultato B); la seconda è la teoria di processo che descrive i passaggi, le attività da compiere nell'organizzazione e nell'implementazione degli interventi al fine di produrre il cambiamento atteso.

Gli strumenti di valutazione adottati

Sono stati utilizzati strumenti di monitoraggio e valutazione di tipo quantitativo e qualitativo, in particolare:

- questionario a domande aperte e chiuse;
- database sul numero di interviste realizzate e anagrafica casi
- osservazione meeting transnazionali
- intervista valutativa finale.

Il presente report è strutturato nelle seguenti parti:

1. Adeguatezza e chiarezza della teoria del programma di Mirror
2. Le tattiche utilizzate – ricchezze e anomalie del percorso
3. Gli esiti della sperimentazione
4. Valutare l'impatto del progetto: una missione quasi impossibile.

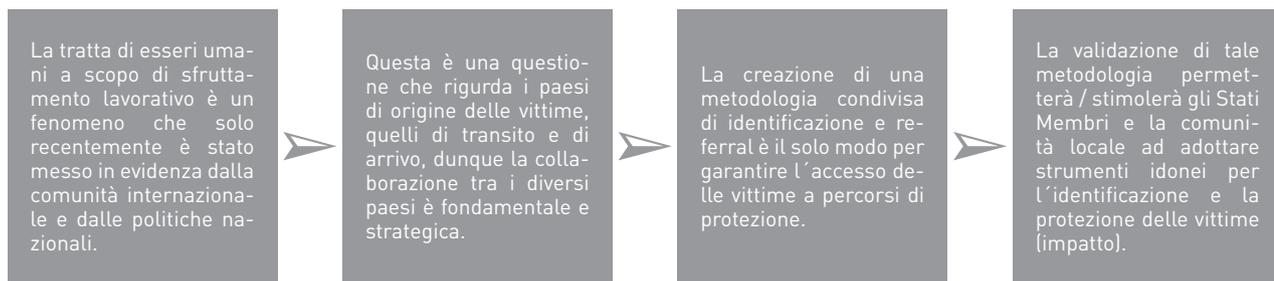
⁷⁷ La teoria del programma è un approccio sistematico alla valutazione delle politiche pubbliche proposto da tre autori, Rossi, Freeman e Lipsey.

Nella già citata logica della *learning evaluation*, alla fine di ciascun paragrafo verranno inserite delle raccomandazioni sotto forma di "lezioni apprese". Tali lezioni sono state in alcuni casi proposte dallo stesso gruppo di coordinamento del progetto.

4.2 Adeguatezza e chiarezza della teoria del programma di Mirror

In questa parte si analizzano gli assunti del progetto così come descritti nel formulario approvato e utilizzati dai partner come elementi strategici.

Assunti del progetto:



La struttura logica delineata nel progetto e sintetizzata nello schema è coerente al suo interno e condivisa da tutti i partner, così come è chiara la focalizzazione sul problema e sulle attività da mettere in campo per affrontarlo. Tali elementi sicuramente sono stati dei *punti di forza* del progetto.

Elemento di debolezza: non sono state sufficientemente formalizzate e prese in considerazione nella fase di implementazione del progetto le variabili di contesto che avrebbero influenzato la sperimentazione in corso d'opera⁷⁸, in particolare:

- la diversa natura delle organizzazioni che avrebbero potuto partecipare alla sperimentazione ed implementazione delle Linee Guida (ONG, forze dell'ordine, magistratura...)

⁷⁸ Si tratta in particolare di una mancata socializzazione e previsione di come queste variabili sarebbero state trattate in fase di sperimentazione.

- il diverso livello delle organizzazioni coinvolte nella sperimentazione (nazionale vs locale)
- la natura fortemente "culturale" della percezione della tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento lavorativo, per cui l'individuazione di Linee Guida valide è significativa ma insufficiente se non accompagnata da uno sforzo notevole di promozione di una cultura sociale e locale di attenzione al fenomeno.

LEZIONE N. 1

La chiara focalizzazione dell'impianto logico del progetto ha permesso ai partner di raggiungere un buon livello di efficacia realizzativa: le attività sono state realizzate così come previsto

LEZIONE N. 2

Una buona previsione e formalizzazione di come le variabili di contesto possano influenzare i processi progettuali aiuta i soggetti coinvolti nel definire misure correttive rispetto all'organizzare dei tempi di lavoro e alla finalizzazione delle proprie energie.

4.3 Le tattiche utilizzate – punti di forza e anomalie del percorso

I processi lavorativi e collaborativi messi in campo per sviluppare la Metodologia di identificazione e referral delle vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo sono stati positivi sia per la qualità del lavoro prodotto che per gli apprendimenti generatisi tra i partner coinvolti. La promozione dei diversi punti di vista, la raccolta e rielaborazione dei materiali prodotti in precedenza, l'attenzione alle diverse terminologie e alla definizione di un linguaggio comune sono stati elementi qualificanti di un processo progettuale aperto alla collaborazione e al rispetto delle singole istanze. Le Linee Guida prodotte al fine di accompagnare le organizzazioni alla sperimentazione della metodologia sono state chiare e ben strutturate⁷⁹. Accurata anche la preparazione dei contenuti dei programmi formativi di accompagnamento all'utilizzo della Metodologia.

Quali aree si sono rivelate critiche o particolarmente delicate? Alcune di queste sono direttamente conseguenze delle variabili di cui al punto 1 (Cfr. Adeguatezza e chiarezza della Teoria del Programma di Mirror); altre si collegano alla formulazione del budget iniziale, ad una tempistica non sempre adeguata, ai cambiamenti dei governi nazionali (Cfr. Spagna) e alla attuale profonda crisi finanziaria e del welfare che coinvolge tutti i paesi dell'Unione europea ed in particolare quelli coinvolti dal progetto.

⁷⁹ Dati elaborati dai questionari somministrati ai partner che hanno sperimentato la Metodologia.

4.3.1 Qual è stata l'influenza di tali variabili?

L'impressione è che si cercato di adattare ed implementare le attività previste dal progetto in considerazione della disponibilità degli enti pubblici e del privato sociale e delle politiche nazionali e locali. Di seguito alcuni esempi.

4.3.2 Sulla sperimentazione: la scelta dell'ambito geografico e delle organizzazioni da coinvolgere

In Italia non esiste una procedura nazionale formale o un set di indicatori specifici condivisi per l'identificazione e il referral delle vittime, ma a livello locale ci sono protocolli firmati dalle forze di polizia, pubblici ministeri, servizi sanitari, ONG, enti locali e altri attori significativi del territorio, per cui il sistema di sperimentazione adottato nel contesto del progetto Mirror ha seguito la logica del livello locale. Sono state coinvolte 4 ONG in due regioni italiane una al Nord-Est e una al Sud-Ovest (Veneto e Campania con un bacino territoriale complessivo di 10.771.906 abitanti).

Sin dall'inizio del progetto, è stata evidente in Spagna la necessità, a livello nazionale, di una metodologia per l'identificazione ed il referral delle vittime di tratta. D'altro canto, come conseguenza delle elezioni politiche anticipate di novembre 2011, l'implementazione della Metodologia è stata posticipata. Inoltre, prima di terminare il mandato, il Governo ha adottato un protocollo generale per la protezione delle persone vittime di tratta. Per cui l'Ufficio della Procura a livello nazionale (*Fiscalía General del Estado*) ha aderito in seguito alla sperimentazione nell'ambito del progetto Mirror firmando il corrispondente Memorandum d'Intesa. Dunque, il livello della sperimentazione in Spagna è stato nazionale (bacino territoriale di 47.025.000 abitanti).

In Romania la sperimentazione è stata fatta su un Distretto di 260.563 abitanti al sud est del paese e ha visto coinvolti più partner locali: la polizia, il tribunale, le ONG, la gendarmerie⁸⁰.

Il processo di sperimentazione della Metodologia creata all'interno del progetto Mirror è dunque stato in qualche modo conforme alle diverse situazioni politiche nazionali, con una residua possibilità di comparazione dei dati da una parte, ma con una maggiore ricchezza di informazioni dall'altro.

80 La Gendarmeria romena è il ramo militare delle due forze di polizia della Romania (la polizia civile e la polizia romena). La Gendarmeria è subordinata al Ministro degli Interni e non ha responsabilità e compiti di polizia militare.

LEZIONE APPRESA N. 3

Esistono alcune tipologie di azioni che necessariamente si sviluppano in un'ottica euristica⁸¹ e questo avviene quando le variabili di contesto influenzano in maniera determinante i processi di realizzazione delle azioni. È necessario in questo caso dotarsi di una buona capacità di osservazione, valutazione e riprogettazione.

Questo momento storico si presenta con una profonda crisi finanziaria e di welfare che permea le realtà italiana, spagnola e rumena, rendendo particolarmente difficile il coinvolgimento di ONG, Ispettorati del Lavoro, Associazioni datoriali, sindacati, ecc., nella fase di sperimentazione, sia per le priorità organizzative che stanno vivendo ma anche per la mancanza di un sostegno economico derivante dal progetto che permettesse loro di dedicare risorse umane adeguate alla sperimentazione della Metodologia (l'assenza di un budget ad hoc da dare alle organizzazioni per testare la Metodologia).

LEZIONE APPRESA N. 4

Le azioni progettuali strategiche per la realizzazione degli obiettivi devono essere dotate di risorse economiche adeguate alla loro realizzazione.

4.3.3 Sulla promozione della percezione del fenomeno della “tratta a scopo di sfruttamento lavorativo”

La forte focalizzazione sulla costruzione e sperimentazione delle Linee Guida ha posto un po' in secondo piano il lavoro di promozione e comunicazione relativo al fenomeno delle vittime della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. In particolare, gli spot prodotti sono di una qualità eccellente dal punto di vista dei contenuti e dell'immagine. Il messaggio chiaro, la quotidianità delle scene presenta-

81 Si fa riferimento in questo caso a ciò che la letteratura definisce gli approcci della progettazione. Mirror è un progetto sviluppato all'interno di un bando europeo secondo un approccio sinottico-relazionale (come lo sono molti dei progetti a bando). Si tratta di un approccio meccanicista che rimanda ad una causalità di tipo lineare, i cui assunti sono: è possibile circoscrivere i fattori causali di un determinato problema; è possibile realizzare azioni che modificano tali problemi nella direzione da noi voluta; è possibile modificare i comportamenti e gli atteggiamenti delle persone e delle organizzazioni secondo un disegno prestabilito. Nella realtà dei fatti, oltre a tanti fattori esterni che possono intervenire, sappiamo che non esiste un unico luogo o decisione che possa orientare e controllare un intervento così come stabilito in precedenza, soprattutto quando l'intervento coinvolge diverse organizzazioni forti (governi; forze dell'ordine, opinione pubblica) e quando la natura del problema è fortemente determinata dalla percezione che gli individui hanno del problema stesso (es. lo tratta a scopo di sfruttamento lavorativo).

L'approccio euristico dall'altra parte pone al centro del processo progettuale l'attivazione di azioni e l'osservazione di cosa accade in seguito, quindi eventuale riprogettazione e attivazione. Nel caso specifico non occorre predeterminare il campione d'indagine, lo stesso livello geografico e così via, ma questa era già una conseguenza dell'attivazione della sperimentazione.

te, l'incisività del linguaggio emozionale hanno fatto sì che vi fosse una valutazione molto positiva del prodotto espressa da parte dei partner, dai soggetti presenti alla conferenza finale e dagli *stakeholder* incontrati durante conferenze e meeting nazionali.

Nonostante il progetto non delineasse una strategia promozionale appropriata ed efficace per la diffusione degli spot, i partner del progetto hanno messo in atto un lavoro di diffusione, sfruttando i vari canali e network di cui fanno parte.

Inoltre, si è pensato di rafforzare l'attività di diffusione degli spot attuando, prima della chiusura del progetto, delle misure correttive quali la loro traduzione anche in altre lingue rilevanti nella materia, come il russo, cinese, bulgaro, arabo, portoghese e francese.

LEZIONE APPRESA N. 5

Non occorre fare solo dei buoni prodotti, occorre investire sulla loro promozione e comunicazione utilizzando le reti a disposizione, i linguaggi adeguati ed una buona anticipazione dei tempi.

4.3.4 Sul processo formativo

Il pacchetto formativo predisposto dal progetto al fine di accompagnare il processo di sperimentazione della metodologia nei diversi paesi è stato ben strutturato e ha visto coinvolti effettivamente le organizzazioni che poi hanno realizzato le interviste ed utilizzato le Linee Guida. Nella valutazione finale i partner hanno espresso l'idea che la formazione non solo avesse dovuto anticipare la realizzazione delle azioni al fine di dare competenze per una corretta gestione delle stesse (come ha fatto), ma che avesse dovuto anche accompagnare il processo iniziale di sperimentazione per rafforzare il livello delle competenze e validare definitivamente lo strumento messo in prova.

LEZIONE APPRESA N. 6

La gestione dei tempi delle azioni, la loro consequenzialità e/o contemporaneità è un fattore da programmare e monitorare con molta cura non solo come avanzamento del progetto ma come inter-connessione tra un'azione e l'altra.

4.4 Gli esiti della sperimentazione

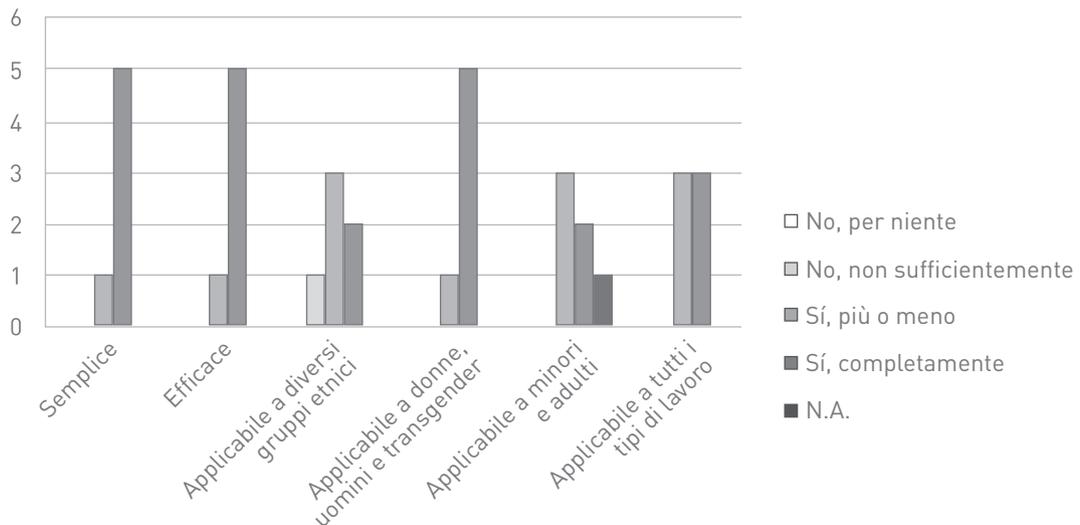
La sperimentazione della Metodologia elaborata nel contesto del progetto Mirror è stata realizzata in tre paesi europei: l'Italia, la Romania e la Spagna.

In questa parte si presentano le valutazioni espresse dalle organizzazioni che hanno testato la Metodologia Mirror.

Alla domanda: “Direbbe che la metodologia che ha implementato può essere utile per l'identificazione e il referral di vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo”, la risposta da parte delle organizzazioni è stata al 100% estremamente positiva (*Sí, completamente*).

Alle domande successive relative alla semplicità e all'efficacia della Metodologia la quasi totalità delle risposte è stata “*Sí, completamente*” (Cfr. Grafico n. 1). Le perplessità delle persone che hanno risposto si sono attestate sul concetto di **applicabilità**: la Metodologia Mirror non è sempre applicabile a tutti i gruppi etnici e mostra alcune lacune quando si tratta di intervistare i minori.

Direbbe che la metodologia implementata è:



Alla domanda *“In che modo la metodologia funziona o non funziona? Può fornire dei suggerimenti utili per migliorarla?”* le persone hanno risposto nel seguente modo:

- * *“Il questionario è molto strutturato, ci sono volute diverse ore per rispondere a tutte le domande e per noi si è rivelato utile dividere l'intervista in più sessioni. Potrebbe essere utile tradurre il questionario in diverse lingue in modo da aiutare gli operatori, e i mediatori culturali potrebbero visionare il modello delle prime interviste. Nel nostro caso le interviste hanno avuto luogo in francese”;*
- * *“La metodologia è particolarmente complessa quando viene usata con i minori non accompagnati, che sono particolarmente riluttanti a rilasciare certi tipi di informazioni durante la prima intervista. Potrebbe essere necessario avere diverse conversazioni ripetutamente per diversi mesi per ottenere informazioni così precise e dettagliate sulla situazione nei loro paesi di origine”;*
- * *“Per un miglior funzionamento della metodologia sarebbe necessario coinvolgere diversi operatori con diversi know how per poter aiutare nell'identificazione di vittime potenziali di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo”;*
- * *“Le informazioni sulla situazione dei beneficiari sui paesi di origine o transito possono essere generali. I fatti riportati vengono inviati a commissioni diverse da quelli dei territori in cui vengono denunciati e pertanto soggetti a specifiche legislazioni”.*

Un valore aggiunto della sperimentazione è stato il forte coinvolgimento dell'Ufficio della Procura in Spagna, che ha giudicato la Metodologia di Mirror molto interessante ed in linea con il Protocollo Nazionale spagnolo. Pertanto, raccomanderà a tutti i procuratori delegati presenti sul territorio spagnolo di adottare le linee guida elaborate nel contesto del progetto Mirror, quando questi inizieranno a liderare e coordinare il lavoro necessario alla trasposizione ed adozione del Protocollo Nazionale a livello regionale e locale.

4.5 Valutare l'impatto del progetto: una missione quasi impossibile

Nonostante si dia molta enfasi alla valutazione d'impatto, mancano purtroppo i presupposti di tempo e di investimento economico per approntare un lavoro di ricerca sui possibili cambiamenti generati dal Progetto Mirror sul fenomeno della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo.

Tra le domande alle quali ci piacerebbe poter dare risposta ci sono le seguenti:

- Dopo la fine della fase di sperimentazione della Metodologia, le organizzazioni/istituzioni hanno continuato ad utilizzarla o ne hanno utilizzata una parte al fine di lavorare sull'emersione, l'identificazione e il referral delle vittime?
- Dopo la fine del progetto, specialmente in virtù della diffusione degli spot e dei depliant prodotti dal progetto Mirror, si è riscontrata una maggiore attenzione della comunità locale e delle istituzioni nei confronti del fenomeno? E se sì, attraverso quali forme?
- In seguito alla realizzazione del progetto, vi è stata una maggiore attenzione della comunità locale e delle istituzioni nei confronti dei destinatari finali del progetto (le vittime)?

Come si può ben capire al momento non si è in possesso di dati che permettano di individuare un impatto positivo o negativo nei tre sensi sopra indicati. Si può affermare d'altra parte che l'intenzione espressa dall'Ufficio della Procura spagnola di dare indicazioni a tutte le 52 procure presenti nel territorio nazionale affinché utilizzino la metodologia creata nel contesto del Progetto Mirror è un segnale di estrema positività.

4.6 Conclusioni

Credo sia particolarmente importante e istruttivo per chi cerca di impegnarsi nel capire come modificare e migliorare alcuni meccanismi di tutela dei diritti umani, riflettere su cosa è successo nell'esperienza appena realizzata. Nelle valutazioni che ho sinteticamente descritto sono presenti fermenti di grande positività ed impegno così come permangono difficoltà che rimandano ad evoluzioni culturali e a gerarchie di priorità sociali ed economiche che sembrano intoccabili, come quelle che riguardano il mondo del lavoro e gli interessi economici.

L'esperienza del Progetto Mirror appare oggi "povera" rispetto all'affacciarsi di questioni come la grande crisi finanziaria, e al tempo stesso "ricca" perché la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento lavorativo è una questione per la quale è necessario il riconoscimento e la presa in carico sociale e politica che contenga un quadro di strumentazioni idonee. La Metodologia sperimentata e validata all'interno del Progetto Mirror ha risposto alla necessità di costruire un modello intersettoriale che oltrepassa i soli saperi del welfare per essere applicato in ambiti diversi delle politiche nazionali ed europee.

Glossario⁸²

Assistenza: si riferisce a misure, programmi e servizi che tendono al recupero di una persona trafficata che possono includere, ma non si limitano a, un alloggio appropriato, assistenza medica, psicologica e materiale, opportunità educative, training e di lavoro, consulenza e assistenza legale. Prima assistenza, assistenza breve o di lungo termine possono essere offerte da organizzazioni non governative, governative o internazionali nei paesi di destinazione, transito e origine e possono coinvolgere uno o più servizi.

Bambino: ogni persona al di sotto dei diciotto anni. Ci si può riferire al bambino anche come “minore”.

Case manager: il case manager è il maggior punto di contatto per una persona trafficata e inoltre ha la funzione di coordinare i diversi servizi ritenuti necessari per fornire alle persone trafficate l’assistenza e la protezione appropriate. Il case manager lavora con un team consultivo di altri professionisti nel caso in cui debbano essere prese delle decisioni sul piano di assistenza della vittima.

Consenso informato: ogni libero, volontario permesso o approvazione a qualcosa proposto o richiesto basato sulla piena esposizione dei fatti; processo decisionale pienamente informato che contenga la consapevolezza di tutti i rischi coinvolti e tutte le opzioni disponibili. La condivisione delle informazioni è una componente essenziale del “consenso informato”.

Determinazione dell’interesse superiore: “descrive quel processo formale dotato di precise procedure di salvaguardia disegnate per determinare l’interesse superiore del fanciullo nel caso di decisioni particolarmente importanti che lo riguardino. Dovrebbe facilitare una adeguata partecipazione del bambino senza discriminazioni, coinvolge personale con potere decisionale con aree pertinenti di competenza, e bilancia tutti i fattori attinenti nel determinare l’opzione migliore” (UNHCR, *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, Maggio 2008).

⁸² Il glossario è stato principalmente ripreso e adattato da: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) e Dipartimento per le Pari Opportunità – Presidenza del Consiglio dei Ministri (Italia), *Guidelines for the Development of a Transnational Referral Mechanism for Trafficked Persons in Europe*: TRM-EU, , 2010.

Diritti umani: i diritti fondamentali e universali e le libertà a cui tutti gli esseri umani hanno diritto. Consistono nei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali che gli Stati sono obbligati a rispettare pienamente secondo standard comuni ratificati dalla legislazione nazionale e internazionale.

Erogatori di Servizi: organizzazioni e individui che forniscono una o più misure di supporto e assistenza alle persone trafficate. Queste possono includere operatori sociali, psicologi, personale dei centri di accoglienza, personale medico, professionisti in ambito legale di organizzazioni non governative, organizzazioni internazionali e organizzazioni governative.

Integrazione: definita anche come "inclusione sociale", rappresenta quel processo che assicura che coloro i quali si trovano a rischio di povertà ed esclusione sociale abbiano le opportunità e le risorse necessarie per partecipare alla vita sociale ed economica, assicurando uno standard di vita che venga considerato accettabile nella società in cui vivono. Assicura inoltre a quelle persone di aver un maggior grado di partecipazione al processo decisionale che influisce sulle loro vite e l'accesso ai diritti fondamentali. Attraverso tale processo ai gruppi vulnerabili viene garantito l'accesso all'educazione, corsi, lavoro, abitazione, servizi collettivi e assistenza sanitaria.

Meccanismo Nazionale di Referral (MNR): "un quadro di riferimento cooperativo attraverso il quale gli operatori nazionali adempiono ai loro obblighi di protezione e promozione dei diritti umani delle vittime di tratta, coordinando i loro sforzi in un rapporto di collaborazione strategica con la società civile. Gli scopi fondamentali di un MNR consistono nell'assicurare il rispetto dei diritti delle vittime di tratta e nel trovare un modo efficace per garantire loro l'accesso ai servizi che le riguardano. Inoltre, i MNR possono lavorare per migliorare le politiche e le procedure nazionali su una vasta gamma di questioni collegate alle vittime, come per esempio le norme relative al loro soggiorno e rimpatrio, al loro indennizzo, alla protezione dei testimoni. Gli MNR possono stabilire piani di azione nazionali e possono fissare i criteri di riferimento per determinare se gli obiettivi prefissati siano stati raggiunti. La struttura di un MNR può variare in ogni paese; comunque i Meccanismi Nazionali di Referral dovrebbero essere costruiti per formalizzare la cooperazione tra agenzie governative e gruppi non governativi che si occupano di persone trafficate", secondo la definizione fornita dall' OSCE (OSCE/ODIHR, *National Referral Mechanisms – Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A practical Handbook*, Varsavia, 2004).

Mediatore culturale: il mediatore (un uomo/una donna straniero/a) è un professionista che funge da intermediario tra i bisogni dei migranti e la risposta dei servizi pubblici e delle organizzazioni non governative per facilitare l'inserimento dei cittadini stranieri nel contesto sociale ospitante.

Permesso di soggiorno: ogni permesso o autorizzazione emessi dalle autorità di un paese, nelle forme previste dalla legislazione dello Stato, in modo da permettere a un cittadino di uno stato terzo o ad una persona apolide di risiedere nel proprio territorio.

Persona a rischio di tratta: ogni persona (minore o adulto) che non è stata trafficata, ma che, in considerazione del suo profilo o la presenza di certi indicatori, fronteggia una maggiore possibilità di essere trafficata in futuro.

Presunta vittima: una persona in relazione alla quale sussistono indizi che possa essere vittima di tratta, ma che non è stata formalmente identificata dalle autorità competenti, o ha rifiutato di essere formalmente o legalmente identificata. Le presunte vittime hanno diritto allo stesso trattamento delle vittime identificate, sin dall'inizio del processo di identificazione. In alcuni paesi, a questa categoria di persone è attribuita la definizione di "potenziale vittima"; tuttavia, in questo documento, la definizione di vittima potenziale ha un significato differente. Si veda la definizione sotto.

Primo punto di notifica: è l'istituzione/organizzazione che agisce come punto centrale di informazione, referral e supporto iniziale per la presunta persona trafficata; questa istituzione ha la responsabilità di nominare il case manager.

Protezione: si tratta di una componente essenziale di tutti i programmi di assistenza, sia per la sicurezza fisica della persona trafficata sia per la salvaguardia delle sue prospettive di inclusione sociale nel paese di origine, destinazione o in un paese terzo.

Protezione dei dati: la protezione dei dati deve essere garantita attraverso la regolare implementazione delle misure di sicurezza per la protezione dei dati personali raccolti, memorizzati e utilizzati, in conformità con la legislazione nazionale pertinente che protegge il diritto alla privacy di ogni individuo.

Protezione dei testimoni di giustizia: si tratta di quella serie di misure adottate al fine di garantire la sicurezza del testimone di giustizia coinvolto nel procedimento legale. La protezione del testimone di giustizia può essere offerta prima, durante e/o dopo il procedimento legale, e può includere una singola misura o una combinazione di misure rivolte a garantire la sicurezza e la protezione del testimone e della sua famiglia.

Recupero: il processo attraverso cui le persone trafficate sono stabilizzate e il loro benessere psicologico, sociale e fisico è ristabilito.

Reintegrazione: si veda “inclusione sociale”.

Ritorno: è una opzione offerta al migrante per il ritorno nel paese o nella comunità di origine. Nell’ambito della tratta, il ritorno implica non solo il trasporto fisico della vittima, ma anche i meccanismi necessari ad assicurare che il ritorno sia volontario, assistito, sicuro e dignitoso.

Trafficante: persona responsabile della tratta di uno o più esseri umani a scopo di qualsiasi tipo di sfruttamento.

Tratta di esseri umani: “... il reclutamento, trasporto, trasferimento, l’ospitare o accogliere persone, tramite l’impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di danaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un’altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l’asservimento o il prelievo di organi” (articolo 3, *Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini*, 2000).

Tutore: la persona che detiene la responsabilità primaria del benessere del fanciullo e che coordina gli sforzi di tutte le agenzie coinvolte nell’assicurare il superiore interesse del bambino.

Valutazione dell’interesse superiore: “è una valutazione fatta dallo staff che agisce nell’interesse del singolo fanciullo, ad eccezione di quando la procedura di determinazione dell’interesse superiore è richiesta, e viene disegnata per assicurare che tale azione dia primaria considerazione all’interesse superiore dello stesso. La valutazione può essere fatta in forma individuale, o consultando altro personale con le richieste competenze, e richiede la partecipazione del bambino (UNHCR, *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, Maggio 2008).

Valutazione del rischio: una procedura formale per identificare e valutare i rischi associati alla situazione della vittima di tratta e al futuro piano di assistenza nel paese di origine e/o transito e destinazione.

Vittima di tratta: una persona che è soggetta al crimine della tratta di esseri umani (si veda la definizione sopra).

Vittima di tratta identificata: si riferisce a una persona che è stata identificata come vittima di tratta secondo un meccanismo di identificazione formale o informale.

Vittima potenziale: una persona identificata prima di essere sfruttata, che mostra forti segnali di essere nel processo di tratta. Questa situazione differisce da quella di una presunta vittima, la cui definizione appare sopra.

Bibliografia

- ACCEM, *La Trata de Personas con Fines de Explotación Laboral. Un estudio de aproximación a la realidad en España*, Madrid, 2006
- Anti-Slavery International and others, *Protocol for Identification and Assistance to Trafficked Persons and Training Kit*, 2005
- Anti-Slavery International et al., *Protocol for Identification and Assistance to Trafficked Persons and Training Kit*, Londra, 2005
- Anti-Slavery International, *Trafficking for Forced Labour in Europe. Report on a study in the UK, Ireland, the Czech Republic and Portugal*, Londra, 2006
- C. Rijken (ed.), *Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation*, Nimega, 2011
- CCME, *Christian Action and Networking against Trafficking: Action oriented guide for awareness-raising and social assistance Volume III: Trafficking in human beings – new challenges, new partnerships*, Bruxelles, 2007
- Churches' Commission for Migrants in Europe, Torsten Moritz/Lilian Tsourdi, *Combating trafficking for forced labour in Europe!*, Marzo 2011
- *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings and its Explanatory Report*, Varsavia, 16.5.2005
- EU Group of Experts, *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*, Bruxelles 22 Dicembre 2004

- European Commission DG JLS, *Recommendations on the identification and referral to services of victims of trafficking in human beings*, Bruxelles, 2007
- European Commission, *Draft Recommendations on Identification and Referral to Services of Victims of Trafficking in Human Beings*, 18 Ottobre 2007
- European Commission/Mike Dottridge, *Measuring Responses to Trafficking in Human Beings in the European Union: An Assessment Manual*, 18 Ottobre 2007
- European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI), *Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation in Finland, Poland and Estonia*, Helsinki, 2011
- European Union, Official Journal of the European Commission, COUNCIL, *EU plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings*, (2005/C 311/01), 9.12.2005
- GRETA – Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Cyprus*, GRETA(2011)8, Strasburgo, 12 Settembre 2011
- GRETA – Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Bulgaria*, GRETA(2011)19, Strasburgo, 14 Dicembre 2011
- ILO, *Concealed chains: Labour exploitation and Chinese migrants in Europe*, Ginevra, 2010
- ILO, *Forced Labour and Human Trafficking A handbook for Labour Inspectors*, Ginevra, 2008
- ILO, *Forced labour and trafficking in Europe: how people are trapped in, live through and come out*, Ginevra, 2008
- ILO, *Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking*, Ginevra, 2010
- ILO, *Operational indicators of trafficking in human beings*, Ginevra, 2009
- ILO, *The cost of coercion*, Ginevra, 2009

- ILO, *Minimum estimates of forced labour in the world*, Ginevra, 2005
- International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) and Department for Equal Opportunities – Presidency of the Council of Ministers (Italy), *Guidelines for the Development of a Transnational Referral Mechanism for Trafficked Persons in Europe: TRM-EU*, 2010
- Joint UN Commentary on the EU Directive – A Human Rights-Based Approach, *Prevent, Combat, Protect – Human Trafficking*, Novembre 2011
- Joy Ngozi Ezeilo, *Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, 13 Aprile 2011
- Kutalkova Petra, *The Narrow Gateway to Human Rights; Identification of Trafficked Persons in the Czech Republic*, Praga 2010
- On the Road, Accem, ALC, La Strada International, E-NOTES - *Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective (2008 e 2009)*, 2010
- OSCE - Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, *An Agenda For Prevention: Trafficking For Labour Exploitation*, Vienna, 2011
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *National Referral Mechanisms: Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons*, Varsavia, 2004
- OSCE OSR/CTHB, *An Agenda for Prevention: Trafficking for Labour Exploitation*, Vienna, 2011
- OSCE OSR/CTHB, *Human Trafficking for Labour Exploitation/Forced and Bonded Labour: Identification – Prevention – Prosecution*, Vienna, 2008
- OSCE OSR/CTHB, *Unprotected Work, Invisible Exploitation: Trafficking for the Purpose of Domestic Servitude*, Vienna, 2010
- OSCE, *A Summary of Challenges on Addressing Human Trafficking for Labour Exploitation in the Agricultural Sector in the OSCE Region*, Vienna, 2009

- OSCE, *Trafficking in Human Beings: Identification of Potential and Presumed Victims A Community Policing Approach*, Vienna, 2011
- OSCE/ODIHR, *National Referral Mechanisms – Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A practical Handbook*, Varsavia, 2004
- PICUM, *Ten ways to protect undocumented migrant workers*, Bruxelles, 2005
- Procura della Repubblica presso il Tribunale di Teramo and others, *Linee Guida per l'approccio alle potenziali vittime di tratta di esseri umani e grave sfruttamento*, Teramo, 2010
- Proyecto Esperanza, *Valoración del nuevo marco jurídico contra la trata de seres humanos. Análisis de casos reales y recomendaciones*, Novembre 2010
- Red Española contra la Trata de Personas, *Guía básica para la identificación, derivación y protección de las víctimas de trata*, 2009
- UK Anti-trafficking Monitoring Group, *Briefing Discrimination in the identification process*, Londra, 2010
- UK Anti-trafficking Monitoring group, *Wrong kind of victim? One year on: an analysis of UK measures to protect trafficked persons*, Londra, 2010
- UK Human trafficking Centre, *National Referral Mechanism for Child Victims of Trafficking Report form*, sezione C, versione 2009
- UNHCR, *The Identification and Referral of Trafficked Persons to Procedures for Determining International Protection Needs*, Ginevra, 2009
- UNODC, *Human Trafficking Indicators*, Vienna, 2008
- UNODC/UN.GIFT, *Anti-human trafficking manual for criminal justice practitioners*, New York, 2009

PROGETTO REALIZZATO DA:



ccme



fundatia anura ialosteană



E FINANZIATO DA:



With the financial support from the Prevention of
and Fight against Crime Programme of the European Union
European Commission -
Directorate-General Home Affairs



Ministerio de Empleo y Seguridad Social
Proyecto cofinanciado por la Secretaría General de Inmigración
y Emigración
Dirección General de Migraciones

This publication reflects the views only of the author, and the European Commission cannot be held responsible
for any use which may be made of the information contained therein