

## Sintesi

Questa pubblicazione presenta i principali risultati raggiunti dai Partenariati di Sviluppo (PS) del progetto transnazionale *Headway – Improving Social Intervention Systems for Victims of Trafficking*, finanziato nell’ambito dell’Iniziativa comunitaria EQUAL. La *partnership* transnazionale, composta da PS di sei Stati membri (Estonia, Germania, Italia, Lituania, Polonia e Portogallo), ha lavorato per più di due anni allo sviluppo e all’implementazione di strumenti e di standard finalizzati al miglioramento e al rafforzamento delle misure di supporto per le persone trafficate e del sistema di monitoraggio (locale, nazionale ed europeo) dei servizi erogati. Per raggiungere gli obiettivi progettuali, i singoli PS hanno realizzato dieci attività, i cui prodotti finali sono brevemente descritti nelle pagine che seguono.

### **Analisi comparativa di studi sulla tratta degli esseri umani**

Nel primo capitolo vengono presentati i principali risultati dell’“Attività 1. Panoramica nazionale del fenomeno della tratta di esseri umani”. La ricerca effettuata nell’ambito di questa attività ha permesso di sviluppare, da un lato, una sinossi delle tipologie di studi sulla tratta realizzati nei paesi partner e, dall’altro, di illustrare le principali caratteristiche del fenomeno come ad oggi esso si manifesta in Estonia, Germania, Italia, Lituania, Polonia e Portogallo. I 71 studi selezionati rappresentano un campione significativo di quelli pubblicati nei paesi partner, tra il 1999 e il 2006, sulle diverse forme di tratta al fine di sfruttamento nelle seguenti aree: industria del sesso, lavoro forzato, accattonaggio, matrimoni forzati su catalogo, attività illegali (ad es. furti e altri reati di criminalità comune, spaccio di stupefacenti), traffico di organi e adozioni illegali internazionali.

Il numero di pubblicazioni recensite varia da paese a paese. Ciò è dovuto a diversi fattori di carattere nazionale, tra cui: il ruolo rivestito dai paesi partner (se di origine, transito e destinazione) nello scenario della tratta di esseri umani; la consapevolezza e l’impegno delle istituzioni (locali, regionali o nazionali), e del settore del privato sociale rispetto alle questioni inerenti la tratta; l’interesse dei ricercatori sui temi collegati al fenomeno; il livello di consapevolezza generale e il tipo di discorso pubblico dominante sul tema; la presenza o la mancanza di una legislazione anti-tratta; l’esistenza o meno di un sistema di supporto per le persone trafficate; l’ammontare di risorse finanziarie allocate per la ricerca in materia; l’inadeguatezza degli strumenti metodologici di ricerca qualitativa e quantitativa; l’in/affidabilità dei dati disponibili; lo scarso budget e le limitate risorse umane a disposizione di alcuni partner per portare avanti l’Attività 1.

Nell’arco temporale preso in esame, si rileva chiaramente un crescente interesse nei confronti della tratta in tutti i paesi partner. Lo dimostra il numero degli studi pubblicati nel

2005 che risulta essere sette volte più alto di quello relativo al 2000. La letteratura selezionata si concentra principalmente sulla tratta a scopo di sfruttamento sessuale. Molti dei lavori recensiti descrivono il sistema di reclutamento, di trasporto e di sfruttamento delle persone trafficate dal loro paese di origine alla destinazione finale, fornendo anche alcuni dettagli relativi ai profili personali e sociali prima e dopo l'esperienza di tratta. I canali e i metodi di reclutamento risultano essere cambiati nel corso degli anni. Allo stato attuale, le donne trafficate per essere sessualmente sfruttate vengono reclutate da persone di cui si fidano oppure sono esse stesse si mettono in contatto con il reclutatore, che può anche essere una agenzia viaggi o di intermediazione lavorativa. Alle donne vengono generalmente promessi dei lavori ben retribuiti nel paese di destinazione, in qualità di cameriera, operaia, barista, infermiera, baby-sitter o ballerina. Più spesso che in passato, gli viene apertamente proposto di lavorare come prostituta, spogliarellista, squillo ed *entreneuse*, ma non vengono adeguatamente informate circa le reali condizioni di lavoro e di vita che dovranno affrontare (ad es. abuso, sfruttamento, restrizione della libertà, etc.). Negli ultimi anni, poi, i trafficanti hanno dato vita a forme negoziate di sfruttamento al fine di ottenere in maniera più efficace e funzionale la fiducia e la fedeltà delle vittime.

Fino ad ora, pochi sono gli studi che hanno indagato il fenomeno della tratta a scopo di grave sfruttamento nel settore lavorativo, nell'accontaggio, nelle attività illegali (ad es. reati di criminalità comune, spaccio di stupefacenti), nel traffico di organi e nelle adozioni illegali internazionali. Tali studi sottolineano la necessità di meglio approfondire i legami tra politiche migratorie, sfruttamento lavorativo e tratta. Essi osservano, infatti, come l'aumento della deregolamentazione e della informalizzazione di molti settori del mercato del lavoro aumentino la vulnerabilità dei migranti che, di conseguenza, diventano lavoratori "usa e getta", sottopagati e altamente sfruttabili. Ne deriva che politiche basate su ingressi sicuri e legali, standard lavorativi rigorosi e una "gestione ragionata delle migrazioni" sono cruciali per prevenire lo sfruttamento e la tratta sia nel settore del lavoro formale che in quello informale. Inoltre, secondo gli autori di tali studi, le politiche migratorie restrittive incidono negativamente sul mercato del lavoro e sulle condizioni di vita e di lavoro dei migranti (vittime di tratta o no), che – viene sottolineato – contribuiscono in maniera significativa alla crescita economica dei paesi in cui si trovano.

Nella maggior parte dei casi, le ricerche selezionate erano di carattere descrittivo e raramente investigavano i diversi aspetti della tratta da un punto di vista decostruzionista, l'utilizzo del quale permetterebbe di indagare gli approcci politici, ideologici e culturali adottati nello studio del fenomeno. Va infatti osservato che approcci e concettualizzazioni diverse dello stesso fenomeno possono dar luogo a metodologie distinte di raccolta e di analisi dei dati, con il risultato di influire negativamente sul livello di conoscenza della tratta.

## **Aspetti legali: lotta ai trafficanti e protezione delle vittime**

Il secondo capitolo presenta i principali risultati dell'Attività 2 "Raccolta delle leggi nazionali in materia di tratta degli esseri umani e norme correlate implementate nei paesi partner", attraverso cui i PS hanno raccolto ed analizzato l'attuale legislazione in materia di tratta al fine di identificare i punti di forza e di debolezza del sistema legislativo nazionale diretto alla lotta contro la tratta e al supporto delle vittime. In ragione del fatto che la maggioranza dei casi identificati di tratta è a scopo di sfruttamento sessuale e che tali casi possono essere erroneamente individuati come "semplice" prostituzione, si è deciso di analizzare anche le norme di legge in materia di prostituzione.

L'analisi ha fatto emergere notevoli discrepanze tra i paesi. In alcuni, la tratta è una fattispecie penale specifica, mentre in altri per punire le stesse condotte vengono utilizzate altre previsioni legali (ad es. sfruttamento della prostituzione, schiavitù). In aggiunta, non in tutte le legislazioni nazionali la tratta viene punita per tutte le tipologie di sfruttamento, come previsto nel Protocollo di Palermo. Alcune, infatti, prevedono soltanto la tratta a scopo di sfruttamento sessuale oppure hanno separate fattispecie penali per la tratta a scopo di sfruttamento sessuale, sfruttamento sessuale lavorativo o il traffico di organi. Esiste inoltre una forte differenziazione in merito all'ottenimento di un permesso di soggiorno di breve durata che permetta alle vittime di risiedere legalmente nel paese di destinazione e di ottenere il rispetto e la garanzia dei diritti civili, sociali ed umani. Attualmente, a parte la Lituania, le legislazioni tedesca, polacca, portoghese, estone e italiana prevedono un permesso di soggiorno di breve durata per le vittime di tratta ma, con l'eccezione dell'Italia, la concessione del titolo di soggiorno è subordinata alla cooperazione con le autorità competenti e, con il tempo, alla testimonianza in giudizio. Un periodo di riflessione è previsto in Estonia (due mesi), in Polonia (due mesi), in Germania (un mese) e a breve sarà introdotto in Portogallo (fino a due mesi); in Italia, il periodo di riflessione è informale e determinato dalla collaborazione prevista dalla legge tra ONG/autorità locali e forze dell'ordine e magistratura.

Ad esclusione del Portogallo – dove è in discussione la possibilità di estendere alle vittime di tratta la protezione prevista per le vittime di violenza domestica (vale a dire case di accoglienza e interventi di supporto per lo sviluppo delle competenze personali, professionali e sociali), tutti gli altri paesi hanno misure di supporto indirizzate in modo specifico alle vittime di tratta, sebbene non sempre in modo completo e strutturato. L'ampia tipologia di misure di protezione e di assistenza comprende: l'accoglienza, il supporto psicologico, i servizi di tutela della salute, la consulenza legale, l'orientamento sociale, pedagogico, professionale e le attività formative e di supporto per l'inserimento nel mondo del lavoro. In particolar modo in Germania, in Italia e in Polonia questi servizi sono forniti da ONG o autorità locali specializzate, a cui le persone vittime di tratta vengono indirizzate.

L'accesso a misure di risarcimento sembra essere una questione piuttosto problematica. Sebbene nella maggior parte dei paesi le vittime di tratta abbiano titolo ad ottenere il risarcimento del danno, in pratica, mancano le condizioni necessarie per effettivamente conseguirlo. Per quanto riguarda l'utilizzo dei proventi confiscati, soltanto in Italia la legge

prevede che essi vengano trasferiti in un fondo specifico destinato al supporto delle attività di lotta alla tratta.

Infine, in merito alla prevenzione, tutti i paesi implementano programmi o misure *ad hoc* che permettono la realizzazione di campagne di informazione, numeri verdi, osservatori, raccolta di dati statistici, programmi educativi, incontri internazionali, attività di ricerca-azione, formazione rivolta ad un ampio spettro di attori chiave (operatori/trici sociali e delle forze dell'ordine, pubblici ministeri, giornalisti, personale sanitario, insegnanti, etc.).

### **Illustrazione di esempi di buone pratiche**

Il terzo capitolo presenta 31 esempi di buone pratiche implementate nel campo della prevenzione della tratta e della protezione delle vittime nei sei paesi partner. Sviluppato attraverso l'Attività 3 "Raccolta e scambio di buone pratiche rivolte alle persone trafficate", lo scopo di questo lavoro è di promuovere lo scambio di esperienze lavorative e la condivisione di metodologie e dei risultati raggiunti dai vari attori impegnati contro la tratta, in particolare nel superare gli ostacoli e nell'affrontare le sfide che incontrano nel loro lavoro quotidiano con le persone trafficate.

Le pratiche sono state raccolte utilizzando il seguente criterio comunemente definito: "buona pratica" indica ogni significativa esperienza nel campo della 'prevenzione della tratta di esseri umani' e della 'protezione delle persone trafficate'. Quello di 'buona pratica' non è quindi un concetto fisso in quanto esso è correlato ad esempi pratici in grado di essere utili esperienze di apprendimento, di promuovere lo scambio di idee e di *feedback*, e di essere uno stimolo all'auto-riflessione". In base ad un set di criteri prestabiliti, ogni partner ha selezionato e descritto un ampio spettro di azioni implementate nelle tre principali aree di intervento sociale: prevenzione, assistenza ed inclusione socio-economica, sviluppo professionale. Va osservato che tali categorie di intervento sono interrelate e complementari le une alle altre. Ne consegue che, molte delle pratiche presentate ricadono in più di una delle categorie identificate.

Le pratiche sono state descritte mediante una scheda appositamente elaborata che permette di illustrare i seguenti elementi: area geografica di intervento; *target group* interessato; obiettivi; attività; metodi di lavoro e strumenti impiegati; risorse economiche e finanziarie richieste; risultati raggiunti; esperienze apprese; trasferibilità; *mainstreaming*; e riferimenti dell'ente erogatore del servizio. Infine, le pratiche sono precedute da una breve analisi sulle informazioni raccolte che individua i *trend* delle tre categorie di intervento, evidenzia i punti di forza e di debolezza delle pratiche e mostra i potenziali ostacoli per la loro implementazione in altre aree geografiche.

### **Dalla raccolta dati al monitoraggio**

Il quarto capitolo contiene i principali risultati dell'Attività 4 "Sviluppo di un modello per monitorare il fenomeno". I partner del progetto *Headway* hanno raccolto informazioni sulle principali caratteristiche dei sistemi (parziali o completi) di monitoraggio (o almeno delle fonti informative esistenti) sulla tratta di esseri umani e sui sistemi di supporto presenti nei loro paesi e in altri selezionati all'uopo. Obiettivo della raccolta era l'elaborazione di raccomandazioni su come migliorare i sistemi presi in esame o su come attivare un sistema di monitoraggio nel caso esso non fosse ancora attivo.

Tutti i paesi risultano prevedere meccanismi di supporto per le persone trafficate, anche se con modi e con programmi di diversa natura, che operano principalmente a livello nazionale, anche se, nel caso dell'Italia, del Portogallo e della Germania, essi sono attivi anche a livello locale. Nella maggior parte dei casi, i servizi sono offerti da ONG e associazioni di varia ispirazione e da istituzioni pubbliche (nazionali e/o locali) e, con l'eccezione della Lituania e del Portogallo, operano all'interno di un quadro legislativo anti-tratta definito. Sebbene vengano prese in considerazione forme diverse di sfruttamento (ad es. grave sfruttamento lavorativo; accattonaggio e matrimoni forzati; accattonaggio e tratta di minori, etc.), la tipologia di tratta principalmente considerata è quella finalizzata allo sfruttamento sessuale.

L'analisi comparativa delle informazioni raccolte sui sistemi di supporto ha permesso di esaminare e comparare i sistemi di monitoraggio esistenti nei paesi selezionati al fine di descrivere ed analizzare gli item scelti e formulare proposte operative, in particolare rispetto alle aree considerate critiche. L'analisi sottolinea dapprincipio la necessità di operare una distinzione tra sistemi informativi e monitoraggio. Il primo richiede l'esistenza di strumenti per registrare le informazioni sui fenomeni, le politiche e gli interventi, il contesto in cui si inseriscono e le loro evoluzioni; il secondo, invece, è un processo di analisi di dati che richiede la costruzione di molteplici set di indicatori. Questo è lo strumento di partenza per valutare interventi e politiche e per informare i *policy network* sulle loro dinamiche. In realtà, molti dei sistemi analizzati sono più simili a dei sistemi informativi più che a sistemi di monitoraggio.

Sono state riscontrate differenze significative tra i paesi analizzati per quanto riguarda gli item e gli indicatori utilizzati, sebbene tutti i sistemi raccolgano informazioni sulle persone trafficate. Ciò è indubbiamente un riflesso dell'esistenza di sistemi di supporto locali/nazionali in tutti i paesi partner. Tuttavia, i dati raccolti sono generalmente disomogenei e non elaborati in modo uniforme da permettere la creazione di indicatori specifici e la pubblicazione di rapporti periodici. Poi, le informazioni sulle organizzazioni criminali non sono disponibili in quanto non vengono sistematicamente raccolte e analizzate in nessuno dei paesi presi in esame. L'analisi comparativa ha messo in evidenza che, nella maggior parte dei paesi, alcuni dati sulla tratta sono disponibili ma vengono raccolti ed elaborati informalmente oppure raccolti ma non elaborati ed analizzati.

Il lavoro svolto ha sottolineato ancora una volta l'importanza cruciale di sviluppare e di condividere strumenti analitici per implementare un sistema di monitoraggio efficiente. Al fine di sostanziare tale affermazione, i partner di *Headway* hanno identificato gli elementi

costitutivi che un sistema di monitoraggio dovrebbe comprendere, individuando alcuni esempi di indicatori specifici che dovrebbero essere presi in considerazione (indicatori di contesto, di processo, di risultato, di prodotto, di impatto, di efficienza); e hanno formulato una proposta per disegnare e implementare un modello europeo di monitoraggio sulla tratta di esseri umani.

### **Headway e il database on line**

Il quinto capitolo descrive le principali caratteristiche e il funzionamento del database di *Headway*, che è il principale prodotto dell'Attività 5 "Sviluppo di un modello per mappare le organizzazioni/servizi e mappatura" e dell'Attività 6 "Database transnazionale on-line dei servizi disponibili per persone trafficate". *Headway* è un database transnazionale di organizzazioni e istituzioni che lavorano sulla tratta di esseri umani ed intende essere uno strumento che facilita i contatti, non solo tra le organizzazioni inserite, ma anche con altri possibili soggetti interessati ai temi della tratta. I suoi principali obiettivi sono:

- facilitare la rapida identificazione e i contatti tra istituzioni e organizzazioni attive nel settore della lotta alla tratta:
  - degli Stati membri e di paesi extra-Unione europea;
  - tra soggetti di diverse tipologie (ONG, autorità locali, istituzioni centrali, università, etc.);
  - che lavorano su diverse forme di tratta (sfruttamento sessuale, lavoro forzato, accattonaggio, attività illegali, traffico di organi, adozioni illegali internazionali, matrimoni forzati su catalogo);
  - che operano con diversi *target group* (minori maschi, minori femmine, uomini, donne, transessuali, comunità, operatori sociali e sanitari, educatori, insegnanti, operatori delle forze dell'ordine e personale giudiziario);
  - che implementano tipologie diverse di attività (ad es. servizi a bassa soglia, attività di assistenza, ricerca, formazione, pianificazione e gestione progettuale, etc.);
- facilitare lo scambio di informazioni sulle organizzazioni, i progetti e le attività in materia di tratta;
- favorire la creazione di reti e la cooperazione tra organizzazioni attive nel campo della lotta alla tratta.

Il database si propone di rafforzare e di facilitare le attività di lotta alla tratta quali assistenza, prevenzione, creazione di reti, costruzione di partenariati, azioni di *advocacy*, ricerca e comunicazione.

Le informazioni presenti sul database di *Headway* sono pubbliche e gli utenti non devono inserire alcuna *password* o passare attraverso altri sistemi di restrizione dell'accesso. Gli utenti possono effettuare una ricerca sul database di *Headway* usando i seguenti criteri:

paese, forme di sfruttamento, tipo di attività, tipo di target. In aggiunta, è possibile effettuare una ricerca per parole chiave. Come risultato della ricerca, gli utenti riceveranno una lista di organizzazioni che rispondono ai criteri di ricerca scelti, completi di indicazione geografica e forma giuridica. I nomi delle organizzazioni sono cliccabili ed è così possibile visualizzare la singola scheda contenente tutte le informazioni registrate (dettaglio dei contatti, descrizione del tipo di attività realizzate, *target group* a cui si rivolgono, etc.).

## Valutazione del progetto

Il sesto capitolo presenta i risultati principali della valutazione del progetto condotta da un valutatore esterno, incaricato di verificare la rilevanza, l'efficacia e la sostenibilità delle attività di *Headway* (Attività 10 "Valutazione esterna ed interna"<sup>1</sup>). Il progetto è stato valutato pertinente, poiché è riuscito a rispondere ai bisogni identificati dai partner. Attraverso le attività realizzate, i partner del progetto hanno contribuito a migliorare alcuni strumenti operativi per supportare le persone trafficate e orientare le politiche nel campo della lotta alla tratta.

Il progetto *Headway* può essere considerato un positivo tentativo di raccogliere, analizzare e sistematizzare un'ampia gamma di strumenti e di pratiche sviluppate ed implementate a livello nazionale ed europeo nel settore anti-tratta. Anche gli ostacoli incontrati e le soluzioni adottate possono offrire dei significativi contributi, essenziali per il rafforzamento delle pratiche e l'avanzare della conoscenza sui diversi fenomeni di tratta degli esseri umani.

Il progetto *Headway* può essere considerato efficace per aver raggiunto tre risultati in particolare. In primo luogo, una serie di buone pratiche implementate nel settore della lotta alla tratta è stata raccolta e condivisa. Secondariamente, è stata elaborata una proposta su come sviluppare un sistema di monitoraggio, che potrebbe essere un futuro punto di riferimento per i *policy makers* intenzionati a mettere in funzione un sistema completo e continuativo di monitoraggio e di valutazione dei diversi aspetti della tratta. In terzo luogo, si è avviato un database dei servizi disponibili per le persone trafficate in molti Stati membri e in altri paesi extra-Unione europea. Questo è uno strumento innovativo che potrebbe contribuire notevolmente al miglioramento dei servizi esistenti e allo sviluppo di ampie politiche transnazionali dirette al supporto delle persone trafficate. Se i partner di *Headway* avranno successo nel mettere in piedi le condizioni adeguate per una regolare implementazione degli strumenti sviluppati lo potrà confermare soltanto il tempo.

Infine, nella sezione Allegati, sono incluse le descrizioni e i contatti di ciascun Partenariato di Sviluppo.

---

<sup>1</sup> L'Attività 10 include anche il Segretariato dell'ACT. All'interno del progetto *Headway – Improving Social Intervention Systems for Victims of Trafficking* sono state implementate anche le seguenti attività: Attività 7 "Meeting e conferenze transnazionali"; Attività 8 "Pubblicazione e diffusione"; Attività 9 "Identificazione delle risorse umane per gli scambi internazionali nelle attività di formazione in Portogallo".