

**PER MAGGIORI  
INFORMAZIONI**

[www.osservatoriointerventitratta.it](http://www.osservatoriointerventitratta.it)

 [numeroverde@numeroverdeantitratta.org](mailto:numeroverde@numeroverdeantitratta.org)

 [www.facebook.com/NVAntitratta/](https://www.facebook.com/NVAntitratta/)

 numero verde antitratta

 [numero\\_verde\\_antitratta](https://www.instagram.com/numero_verde_antitratta)

**volume 7**

# soste.

storia e riflessioni  
sul Sistema Antitratta

25 ANNI INSIEME  
A TUTELA DELLE  
VITTIME



# soste.

25 ANNI INSIEME  
A TUTELA DELLE VITTIME

storia e riflessioni sul  
Sistema Antitratta





*Nel panorama attuale del lavoro sociale,  
così frammentato in scompartimenti,  
la nostra è una identità preziosa,  
da valorizzare e da sostenere  
con cura, sempre.*

*Maurizio Braglia*



# Indice

---

- 7 **Introduzione**
- 13 Vincenzo Castelli - Cooperativa sociale On the Road  
***Nascita del Sistema e dell'art 18***
- 25 Andrea Morniroli - Cooperativa sociale Dedalus  
***Come il Sistema Antitratta si è inserito e ha inciso nel sistema di welfare italiano***
- 31 Cinzia Bragagnolo - Regione del Veneto  
***Come gli enti pubblici sono stati chiamati ad occuparsi di tratta***
- 39 Francesca Pitzalis - Congregazione Figlie della Carità di San Vincenzo de' Paoli  
***I principi secondo i quali il Terzo Settore si occupa di tratta di esseri umani***
- 45 Roberto Lavanna - Cooperativa sociale Medtraining  
***Come la progettazione intercetta ed accompagna i fenomeni***
- 51 Serena Mordini - Cooperativa sociale CAT - Portavoce piattaforma nazionale antitratta  
***In che modo il Terzo Settore si è organizzato***
- 59 Chiara Musso - Cooperativa sociale Il Melograno  
***Rapporto tra pubblico e privato nell'attuale coprogettazione***
- 65 Tiziana Bianchini - Cooperativa Lotta contro l'emarginazione - CNCA  
***Adattamento dei progetti all'evoluzione dei fenomeni***
- 75 Maurizio Braglia - Regione Emilia-Romagna  
***Intersezioni con gli altri Sistemi di accoglienza e presa in carico***
- 81 ***Cronologia del Sistema Antitratta***



# Introduzione

---

**a cura del Numero Verde Antitratta**



*Nel dicembre del 1999 il Dipartimento per le Pari Opportunità pubblica il primo avviso per finanziare soggetti, pubblici e privati, che si dovranno occupare di attuare progettualità volte all'emersione e all'assistenza delle persone vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, a norma dell'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione, approvato nel luglio del 1998.*

*I Progetti finanziati saranno 49 sui 69 presentati e, nei primi mesi del 2000, daranno il via ai primi interventi in Italia dedicati espressamente alle persone riconosciute vittime di tratta, frutto di un lavoro durato anni che ha coinvolto soggetti del pubblico e del privato sociale, provenienti da esperienze apparentemente distanti ideologicamente - come ad esempio gli ordini religiosi e il Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute - ma accomunati dalla necessità di intervenire a favore delle donne e a tutela dei loro diritti.*

*Quest'esperienza, assieme alla nascita del Numero Verde Nazionale Antitratta, nel luglio del 2000, ha dato origine a quello che oggi viene comunemente definito il Sistema Antitratta Italiano.*

*Quest'anno, da 25 anni, i Progetti Antitratta rappresentano un modello di buone politiche pubbliche, di virtuosa sinergia operativa tra istituzioni e Terzo Settore e, non da ultimo, la messa a terra di un impianto normativo volto sia alla tutela delle vittime sia al contrasto dei fenomeni, un unicum preso ad esempio in tutta Europa.*

*Un Sistema che ha visto la luce ancor prima che venisse data una definizione normativa della tratta, riportata prima nel Protocollo Addizionale delle Nazioni Unite (Palermo, dicembre 2000) e poi dalla Convenzione di Varsavia (2005), con la quale gli Stati Membri dell'Unione Europea vengono obbligati ad attuare interventi di assistenza alle vittime e di contrasto alla tratta degli esseri umani.*

*Proprio in virtù di questa simbolica ricorrenza, con l'intento di far scaturire una riflessione collettiva su quanto è stato e su quali sono le sfide che attendono tutti noi, il Numero Verde Nazionale ha pensato di*

*dar voce ad alcuni protagonisti del Sistema – sebbene sia consapevole che molte altre potrebbero essere le voci che possono raccontare il significativo mutamento dei fenomeni – i quali, con diverse vesti e da differenti aree geografiche del Paese, hanno provato a ricostruirne la storia.*

*Si tratta in definitiva di 9 interventi che possono essere letti anche come singoli contributi e che affrontano alcune delle sfide e, perché no, delle scommesse, che hanno caratterizzato il lavoro di questi anni. Contengono, come è normale che sia, anche alcune riflessioni scomode in relazione alle prospettive o agli impegni che erano stati messi in agenda e che, per molteplici motivi, sono stati disattesi. I testi sono impreziositi da 4 illustrazioni di Alessia Maria Provenzano, la quale ha saputo cogliere alcuni aspetti caratterizzanti del Sistema.*

*In 25 anni il Sistema Antitrattra ha affrontato sfide diverse, trasformazioni profonde e crisi inaspettate. Alcune dettate da eventi geopolitici che hanno inciso sui flussi migratori, altre da azioni criminali internazionali che hanno investito nel mercato degli esseri umani, altre ancora da interventi normativi europei e da azioni di governo non sempre vicine al sentire di chi lavora quotidianamente con queste vicende umane, drammatiche e complesse. In particolare il Sistema è stato sollecitato ad adattare i suoi interventi, inizialmente centrati quasi in esclusiva sullo sfruttamento della prostituzione, ad una molteplicità di ambiti di sfruttamento, in particolare quello lavorativo.*

*Da un Sistema prevalentemente dedicato al femminile, si è passati ad oggi a valutare maggiormente persone che appartengono al genere maschile, con una stabile percentuale di persone transgender. Un ultimo importante mutamento riguarda infine il lavoro multi-agenzia, inizialmente agito quasi in esclusiva con le Forze dell'Ordine, fino ad essersi trasformato oggi in un complesso e capillare agire con le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, gli Ispettorati del Lavoro territoriali e gli Enti Locali, solo per citarne alcuni.*

*Il Sistema Antitratta ha provato a rispondere a queste sfide, trasformazioni e crisi con grande responsabilità, coinvolgendo tutti i soggetti: importanti organizzazioni del Terzo Settore, Enti Locali - in particolare le Regioni -, Ordini Ecclesiastici, movimenti per i diritti delle persone più vulnerabili, Università e singoli professionisti, che con capacità e competenze hanno saputo trovare risposte a svariati problemi che balzavano, spesso in modo emergenziale, all'attenzione degli operatori e delle operatrici.*

*Lo ha fatto tenendo come riferimento il paradigma dei diritti umani su cui costruire un solido ed efficace Sistema di protezione.*

*Impedire che persone vulnerabili, tali quasi sempre già prima dell'inizio del loro percorso migratorio, vengano lese nella loro dignità di persone al fine di arricchire alcuni, non è una questione politica o di parte, bensì un impegno a cui una società civile non può e non deve rinunciare, mai.*

*Questo breve excursus nella storia del Sistema Antitratta Italiano vuole anche essere un ringraziamento a tutte le persone le quali, con ruoli e professionalità diverse, in questi 25 anni hanno contribuito alla realizzazione degli interventi a favore delle persone vittime di questi fenomeni e ad arricchire il Sistema costruito a loro tutela.*





# NASCITA DEL SISTEMA E DELL'ART 18

---

**Vincenzo Castelli**

**Cooperativa sociale On the Road**

## Contesto storico e normativo

A partire dall'inizio degli anni '90, l'Italia si trovava ad affrontare un crescente fenomeno di tratta di donne e minori, spesso provenienti da paesi dell'Est Europa, dell'Africa e dell'America Latina, sfruttati in particolare nel mercato della prostituzione.

Nello specifico il problema della tratta in Italia si stava avviando ad essere un fenomeno complesso in quanto si presentava come un processo in divenire, del tutto nuovo per chi si occupava di marginalità sociale, con una velocizzazione vorticoso dei flussi (alcune ricerche di questi anni parlavano di una presenza tra le 30.000-50.000 unità soprattutto in strada), delle nazionalità (ragazze nigeriane, arrivate già alla fine degli anni '80, le albanesi, giunte in maniera massiccia e selvaggia con storie di estrema violenza agli inizi degli anni '90, da ultime, a partire dall'anno 1995, le altre ragazze dell'est Europa dell'ex URSS e dal Centro America ed America Latina), della modalità di esercizio della prostituzione indotta o coatta determinata appunto dalla tratta di donne extra-comunitarie. Tale situazione, davvero di nuova fenomenologia in Italia si caratterizzava: per l'estrema forma di violenza subita dalle ragazze da parte dei protettori, dalla massiccia presenza in strada, quasi *manu militari*, dal conflitto tra abitanti dei quartieri e le ragazze che li occupavano per prostituirsi e dalla presenza della quasi totalità di donne, unitamente alle persone transgender di origine latinoamericana ed in parte italiana.

Si ravvisava altresì una grande difficoltà ad affrontare il problema della tratta isolato da altre fenomenologie (ad esempio quella della prostituzione) e linee di tendenza quali:

- Le spettacolarizzazioni del mondo della prostituzione (con le sue violenze, trasgressioni, paradossalità, intrighi) da parte dei *mass-media* che facevano negli anni '90, come oggi del resto, del fenomeno "prostituzione" un oggetto comunicativo di scambio fortissimo;
- Le campagne di moralizzazione pubblica e di "ritrovato" senso del pudore da parte del cittadino medio tra etica pubblica e trasgressione privata;
- Il dibattito ancora aspro tra contrapposte idee (quanto non ideologie) tra proibizionismo e liberalizzazione, tra criminalizzazione della persona che si prostituisce e tutela dei suoi diritti, tra ripristino delle case chiuse e attivazione della "zonizzazione" del fenomeno;
- Il rapporto tra il mondo della prostituzione e la criminalità organizzata, locale ed internazionale, con la modificazione strutturale del rapporto tra prostituzione e comunità locale (gravi problemi di insicurezza e manifestazioni di intolleranza da parte dei cittadini);
- La forte correlazione tra prostituzione extra-comunitaria ed immigrazione (con dibattiti, già allora, sulla clandestinità, sulla regolamentazione dei flussi migratori);
- Il legame presente tra prostituzione e malattia (HIV e Malattie a Trasmissione Sessuale).

Tutte queste variabili non aiutavano a far cogliere, nelle rappresentazioni sociali della collettività italiana, la particolarità e la differenza del fenomeno della tratta rispetto al complesso fenomeno della prostituzione e dell'immigrazione.

A partire da questo scenario storico si colloca una riflessione di “lunga navigazione” che ci porterà alla nascita del Sistema Antitratta in Italia che è strettamente legata all'introduzione dell'articolo 18 del Testo Unico sull'Immigrazione (D.Lgs. n. 286/1998). Questo articolo ha rappresentato e rappresenta una pietra miliare nella lotta contro la tratta di esseri umani, in particolare per quanto riguarda la protezione delle vittime e la loro *emersione* da situazioni di sfruttamento.

Si fa riferimento al termine “lunga navigazione” in quanto il fenomeno della tratta degli esseri umani in Italia, caratterizzato dallo sfruttamento sessuale, viene già percepito tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90. Ricordo già l'avvio di interventi a tale proposito di alcuni Enti Locali come ad esempio i comuni di Bologna, Torino e Venezia, e di organizzazioni del privato sociale, come l'Unione delle Superiori Maggiori Italiane, la Caritas Italiana, la Comunità Papa Giovanni XXIII, l'Associazione On The Road, il Gruppo Abele, alcune Case delle Donne, il Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute e il Movimento di Identità Transessuale.

Resta un ricordo, non solo simbolico, recentemente citato in un'intervista sul Corriere della Sera all'allora Ministra della Solidarietà Sociale, On. Livia Turco, l'incontro con alcuni attori del mondo sociale, realizzato nell'agosto del 1996, per affrontare il tema della tratta di esseri umani. Ricorda la Turco:

“

**Misi attorno ad un tavolo tutti quelli che si occupavano di prostituzione, in qualsiasi modo, a qualsiasi livello. Suore e prostitute, sacerdoti ed operatori di strada. Soltanto loro tutti insieme potevano far venire alla luce quel fenomeno allora misconosciuto che si chiama tratta degli esseri umani**

”

In quello scenario si rese evidente l'inadeguatezza delle politiche, degli strumenti penali e amministrativi nel proteggere le vittime e nel perseguire i trafficanti. In risposta, il legislatore (Turco-Napolitano) introdusse un dispositivo innovativo con l'art. 18 del D.Lgs. 286/1998, attuato nel 2000. Da notare che l'art.18 si colloca all'interno di un dispositivo legislativo sull'immigrazione, il Testo Unico, che ha rappresentato nei decenni uno dei pochi atti legislativi davvero integrati e lungimiranti sulle politiche migratorie in Italia. Successivamente, a parte la sciagurata Bossi-Fini, a livello legislativo si è provveduto unicamente con emendamenti circostanziati e molto spesso contraddittori.



## **L'art.18 del Testo Unico sull'Immigrazione**

Le principali caratteristiche dell'art. 18 D.Lgs, 286/1998 sono:

- Il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale a favore di cittadini stranieri che si trovano in una condizione di grave sfruttamento, spesso vittime di tratta o riduzione in schiavitù.
- Due modalità principali di accesso:
  1. Percorso giudiziario: la vittima collabora con le autorità in un procedimento penale contro gli sfruttatori;
  2. Percorso sociale, detto anche *Programma di assistenza e integrazione sociale*: la vittima non denuncia, ma è presa in carico da un ente autorizzato, che ne segnala la condizione alla Questura.
- Il permesso di soggiorno, della durata iniziale di sei mesi, può essere rinnovato per un anno e consente l'accesso al lavoro, allo studio e all'assistenza sanitaria ed è convertibile.

Si può dire che con l'art. 18 nasce un modello unico in Europa fondato su una rete integrata tra Forze dell'Ordine, Magistratura, Enti Locali, Associazioni del Terzo Settore, Enti specializzati nella protezione delle vittime. Questa rete di lavoro multi-agenzia ha portato alla nascita del cosiddetto Programma di assistenza e integrazione sociale che ha avuto anche un forte impatto nel contrasto alla tratta, grazie ai finanziamenti del Dipartimento per le Pari Opportunità che si avviarono agli inizi degli anni 2000 e tuttora erogati.

Si ricorda che prima dell'art. 18 non esisteva una normativa specifica di protezione per le vittime di tratta, che venivano considerate principalmente come clandestine da espellere, non come persone sfruttate da proteggere. In questa lacuna normativa, alcune organizzazioni del Terzo Settore (soprattutto comunità religiose, cooperative sociali e ONG) iniziarono ad intervenire autonomamente per assistere le vittime, offrendo ospitalità, supporto psicologico, percorsi di fuoriuscita dalla tratta utilizzando quando possibile la richiesta di un permesso di soggiorno per motivi di giustizia (come quello applicato ai collaboratori di giustizia per mafia e criminalità organizzata) il quale non consentiva lo svolgimento di attività lavorativa.

### **La promulgazione della legge n.228/2003 "Misure contro la tratta di persone"**

La riflessione avviata alla fine degli anni '90 con l'approvazione dell'art.18 ha, senza alcun dubbio, strutturato una forte sensibilità a livello politico ed istituzionale sul fenomeno della tratta degli esseri umani in Italia. In tal senso, a mio avviso, va stigmatizzata l'attivazione di una proposta di Legge, presentata da Anna Finocchiaro il 9 luglio 2001, e firmata l'11 agosto 2003.

## Contenuti principali della L.228/2003:

### 1. Nuove fattispecie penali:

- Introduce forme di reato per la riduzione in schiavitù, in particolare in relazione alla tratta di esseri umani;
- Vengono potenziate le norme già presenti negli art.600-604 del codice penale, con maggiori sanzioni e strumenti repressivi.

### 2. Responsabilità amministrativa per le persone giuridiche:

- Si applicano sanzioni amministrative (anche interdittive fino alla definitiva esclusione) in capo alle entità giuridiche coinvolte nei reati contro la personalità individuale.

### 3. Assistenza alle vittime:

- È istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un Fondo per le misure antitratta volto a finanziare *Programmi per l'assistenza e l'integrazione delle vittime*;
- Prevede un *Programma Speciale* (art.13) che assicura alloggio, vitto e assistenza sanitaria transitoria alle vittime, compatibilmente con le disposizioni umanitarie previste dall'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione;

### 4. Prevenzione e cooperazione internazionale:

- Il Ministero degli Esteri, insieme agli altri ministeri competenti (Interno, Pari Opportunità, Giustizia, Lavoro e Politiche Sociali), promuove incontri internazionali e campagne informative nei Paesi di origine delle vittime. Introduce misure di rafforzamento delle politiche preventive contro lo sfruttamento dei più vulnerabili.

L'approvazione, all'unanimità, della L.228/2003 evidenzia una costruzione *in progress* (così si pensava e si auspicava) di un percorso non solo penale e giudiziale, ma anche e soprattutto sociale nella volontà di voler strutturare un *corpus* integrato ed integrale tra art.18 ed il cosiddetto art.13 della Legge 228/2003 per addivenire ad un Piano pluriennale, a forte trazione inclusiva per le vittime di tratta, che potesse sempre più sviluppare un vero e proprio sistema di servizi stabile e garantito nel tempo. La storia ci dirà poi che così non è stato.

## **Il grande valore aggiunto: il ruolo e la forte contrattualità degli enti antitratta**

L'esperienza iniziale di alcuni soggetti del Terzo Settore e di alcune amministrazioni pubbliche locali, negli anni '90, ha avuto un ruolo fondamentale e pionieristico nell'elaborazione e nella successiva adozione dell'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione. Queste realtà, con le loro pratiche concrete sul territorio, hanno anticipato i contenuti della norma e hanno contribuito in modo sostanziale alla sua definizione e applicazione.

Tra le esperienze più significative si evidenziano:

- Le attività delle comunità di accoglienza, come quelle promosse da associazioni come Gruppo Abele, Comunità Papa Giovanni XXIII, On the Road, Associazione TAMPEP, ecc.

- Complessivamente le organizzazioni che hanno avviato interventi sulla tratta sono stati quelle del mondo cattolico (nello specifico la Caritas Italiana, l'USMI, la comunità Papa Giovanni XXIII), il mondo delle organizzazioni di donne (in particolare le Case delle Donne, centri di accoglienza femminista), il mondo delle comunità di accoglienza e cooperative sociali, la realtà dei movimenti (CDCP, TAMPEP, MIT).
- L'impegno di alcune amministrazioni comunali e regionali (es. Torino, Venezia, Bologna, Regione Emilia-Romagna) che iniziarono a co-finanziare progetti di protezione e a collaborare con enti del privato sociale. Specificatamente ricordiamo il progetto del Comune di Bologna ("Garantire alle donne il diritto a non prostituirsi" e "Moonlight project"), quello del Comune di Venezia ("Città e prostituzione"), quello della Regione Emilia-Romagna ("Oltre la strada").
- Le prime collaborazioni operative tra il mondo del sociale (pubblico e privato) e le Forze dell'Ordine per aiutare le vittime a sottrarsi agli sfruttatori.

Queste prassi territoriali, seppur informali all'inizio, hanno prodotto un modello che metteva al centro:

- La protezione della vittima come priorità assoluta;
- La possibilità per la vittima di non dover denunciare immediatamente, ma di intraprendere un percorso sociale protetto;
- L'idea di integrazione sociale attraverso accesso al lavoro, alla salute e alla formazione.

In tal senso si ritiene che la normativa italiana, con l'art. 18, sia divenuta uno dei primi esempi europei di legge costruita su esperienze concrete, in cui il Terzo Settore non solo ha avuto un ruolo attuativo, ma ha anche ispirato e indirizzato il legislatore. Questa modalità di *co-costruzione* normativa tra società civile, amministrazioni locali e Stato fu considerata un modello innovativo di *governance* partecipata, ancora oggi citato come *best practice* a livello internazionale.

### **La strutturazione del Registro delle associazioni e degli enti che operano in favore degli immigrati**

Il Registro, in capo al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, istituito ai sensi degli articoli 42 e 18 del D.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, "Testo Unico sull'Immigrazione", si articola in due sezioni principali:

- Prima Sezione: enti, associazioni, organismi privati che svolgono attività di integrazione sociale degli stranieri (art. 42 T.U.I.);
- Seconda Sezione: enti e associazioni che realizzano *Programmi di assistenza e protezione sociale*, disciplinati dall'art. 18 del Testo Unico.

I principali requisiti e vincoli, di iscrizione alla seconda sezione, stabiliti nel D.P.R. n. 394/1999 (attuativo del T.U.I.), in particolare agli articoli 52 e seguenti:

### 1. Tipo di soggetti ammessi:

- Solo enti e associazioni private (esclusi enti pubblici o organismi internazionali) con comprovata esperienza, tra cui specifiche esperienze nel settore della lotta alla tratta, violenza, assistenza a minori, ecc.

### 2. Documentazione richiesta:

- Curriculum (esperienze documentate);
- Dichiarazione sull'assenza di condizioni interdittive o procedimenti penali pendenti per il rappresentante legale o membri degli organi direttivi (art. 52, comma 3);
- Disponibilità di operatori competenti nelle aree psicologico-sanitarie, educative, sociali, con continuità operativa anche se volontari;
- Disponibilità di strutture ricettive adeguate all'accoglienza (caratteristiche tipologiche, ricettività, conformità);
- Descrizione dettagliata del programma di assistenza e integrazione sociale, articolato e personalizzato per il target specifico;
- Collaborazioni o rapporti esistenti con enti locali, regioni, altre istituzioni

Credo che sia molto importante sottolineare il senso ed il forte valore che ci fu nella strutturazione di un registro nazionale che definisse i criteri ed i vincoli per poter gestire programmi di protezione sociale a favore delle vittime di tratta in Italia. Tali enti hanno rappresentato nel tempo un valore aggiunto sviluppando pratiche innovative, basate sull'*empowerment* delle persone vittime di tratta e sfruttamento attraverso assistenza sanitaria, supporto psicologico, accoglienza, consulenza legale, istruzione, formazione e aiuto nella ricerca di lavoro. La strutturazione di un registro aveva, ed ha, il compito di garantire professionalità, capacità e competenze nell'accompagnamento delle vittime di tratta. Aveva, ed ha, altresì un ruolo di grande partecipazione e co-programmazione con gli organi governativi ed istituzionali impegnati nella lotta alla tratta degli esseri umani.

### Alcune riflessioni

Il Sistema Antitratta italiano è stato più volte citato come buona pratica internazionale in diversi rapporti del Consiglio d'Europa redatti dal GRETA - *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* - e della Commissione Europea.

La Direttiva 2011/36/UE sulla tratta degli esseri umani dell'Unione Europea è stata chiaramente influenzata dall'articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione italiano, tanto da essere spesso citata come *best practice* a livello europeo nella lotta alla tratta e nella protezione delle vittime.

In particolare, l'art. 18 del T.U. immigrazione ha:

- Ispirato un modello centrato sulla vittima;
- Mostrato che la protezione e la collaborazione possono coesistere;
- Contribuito alla visione non punitiva e umanitaria delle vittime nel contrasto alla tratta, ora incorporata nella normativa europea.

Nel tempo è stato strutturato un Sistema Antitratta che dal 2000 ad oggi ha preso in carico circa 25.000 persone, 75.000 entrate in relazione con i servizi, 400-500.000 contattate negli anni con il lavoro di *outreach* e prossimità. Ovvero un portentoso "*social made in Italy*".

Nonostante tutto ciò si continua a navigare a vista con progetti estemporanei di durata media di 15 mesi, finanziati dal Dipartimento per le Pari Opportunità, che non sono contemplati nel paniere dei Livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS), con grande difficoltà programmatica degli interventi da mettere in campo.

Pensando agli inizi della costruzione del Sistema Antitratta, ma ancora più oggi, non si comprende perché (pur se raccomandato da GRETA) non ci sia ancora un nuovo organo indipendente di monitoraggio e di garanzia, eventualmente anche con compiti di ricerca e promozione di efficaci azioni di sistema, incaricato di relazionare almeno annualmente al Parlamento e al Governo sull'attuazione delle azioni contro la tratta e lo sfruttamento, nonché abilitato a scambi di dati e informazioni con gli stakeholders pubblici e privati. La designazione del DPO come *Meccanismo Equivalente*, che è stata la soluzione fin qui prescelta dal governo, non è rispondente all'esigenza del monitoraggio, giacché non possono coincidere in capo allo stesso ufficio compiti di realizzazione delle azioni e compiti di valutazione e di proposta, che richiedono il requisito necessario dell'indipendenza. Il nuovo organo da istituire ex novo potrebbe essere un *National Rapporteur*, sulla scorta delle indicazioni della Convenzione del Consiglio d'Europa, ovvero un Garante, in linea con alcune esperienze nazionali come l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, e il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

Infine si ritiene che il grande vulnus dall'avvio dell'applicazione dell'art.18 sia stato il progressivo ridimensionamento del cosiddetto "percorso sociale" previsto dall'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione che è stato, almeno inizialmente, una delle innovazioni più avanzate della normativa italiana contro la tratta di esseri umani in quanto centrato sul riconoscimento della violazione subita dalla vittima (nella logica dei suoi diritti) e non dalla collaborazione della vittima. Pertanto, a distanza di quasi trent'anni dalla sua introduzione, molti analisti e operatori del settore parlano di un parziale fallimento o progressivo svuotamento di questo strumento, soprattutto nella sua applicazione concreta.

Tutto ciò fa capire che il grande obiettivo per cui molte organizzazioni avevano lottato è stato ridimensionato a livello fattuale con una prassi incentrata quasi esclusivamente sul percorso giudiziale. In effetti progressivamente l'approccio adottato, incentrato principalmente sulla risposta del sistema penale, si è basato su un modello di identificazione che dipende prevalentemente da operazioni di polizia, mirate a individuare indicatori del crimine di tratta, condizione preliminare per il riconoscimento dello status di vittima.

In definitiva all'inizio della costruzione del Sistema Antitratta c'era la centralità attorno al livello dei diritti delle vittime di tratta piuttosto di quello di collaboratore di giustizia (appunto con il percorso sociale) così come, anche qui senza risultati significativi, quello del risarcimento alle vittime stesse.

## Conclusioni

La storia dell'avvio del Sistema Antitratta aveva tra gli obiettivi, oltre ovviamente a quello di supportare e accompagnare all'autonomia le vittime di tratta, quello di costruire politiche di riconoscimento dei diritti delle stesse, del *vulnus subito* con lo sfruttamento. Per questo soprattutto ci si era messi in gioco con tanta fatica e passione.

Emblema di tutto ciò fu il documento/movimento chiamato *"Da vittime a cittadine e cittadini"* messo in campo da molti enti antitratta. Il documento, promosso dalla onlus On the Road insieme al comitato CNCA (Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza), nel 2006 con 157 enti firmatari, tra organizzazioni non profit, regioni, province, comuni, aziende sanitarie locali e consorzi sociali, impegnati nella protezione, assistenza e integrazione delle vittime della tratta. Il documento affrontava il fenomeno della tratta come una questione non solo normativa, ma anche culturale. Proponeva una trasformazione: da una visione delle vittime come semplici soggetti passivi a individui con diritti da riconoscere, promuovendo l'idea di cittadini e cittadine.

Questa può essere considerata l'eredità degli anni che furono e che avvia una sfida da rimettere in campo nel tempo presente, ancora più complesso.

## RICUCIRE LE FRATTURE

---

L'illustrazione mostra il gesto della cura: un grande strappo viene ricucito grazie al filo, che diventa sutura e allo stesso tempo ricamo. Il welfare è in grado di risanare le fratture, generando nuova tessitura.



RICUCIRE

LE FRATTURE





COME IL SISTEMA ANTITRATTA SI È  
INSERITO E HA INCISO NEL SISTEMA DI  
WELFARE ITALIANO

---

**Andrea Morniroli**  
Cooperativa sociale Dedalus

Proprio quando lo Stato sembra indebolire fortemente la sua funzione costituzionale di primo garante dell'esigibilità dei diritti – da una parte piegandosi alle esigenze del mercato che fa profitto nella messa in produzione delle sofferenze, dall'altra proponendo un welfare sbilanciato su un impianto contenitivo e istituzionalizzante – il Sistema Antitratta prova testardamente a rimanere coerente con la sua storia.

Significa che, pur sentendo il peso delle derive che spesso complicano e a volte impediscono i processi di emancipazione delle persone, il Sistema le mantiene al centro non solo come beneficiarie degli interventi bensì soprattutto come attori protagonisti dei percorsi di emancipazione. Con la consapevolezza che la complessità del fenomeno della tratta va *lavorato* in alleanze larghe, multidisciplinari e pluri-attoriali.

Un impianto fondato su un partenariato virtuoso tra enti pubblici, istituzioni, forze di pubblica sicurezza, civismo attivo e cooperazione sociale, in cui il privato non si sostituisce al pubblico, ma allarga le cornici e rende più ricca la funzione pubblica degli interventi. In cui tutti gli attori si riconoscono reciprocamente come indispensabili l'uno all'altro.

D'altronde, il Sistema Antitratta, come la stessa definizione dell'art.18 che è la sua origine normativa, nasce dall'incontro e dal confronto aperto tra una politica lungimirante e coraggiosa (capace di guardare alla complessità e di andare oltre il "qui e ora") e un Terzo Settore colto e riflessivo, laico e religioso, che aveva ancora chiaro come il proprio ruolo non fosse solo quello operativo, ma anche politico e culturale. Una relazione per questo consapevole di doversi strutturare su due livelli: quello delle pratiche, ma anche quello delle politiche, partendo dal considerare gli interventi tanto come luogo del fare quanto come processi di ricerca azione, di luogo privilegiato di osservazione e riflessione per estrarre da essi indicazioni di *policy* sia nazionali che locali.

Da tale percorso via via si è costruito l'impianto metodologico e operativo del Sistema e nel contempo sono emerse quelle indicazioni che non solo hanno migliorato nel tempo la sua capacità di leggere il fenomeno e quindi di lavorare meglio con le persone coinvolte, ma che negli anni hanno anche influenzato posture e approcci degli interventi sociali in altri ambiti e rivolti ad altre forme di fragilità.

Era successo peraltro anche allo stesso Sistema Antitratta che fin dalla sua costituzione aveva usufruito, soprattutto nel *lavoro di prossimità*, dei saperi e delle impostazioni di chi già lavorava con gli strumenti del lavoro di strada e di riduzione del danno, si fa riferimento a esperienze come Parsec e Gruppo Abele, o al Movimento Identità Transessuale di Bologna o al Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute di Pordenone. Proprio il lavoro di prossimità è stato uno dei pilastri del Sistema Antitratta non solo per la fondamentale azione di informazione, prevenzione ed educazione sanitaria, ma perché nelle strade e nelle piazze, in una relazione pari e non giudicante, si sono costruite le relazioni fiduciarie che hanno consentito a molte persone vittime di tratta di sentirsi meno sole; di trovare il coraggio e la forza di sottrarsi a situazioni di sfruttamento e di coercizione dense, a volte feroci e giocate in un intreccio perverso di strumenti ricattatori economici, sociali, culturali ed emozionali.

“

**Tutte le volte che in strada, oltre all'accoglienza dell'esserci e il supporto ai bisogni immediati, ho offerto alle persone sfruttate sessualmente un profilattico ho pensato che in quel gesto non vi fosse solo l'obiettivo di tutela della salute, ma anche un forte messaggio: "Ti offro uno strumento di lavoro perché non ti giudico".**

”

Forse questo approccio non giudicante, che si propone come accompagnamento e non come sostituzione dell'altro, fondato su una sorta di *etica della possibilità* in cui gli operatori e le operatrici si trasformano in "spacciatori di opportunità", può essere proposto come prima indicazione di metodo che ha saputo orientare altri ambiti delle politiche di welfare: la persona al centro, riconosciuta nella complessità dei propri bisogni e fragilità, ma anche come portatrice di diritti, capacità e aspirazioni. Significa lavorare *con* e non *per*. la persona è attore e non oggetto dell'intervento, nella consapevolezza che ogni altro approccio finisce per alimentare un welfare paternalista e categoriale oppure, anche senza volerlo, per cronicizzare le situazioni di dipendenza delle persone dai servizi.

Una centralità della persona che rimane cruciale anche nelle altre fasi dei Progetti Antitratta perché nei fatti tutte le azioni successive alla prossimità – protezione, accoglienza, ottenimento del permesso di soggiorno, inclusione socio-lavorativa e autonomia della persona – si strutturano attorno al *Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale* costruito in modo condiviso e con un forte protagonismo delle persone che vengono prese in carico.

Un altro elemento di forte caratterizzazione del Sistema Antitratta è stato il rapporto che pubblico e privato sociale hanno saputo instaurare sia a livello nazionale che territoriale.

Un rapporto che per prima cosa si è fondato sull'assenza di delega di responsabilità da parte del pubblico rispetto alla propria funzione di governo e coordinamento del Sistema stesso. A livello centrale facendo la scelta di mantenere la gestione come Dipartimento per le Pari Opportunità assicurando così da una parte un buon dialogo e coordinamento tra i diversi ministeri competenti, d'altra parte l'apertura di un ponte bidirezionale di scambio e confronto tra progetti territoriali e livello centrale.

A livello locale curando la nascita di alleanze tra enti locali, istituzioni e Terzo Settore dove il pubblico, indipendentemente dagli aspetti formali, in quasi tutte le situazioni mantiene un ruolo politico, in particolare per quanto attiene il supporto delle attività e l'intreccio con gli altri servizi di welfare locale, nonché la cura della messa a sistema degli interventi del *Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani* (2022-2025).

Certo, non sempre la densità di funzionamento del Sistema è stata garantita dallo Stato centrale con la stessa attenzione in termini di investimento politico prima ancora che economico. Nel corso di questi anni abbiamo avuto momenti in cui sembrava prevalere la

logica del disinvestimento o comunque del relegare il Sistema Anitratta in una sorta di "riserva indiana" quasi prevalesse l'idea che di fronte alla complicazione di smantellare un Sistema che molti paesi europei e non solo ci invidiano e studiano, la tentazione fosse quella di renderlo tutto sommato auto-referenziale, con il minimo di risorse sufficienti non tanto a farlo vivere, ma a permettere la sua sopravvivenza.

Ma il sistema ha resistito anche perché negli anni in cui ha prevalso a livello centrale la tendenza a disinvestire, sono stati i territori a tenere insieme e dare omogeneità agli interventi, mantenendo per altro vivi i legami e gli scambi tra i diversi contesti. Un lavoro di tenuta che in assenza di un attento governo politico centrale ha trovato due principali attori di sostegno: il Numero Verde Nazionale in aiuto alle persone vittime di tratta e/o grave sfruttamento, che via via ha allargato la sua iniziale funzione di veicolazione territoriale delle chiamate di aiuto e segnalazione a quella di promotore di momenti di confronto e approfondimento su temi, nodi e criticità che emergevano dall'evolversi delle azioni e degli interventi dei diversi Progetti. Le alleanze nate tra gli Enti del Terzo Settore operativi nei diversi Progetti come ad esempio la Piattaforma Nazionale Antitratta, il Gruppo a hoc del C.N.C.A. e la rete Caritas, che hanno saputo vincere le auto-referenzialità tipiche di tale tipologia di enti per costruire una costante azione di relazione e confronto sia per curare e valorizzare il Sistema, sia per svolgere un ruolo di *advocacy* nei confronti del governo e delle istituzioni locali.

In ogni caso oggi si è tornati a un buon livello di tenuta e di investimento da parte del Dipartimento anche se il cambiamento culturale che spinge il welfare verso un impianto sempre più contenitivo, insieme a politiche di governo dei flussi migratori sempre più sbilanciate sul piano repressivo emergenziale, non facilitano il lavoro dei Progetti né tanto meno i percorsi di inclusione e autonomia delle persone beneficiarie del *Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale*. Un cambiamento culturale che al di là di quelle che sono le ricadute specifiche sui Programmi, modificano l'atteggiamento delle questure e delle prefetture a livello locale che spesso fanno prevalere la diffidenza piuttosto che la collaborazione con i Progetti a livello territoriale. Questo punto è particolarmente dirimente per un Sistema, come quello Antitratta, che faceva e fa proprio della collaborazione virtuosa e nel reciproco riconoscimento tra operatori sociali e di pubblica sicurezza uno dei suoi punti di forza: il riconoscersi come parti propedeutiche l'una all'altra nella lotta ai trafficanti, ma con la consapevolezza dell'altrettanta centralità della tutela delle vittime. Non a caso la norma prevede che il permesso di soggiorno per articolo 18 possa essere rilasciato anche nel caso in cui la persona, identificata formalmente come "vittima di tratta e/o grave sfruttamento" scelga di non sporgere denuncia e di accedere al Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale. Certo sappiamo che tale possibilità è stata praticata a "macchia di leopardo" e che spesso ha trovato resistenza da parte della Magistratura e delle Forze dell'Ordine, ma rimane un caso virtuoso, unico e originale nel nostro Sistema. Un segnale di reciproca fiducia tra chi ha il mandato di contrastare il fenomeno criminale e chi ha quello di tutelarne le vittime.

Un altro elemento di originalità del Sistema Antitratta è stato quello di considerare come parte integrante dei servizi il lavoro culturale, informativo, di mediazione sociale e dei conflitti rivolto alle comunità locali. Un'attenzione fondamentale soprattutto in relazione alla presa in carico di persone quasi sempre fortemente stigmatizzate o raccontate in negativo nel dibattito pubblico e mediatico. Persone i cui comportamenti, indipendentemente dai fattori che li determinano, impattano in modo denso sulla percezione di sicurezza della cittadinanza. Insomma, forse prima di altre tipologie di intervento sociale, il lavoro dei Progetti Antitratta si è reso conto che è molto difficile tutelare e promuovere diritti di persone che vengono viste con diffidenza, preoccupazione e a volte con rancore dalle comunità.

Infine, il Sistema Antitratta ha insegnato che non si può guardare al mondo e ai fenomeni che lo attraversano con sguardo neutro, ma assumendo uno sguardo e una prospettiva di genere. Non solo per quanto attiene il tema, più ovvio, della tratta a fini di sfruttamento sessuale, che inevitabilmente si intreccia con il tema della prostituzione e con la diffusa incapacità maschile a non introdurre asimmetrie di potere nella relazione sessuale con l'altro genere (l'unico cliente tipo è il maschio), ma anche nel guardare all'insieme dei settori dove la tratta e il grave sfruttamento si presentano.

Se è vero che oggi il fenomeno è profondamente cambiato rispetto ai primi anni in cui i Progetti sono stati avviati, l'impianto culturale del Sistema, i suoi elementi di metodo e approccio rimangono assolutamente validi e alternativi a quelle che sembrano le direzioni assunte dalle politiche sui temi del welfare.

“

**Soprattutto è un'impostazione che ha consentito ai presidi e ai servizi di non scivolare in una logica meramente prestazionale, ma di rimanere ancorati a un'idea di lavoro sociale che abita la dimensione politica e culturale, sapendo che altrimenti si possono accompagnare alcune persone nei percorsi di autonomia, senza tuttavia riuscire a metter mano alle dimensioni sociali, economiche e culturali che quelle fragilità producono. Avere questa prospettiva può sembrare velleitario o utopico ma non averla significa rintanarsi in un ruolo alla fine meramente contenitivo.**

”

Il Sistema Antitratta, come per altro è successo per altri filoni di intervento sociale di questo Paese, è nato per l'incontro di saperi e competenze pubbliche e del privato sociale, accompagnate anche dalla capacità di immaginare e costruire quello che ancora non c'era. Di fondare un'alleanza inventiva perché capace di immaginare nuove istituzioni più giuste, con al centro la persona, riconosciuta in primis nel suo essere portatrice di diritti e aspirazioni.



# COME GLI ENTI PUBBLICI SONO STATI CHIAMATI AD OCCUPARSI DI TRATTA

---

**Cinzia Bragagnolo**

**Regione del Veneto**



Le radici del coinvolgimento e dell'impegno degli Enti Locali nei confronti dei fenomeni legati allo sfruttamento, si collocano temporalmente alla fine degli anni novanta, quando i territori videro emergere e acutizzarsi la conflittualità tra la popolazione residente e le persone che si prostituivano in strada.

Di fronte a questa sfida, alcuni Enti Locali scelsero di non adottare una linea repressiva, affrontando quindi la questione solo dal punto di vista dell'ordine pubblico e abdicando al proprio mandato di perseguire il bene comune, ma provarono a cogliere la sfida di affrontare le complessità di un nuovo fenomeno sociale che si manifestava attraverso la presenza in strada di giovani donne straniere, provenienti dall'est Europa e dall'Africa Sub-Sahariana.

Seppur in maniera emergenziale e a volte disordinata, non vi era infatti un raccordo e un coordinamento tra Enti Locali di territori limitrofi, questi primi interventi da parte degli enti pubblici sono stati particolarmente significativi e strategici perché, da un lato, hanno rappresentato un'assunzione di responsabilità rispetto al proprio ruolo di governo delle città e di legittimazione dei bisogni e delle istanze di tutti i soggetti coinvolti, dall'altra hanno costituito una spinta importante alla *governance* condivisa con gli altri interlocutori, sia istituzionali sia del privato sociale, in modo coordinato e condiviso per affrontare sfide complesse.

Le ricadute di questo paradigma di intervento sono state molteplici:

- la conoscenza del fenomeno della prostituzione straniera, non come libera ed autodeterminata, ma soggetta a meccanismi di sfruttamento che si manifestavano nella presenza in strada;
- l'accoglienza della domanda di aiuto delle persone che si prostituiscono in strada che riguardava non solo problemi sanitari o di gestione della conflittualità con la popolazione residente, ma anche alternative alla prostituzione;
- riconoscimento reciproco delle istituzioni che stavano affrontando le problematiche connesse al nuovo fenomeno e alleanza con gli altri attori del territorio che, pur con mandati istituzionali e strumenti diversi, condividevano la stessa finalità della *governance* del territorio e della tutela dei diritti delle persone coinvolte.

Dovranno però passare anni prima che queste azioni messe in campo dai singoli territori assumano la valenza di interventi strutturati, con una propria metodologia di intervento e con prassi e procedure condivise tra territori e consolidate nel tempo.

L'emanazione del D.lgs. 286/98 e l'articolo 18, in particolare, è stata una forte spinta in tale direzione e ha legittimato in maniera forte e incontrovertibile il ruolo dei soggetti pubblici che fino a quel momento, anche in modo pionieristico, avevano provato a mettere in campo progetti e collaborazioni volti a cercare risposte non semplicistiche e riduttive a un fenomeno nuovo, complesso e in continua evoluzione. Anche l'azione di sistema del Numero Verde Nazionale Antitratta, promossa dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, come servizio di prima assistenza telefonica, si qualifica come azione propedeutica agli interventi in favore delle persone vittime di tratta e/o grave sfruttamento previsti dall'art.18 del D.Lgs. 286/1998. Tale azione ha contribuito in maniera significativa alla costruzione di approccio operativo che superasse i confini locali ponendo le basi alla costruzione di un sistema di intervento che trova la sua piena e completa attuazione, nel 2016, con il D.P.C.M. del 16 maggio.



Alcuni enti pubblici sono stati individuati, sin dall'istituzione del Numero Verde Nazionale, come gestori delle tredici postazioni periferiche. Successivamente, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha assegnato anche, al momento della soppressione delle postazioni periferiche, la gestione della postazione nazionale ad un ente pubblico locale, quale il Comune di Venezia, a riprova del riconoscimento delle competenze utili alla realizzazione dell'interesse pubblico.

L'evoluzione del fenomeno della tratta ha fatto emergere altre forme di sfruttamento, in primis lo sfruttamento lavorativo e le economie criminali forzate, che hanno imposto nuove collaborazioni, metodologie di intervento e strumenti di lavoro. Questo ha anche contribuito a far prendere consapevolezza che il fenomeno del grave sfruttamento lavorativo stava assumendo, a livello nazionale e transnazionale, una dimensione strutturale con manifestazioni anche molto diversificate sia per l'ambito di sfruttamento che per la contestualizzazione territoriale.

Come conseguenza dell'avvio del Bando Unico, si venne a creare, a livello nazionale, un vero e proprio sistema di interventi e si è consolidata una rete antitratta che, pur operando a livello locale, provava a definire paradigmi di riferimento comuni, declinava prassi e metodologie di intervento condivise e promuoveva azioni di *advocacy* volte a creare sensibilità e consapevolezza sul tema, in modo tale che uscisse dall'alveo dell'invisibilità per i non addetti ai lavori.

Laddove l'ente pubblico si è assunto un ruolo di *governance*, è stato uno snodo fondamentale nella definizione di modelli operativi efficaci e ha garantito il fattivo e strutturale coinvolgimento di reti più ampie. Queste reti, con mandato pubblico, nel corso del tempo, hanno fondato la propria alleanza nel contrasto alla tratta e al grave sfruttamento e alla tutela dei diritti, ponendosi al centro del nuovo sistema di lavoro multi-agenzia secondo configurazioni che riflettono i diversi assetti organizzativi locali, valorizzando in primis l'*expertise* maturata sui territori e rafforzando la capacità del settore pubblico di attivare risposte tempestive, articolate e integrate ai fenomeni di sfruttamento anche negli ambiti meno visibili.

Il coinvolgimento dell'Ente Locale sul tema della tratta ha permesso, inoltre, di uscire dalla logica emergenziale ed estemporanea degli interventi, promossi e realizzati solo con risorse pubbliche nazionali ed europee, per dare dignità agli interventi a favore delle vittime di tratta.

Questo è stato reso possibile attraverso tre strategie:

- includendo le progettualità a favore delle persone vittime di tratta negli atti di programmazione, che rappresentano lo strumento di riferimento attraverso cui le Regioni delineano in modo organico e sistemico le azioni da intraprendere per fronteggiare le molteplici manifestazioni dei fenomeni presenti sui territori. Gli atti di programmazione promuovono, inoltre, una *governance* multilivello che mira a rafforzare l'integrazione tra i diversi attori istituzionali e sociali, favorendo un'effettiva corresponsabilità nella definizione e nell'attuazione delle politiche regionali e contemplan le intersezioni con altri fenomeni, quali la protezione internazionale, la violenza di genere, le azioni a favore dei MSNA e della povertà, prevedendo interventi e misure complementari e supplementari a quelle a disposizione del Sistema Antitratta;



- garantendo livelli essenziali di prestazioni sociali alle persone vittime di tratta e grave sfruttamento in modo da rendere esigibili i diritti;
- inserendo questo target tra i destinatari di misure di sostegno, mettendo a disposizione risorse finanziarie proprie dell'ente destinate agli interventi a favore delle persone vittime di tratta.

“

**Le risorse finanziarie sono la cartina di tornasole dell'impegno concreto nella tutela dei diritti e una scelta politica forte nella direzione del riconoscimento di questa popolazione come titolare del diritto di cittadinanza nei nostri territori.**

”

Attualmente gli interventi promossi dagli Enti Locali a favore delle vittime di tratta si articolano lungo una filiera integrata, che include sensibilizzazione, attività di *outreach*, colloqui conoscitivi e di valutazione individuali, informativa socio-legale, invio e accompagnamento ai servizi territoriali, assistenza di prossimità e presa in carico strutturata mediante azioni di accompagnamento personalizzate volte a uscire dalle condizioni di sfruttamento.

La metodologia adottata si caratterizza da:

- multidisciplinarietà, attraverso la presenza coordinata di figure professionali con competenze complementari;
- modularità con percorsi flessibili e azioni attivabili singolarmente o in combinazione tra loro;
- individualizzazione del progetto secondo i bisogni specifici della persona;
- compartecipazione dei beneficiari attraverso il loro coinvolgimento attivo nella definizione, costruzione e gestione del proprio percorso;
- territorialità, implementando gli interventi attraverso un forte radicamento nei contesti locali, con le loro specificità e in sinergia e collaborazione con i servizi già esistenti.

Ad oggi la qualità delle risposte promosse dall'Ente Locale nella tutela delle persone vittime di tratta e nel contributo al contrasto alle reti criminali, dipende dalla capacità delle istituzioni pubbliche e del Terzo Settore di confrontarsi costantemente, rileggere congiuntamente le procedure e gli strumenti di intervento, sistematizzandoli alla luce dei cambiamenti e delle istanze che provengono dai territori e dalle narrazioni di chi vive lo sfruttamento.

Solo questo confronto orizzontale e costante, unito a una revisione sistematica delle pratiche, può assicurare che ogni persona, indipendentemente da provenienza, genere o status giuridico, veda tutelati pienamente i propri diritti e possa esercitare il diritto all'autodeterminazione, vedendo garantito il diritto all'accesso a percorsi effettivi di emancipazione dallo sfruttamento, anche attraverso l'accesso a misure di sostegno.

Questi venticinque anni di lavoro del Sistema Antitratta hanno sancito che lo sfruttamento, nelle sue molteplici forme, è un fenomeno strutturale del nostro tempo che si combatte soltanto mettendo a sistema dispositivi pubblici in grado di garantire la tutela dei diritti a tutte le persone riconosciute vittime, invece che limitare gli interventi a determinate misure di finanziamento esterne circoscritte per tempistiche e territorialità.

Ovviamente tutto ciò è possibile solo se l'Ente Locale si impegna a garantire la stabilizzazione dei servizi, la manutenzione di reti - istituzionali e non - in grado di cooperare e agire sul lungo periodo, promuovendo luoghi in cui la conoscenza orienta la decisione, la pratica dialoga con la norma, l'esperienza delle persone rafforza il *know-how* delle organizzazioni e diventa leva di miglioramento dei servizi.

Infine, è importante sottolineare che l'Ente Locale sarà tanto più forte e incisivo nella tutela dei diritti delle persone vittime di tratta, e più in generale della popolazione del proprio territorio, quanto più potrà contare su un'infrastruttura competente, multidisciplinare, duratura, dotata di risorse stabili e di un meccanismo permanente di revisione.



## COSTRUIRE PONTI

---

Qui il filo diventa un ponte, anzi un intreccio che unisce rive diverse: la sfera sociale e quella istituzionale, la tutela e la giustizia.

Le figure umane collaborano nella costruzione, componendo insieme un arco fatto di piccoli segmenti, dove ogni nodo è un'alleanza concreta tra attori diversi.



COSTRUIRE





# I PRINCIPI SECONDO I QUALI IL TERZO SETTORE SI OCCUPA DI TRATTA DI ESSERI UMANI

---

**Francesca Pitzalis**

**Congregazione Figlie della Carità di San Vincenzo de' Paoli**



Tra le prime ad avvicinarsi alle donne furono quelle che un tempo venivano denominate *Unità di Strada*, realtà diverse per ogni luogo, promosse da enti del Terzo Settore. Tali Unità svolgevano attività di assistenza e riduzione del danno ai margini dei nostri territori. Ognuna mossa probabilmente da una *mission* e da valori diversi, il loro operato avveniva tra la tarda sera e la notte, direttamente nei luoghi di disagio. L'intervento prevedeva la lenta costruzione di un legame di fiducia e la realizzazione di uno spazio sicuro, attraverso un ascolto attivo ed empatico, dove le persone potessero esprimere le proprie difficoltà e paure. In chi operava in strada non vi era alcun protagonismo, ma una viva e autentica spontaneità nel vedere e aiutare l'*altro*.

Violenza, sfruttamento, abusi di vario genere vennero lentamente alla luce. La realtà sociale della fine degli anni '90 si caratterizzava per un luogo, la strada, che non parlava solo di prostituzione, ma di forme di grave sfruttamento, assoggettamento e tratta di esseri umani. La scoperta dell'*altro* avvenne per mezzo di uno *sguardo* attento, non giudicante, una caratteristica essenziale che ha sempre permeato l'intervento dei Progetti Antitratta sin dalle loro origini.

Da quel momento, il Terzo Settore riuscì a dare voce alla propria esperienza, dando sistematicità ad un approccio divenuto nel tempo specialistico, condividendo un modello di intervento, e soprattutto mettendo al centro di un dibattito istituzionale le persone, la loro sofferenza e i loro bisogni.

La drammaticità del fenomeno, infatti, sollecitò le istituzioni ad elaborare delle strategie di contrasto che avessero come cardine la centralità della persona. Nel 1998, all'interno del *Testo Unico sull'Immigrazione* (D.Lgs 268/98), vide luce una normativa che in seguito è diventata un punto di riferimento per tutta l'Europa. Alle associazioni addette alla presa in carico venne affidato un compito fondamentale e importante: stilare una relazione sull'esperienza di sfruttamento vissuta dalla persona, prodotto che la Questura, soggetto istituzionale, avrebbe potuto valutare in via esclusiva per il rilascio del permesso di soggiorno, cosiddetto percorso sociale.

Al di là di come questo intervento si sia declinato negli anni nei vari territori (molti i punti d'ombra infatti a causa della discrezionalità del suo utilizzo), resta il valore attribuito alle competenze di chi ha scelto di stare a fianco delle persone nella lotta alla tratta, un riconoscimento che ancora oggi lascia ai soggetti del Terzo Settore regolarmente iscritti alla seconda sezione del registro nazionale delle associazioni e degli enti che operano in favore degli immigrati il ruolo di identificare formalmente le persone sopravvissute al traffico di esseri umani e allo sfruttamento.

La normativa prevedeva inoltre la possibilità di attivare un percorso di tutela e sostegno delle persone all'interno di un processo lineare che andava dall'incontro con i soggetti al loro accompagnamento globale, compreso un loro orientamento verso l'autonomia possibile, sulla base delle scelte individuali della persona. Possiamo dunque affermare che

il Sistema Antitratta è nato dal Terzo Settore, a partire da uno *sguardo che non è rimasto indifferente* che ha saputo poi offrire competenze, risorse e un approccio partecipativo rispetto al fenomeno. Soprattutto quest'ultimo è un elemento che ha sempre affascinato il mondo sociale, ma anche quello pubblico istituzionale, perché *il come* è sempre stato il frutto di una scelta e ha sempre contribuito ad un arricchimento e ad una migliore efficacia degli interventi, diventati poi, nel tempo, dei veri e propri servizi.

Le organizzazioni del Terzo Settore, con la loro conoscenza del fenomeno, hanno saputo leggere i bisogni, trovare soluzioni, essere presenti in altri luoghi di contatto, sperimentare innovazioni, in un crescendo che è sempre in atto, con la consapevolezza di non sentirsi mai arrivati, ma di trovarsi in un perenne divenire.

### **L'importanza del lavoro multi agenzia all'interno dei processi di inclusione delle persone**

In considerazione di un contesto di riferimento che muta accanto ad uno scenario geografico, ambientale e politico internazionale in rapido cambiamento, è più che mai necessario adottare uno *sguardo lungimirante*. Il Terzo Settore deve essere in grado di comprendere le grandi trasformazioni in atto, i modi di pensare, le diverse narrazioni, cercando di trovare un equilibrio tra il passato, il presente e il futuro del proprio intervento, senza rischiare di perdere nel passaggio la propria identità.

Nuovi approcci e processi sono già emersi in questi ultimi anni e sono già stati condivisi e sperimentati, più o meno timidamente, all'interno del Sistema Antitratta. Un Sistema che unisce più mondi, che riflettono sulla natura del fenomeno per come si presenta oggi, ma con un occhio rivolto anche a *ciò che ancora non c'è o non è visibile*. L'esigenza è quella di trovare lo spazio per liberare altro potenziale, fondamentale per il lavoro del Terzo Settore, ed è proprio in quest'ottica che il modello di lavoro multi-agenzia risulta strettamente necessario.

Il coinvolgimento di tutti i soggetti che, a diverso titolo e mandato, operano nell'ambito del contrasto alla tratta e al grave sfruttamento o della protezione delle persone sopravvissute al fenomeno, offre l'opportunità di portare avanti interventi coordinati su più fronti: prevenzione, assistenza, protezione, contrasto. Ma, prima ancora di capire come si caratterizza, occorre evidenziare l'enorme evoluzione che il Terzo Settore ha saputo maturare in termini di presenza e accreditamento nei territori.

Da sempre riconosciuto come soggetto dedito solo a lenire i bisogni e distribuire servizi essenziali in una deriva-tampone rispetto alle criticità e talvolta ai fallimenti del nostro sistema di *welfare*, il Terzo Settore ha saputo mantenere intatta l'umiltà, la tenacia, la visione, la creatività, il coraggio di gettare il cuore oltre gli ostacoli, la capacità di lenire e curare, entrare in contatto con la fragilità umana, accompagnare le persone verso percorsi di recupero difficili fatti di cadute e di riprese. Oggi però chiede di far parte della *governance* dei processi e tale richiesta è mossa dalla profonda conoscenza che ha, non solo del fenomeno, ma in particolare delle persone. Non solo buonismo, buona volontà o beneficenza.

“

**Il Terzo Settore vuole essere presente nei luoghi di espressione della cittadinanza attiva, desidera mettere in atto una trasformazione attraverso il dialogo con stakeholder del passato, ma anche nuovi interlocutori, desidera parlare di esperienze ma anche di visioni, diventando promotore e facilitatore di processi innovativi, anticipando così scenari futuri e mondi possibili; tutto ciò attraverso la presa di coscienza di non potere né volere relegare il proprio ruolo a quello di esecutori dei processi.**

”

Desidera inoltre partecipare attivamente alla definizione dei Progetti, portando la propria esperienza e la capacità di lettura dei bisogni. In tale ottica, il Terzo Settore, all'interno del Sistema Antitratta, ha già dimostrato di poter gestire direttamente dei fondi e di potersi candidare per ricevere risorse aggiuntive finalizzate ad azioni complementari all'intervento principale, sia attraverso bandi specifici sia attraverso altre forme di finanziamento.

Nel Sistema Antitratta, ogni realtà esecutiva ha potuto osservare l'impatto del lavoro con la rete multi-agenzia, elemento ormai diventato imprescindibile nell'operatività. Nella costituzione della rete risiede una maggiore efficacia degli interventi, ovvero la possibilità di adattarli alle specificità del territorio e alle esigenze delle persone sopravvissute alla tratta o al grave sfruttamento, aumentandone quindi la possibilità di successo e inclusione. Altresì si osserva una maggiore capillarità: le realtà locali infatti sono in grado, con la loro conoscenza del territorio e delle dinamiche sociali, di svolgere un ruolo cruciale nell'individuazione delle vittime e nella segnalazione dei casi. La natura multi-agenzia conferisce ai Progetti una maggiore sostenibilità, in quanto coinvolgere i vari attori e soggetti nella lotta alla tratta, crea un senso di responsabilità condivisa, evita interventi frammentati e favorisce la creazione di reti di supporto che possono continuare a operare nel tempo. Infine, la collaborazione con le istituzioni deputate al contrasto del fenomeno garantisce un intervento efficace e integrato che non mira solo all'aspetto sanzionatorio, punitivo delle reti dedite alla tratta e allo sfruttamento, ma agisce in tutela della persona lesa.

Il Terzo Settore spesso si fa promotore della creazione della rete e del suo mantenimento attraverso la programmazione di momenti di scambio e di informazione. Parallelamente, porta avanti all'interno dei Progetti Antitratta azioni di prevenzione, contatto, contrasto, avvio di *Programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale*. Percorsi complessi, che offrono alloggio in via transitoria, assistenza medica e psicologica, sostegno legale, mediazione linguistica, insegnamento dell'italiano, formazione e orientamento lavorativo, accompagnamento all'autonomia. Non per ultime, i Progetti Antitratta realizzano attività di sensibilizzazione e prevenzione rivolte alla popolazione, in particolare giovani e adulti, per diffondere la consapevolezza sul fenomeno della tratta, contrastare i pregiudizi e promuovere una cultura di rispetto dei diritti umani.

In questo scenario, dove l'ambito dell'operatività con e per le persone è così importante e distintivo, la cura della rete multi-agenzia rappresenta un elemento al quale non sempre si riesce a garantire la giusta attenzione, ma è di fondamentale importanza, in quanto in essa risiede enorme potenziale per accelerare e moltiplicare esponenzialmente i processi di cambiamento.

La rete è in grado di favorire l'emersione del fenomeno, l'assistenza, l'accoglienza e l'integrazione sociale dei beneficiari dei progetti, ma il punto cruciale è che sono ancora tante le realtà territoriali dove il Terzo Settore fatica ad intessere relazioni, fatica a parlare e a portare non tanto le proprie istanze, ma quelle di chi migra, fatica ad attivare procedure operative che siano realmente incentrate sulla protezione e la promozione dei diritti delle persone che hanno subito la tratta e lo sfruttamento.

Al Terzo Settore viene assegnato spesso il solo compito di *ospitare*, aspetto che approccia comunque con volontà e rinnovato entusiasmo. Eppure siamo certi che andare oltre l'accoglienza delle persone, spesso in condizioni emergenziali, sia un percorso ancora in divenire, ma possibile.



# COME LA PROGETTAZIONE INTERCETTA ED ACCOMPAGNA I FENOMENI

---

**Roberto Lavanna**

**Cooperativa sociale Medtraining**



La tratta degli esseri umani ai fini di grave sfruttamento sessuale e lavorativo ha accompagnato la storia dell'umanità: si è passati da una *schiavitù antica* (egiziani, greci, romani) ad una *schiavitù legale* (fino alla fine del 1800) e alla odierna *schiavitù come reato transnazionale*, conseguenza della globalizzazione e delle migrazioni di massa, che non distingue il colore della pelle delle vittime. Essa è percepita come una delle forme più drammatiche di violazione dei diritti umani. Un fenomeno complesso che richiede strategie integrate, perché nessun intervento singolo può essere sufficiente, le azioni debbono essere coordinate su diversi livelli, dalla prevenzione alla protezione alla repressione, con una attività di coordinamento fra i diversi attori che ci induce a rispondere alla complessità con un approccio multidimensionale (sociale, economico, culturale, legale, geopolitico).

Cosa può fare un ente del Terzo Settore o anche un Ente Pubblico, in Italia, per progettare interventi in questo contesto?

La costruzione di reti stabili di intervento nei 25 anni di progettazione grazie ai finanziamenti del Dipartimento per le Pari Opportunità, ha permesso agli enti che vi operano di avvicinarsi con cautela ad una progettazione efficace negli spazi offerti dai bandi via via pubblicati.

I limiti di efficacia imputati all'ente pubblico sono stati di natura temporale (poco tempo?), economici (pochi soldi?), esperienza sul tema (privilegiare la competenza?)...

E come fare per non produrre interventi frammentati, non coordinati fra loro e con altri, quindi inefficaci, spendendo ingenti risorse pubbliche senza avere nessun cambiamento strutturale come risultato o addirittura senza *ambire* ad avere un cambiamento strutturale?

Occorre allocare in un progetto risorse strutturali, economiche e umane, in modo coerente e proporzionato rispetto agli obiettivi del progetto.

La lotta alla tratta degli esseri umani da collocare in un formulario non può essere un passaggio tecnico di buona scrittura di un testo, cercando una coerenza di natura lessicale ma, in quelle righe, occorre garantire oltre agli interventi di protezione e assistenza anche una reale emancipazione del soggetto, descrivendo all'interno dei vincoli formali previsti, flessibilità e creatività. Rispondere in maniera corretta ad un fenomeno così complesso sul campo (per gli enti) come nella sua forma globale (per la società tutta), è quindi fondamentale.

La progettazione parte sempre dalla sua parte preliminare: il contesto. L'analisi dei dati, dei bisogni e delle trasformazioni in atto sul territorio (locale/nazionale/internazionale), non può essere lasciata alle sole suggestioni dell'estensore del progetto, ma deve riflettere il sentire di una équipe e l'ascolto degli attori che vivono il cambiamento come ad esempio istituzioni, associazioni e comunità.

Compreso il problema e delineate i contorni, la progettazione può orientare e dare una forma possibile al cambiamento, dando preliminarmente spazio a sperimentazioni.

Il progetto può influire, e potenzialmente cambiare, il fenomeno sul territorio, introducendo nuove pratiche sociali, ma – e questo non è un dettaglio –, il fenomeno con le sue evoluzioni, spesso repentine, può determinare un cambiamento del progetto rendendo necessario una riformulazione dell'intervento.

## Come è andata in questi 25 anni?

Il monitoraggio costante implementato dal Dipartimento per le Pari Opportunità con il S.I.R.I.T., Sistema Informatizzato per la Raccolta di Informazioni sulla Tratta, ha permesso di avere dati in tempo reale degli interventi dei progetti finanziati; il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022-2025 ha monitorato l'attuazione delle politiche e coerentemente con esso, nel dicembre 2023, è stato redatto il Nuovo Meccanismo Nazionale di Referral (MNR).

Il Numero Verde Nazionale Antitratta è stato strumento fondamentale dell'attuazione del Piano Nazionale Antitratta e del Meccanismo Nazionale di Referral garantendo in questi anni, un passaggio rapido dall'identificazione della vittima alla presa in carico, consentendo una raccolta dati e il monitoraggio nazionale delle segnalazioni, utile per la programmazione delle relative politiche.

“

**La progettazione ha avuto l'immane compito di trasformare i bisogni intercettati sul campo in opportunità offerte dalle modalità possibili e dalle risorse disponibili, trasformando in pratiche condivise, con i beneficiari e con gli operatori della rete multi-agenzia, i percorsi via via sperimentati.**

”

Questo è potuto accadere lì dove gli enti avevano la consapevolezza, non scontata, di avere in mano un potente strumento di cambiamento dato dalla flessibilità – relativa – dei bandi, dalla durata degli interventi (annuale e più), dal riproporsi nel tempo di un percorso sociale e da una progettazione con un ampio orizzonte d'azione, non limitato nel tempo come la gran parte delle progettazioni sociali che si propongono ordinariamente al Terzo Settore.

L'ampliamento del territorio di riferimento nei bandi a partire dal 2016 ha contribuito in molti territori, all'unione fra enti del Terzo Settore, all'unione di forze che hanno poi sviluppato sinergie utili e necessarie agli obiettivi progettuali.

Il tema di fondo di una buona progettazione sviluppata su input di un ente del Terzo Settore è quello di far convergere risposte multi-agenzia e interdisciplinari, cioè progettate insieme a istituzioni, organizzazioni pubbliche e private e del Terzo Settore da professionisti con competenze diverse e complesse. Assicurato questo, l'impatto sociale del progetto è garantito. Ma sappiamo quanto questo sia complesso per la diffidenza del pubblico verso il privato, per la mancanza di regole certe o quanto meno ben codificate. Sappiamo quanto sia più facile risolvere il problema incombente mettendo in sicurezza la persona, saltando la trafila che può cambiare il percorso di altri dopo di noi. Qual è allora la strategia per importare l'esperienza di tanti anni in una progettazione veramente efficace, che incida nella struttura dei problemi e cambi l'esistente?

Come non limitarsi a rispondere ai problemi, ma generare cambiamento?



Occorre:

- Un continuo aggiornamento che è dato dall'attività sul campo e dal confronto formativo con gli altri soggetti locali/nazionali/internazionali;
- Predisporre strategie di contatto e di interlocuzione con la rete multi-agenzia attraverso l'istituzione dei tavoli di confronto e di 'scontro' sempre aperti (nelle prefetture, in particolare);
- Predisporre oltre alle attività tradizionali, servizi innovativi non presenti sul territorio come reti di prossimità, sportelli digitali inclusivi, *cohousing*;
- Non duplicare, nell'ottica dell'uso ottimale delle risorse disponibili, i servizi che già operano nello stesso ambito e snellire dove possibile le procedure con accordi mirati.

Il bando del Dipartimento per le Pari Opportunità è una cornice che può permetterci nel rispetto degli obiettivi e dei risultati attesi, di sviluppare nei processi e nei metodi, un percorso di trasformazione dell'esistente.

La rilevanza strategica nella creazione di reti territoriali che possano lavorare in sinergia, per massimizzare efficacia ed efficienza delle risorse a disposizione del territorio, deve essere centrale.

Il Sistema Antitrattra così come è nato in Italia ha permesso il raggiungimento di obiettivi importanti nella lotta alla tratta e la partnership pubblico-privato è il suo valore aggiunto.

La progettazione sociale non passa per le mani dell'estensore solitario del progetto ma deve avvenire in forma di co-progettazione tra gli enti coinvolti nella messa a terra del Progetto con l'ausilio di personale specializzato e con i cosiddetti attori territoriali: cittadini, Forze dell'Ordine, Magistratura, servizi socio-sanitari, Enti Locali, etc..

Premesso questo, il Progetto deve strutturarsi per adattarsi a situazioni contingenti, reali, molte volte non prevedibili, ma sempre complesse.

Il Progetto deve poter reagire alle emergenze prevedendo protocolli rapidi di intervento intorno a situazioni improvvise, quali ad esempio: sbarchi e arrivi consistenti, operazioni delle Forze dell'Ordine o la presenza di vittime con esigenze specifiche.

Il Progetto deve strutturarsi in fasi di attività che possano essere costanti, o anche essere sospese e/o modificate a seconda delle priorità e delle risorse, economiche ed umane, disponibili.

Il Progetto deve prevedere una *governance* adeguata alla flessibilità e alla creatività a cui il fenomeno ci induce: i ruoli devono essere chiari ma elastici/duttili, occorre un monitoraggio costante con tavoli di confronto, diari di bordo, report delle attività non burocratizzabili, occorrono canali aperti con i partner e i portatori di interesse per la gestione delle complesse questioni spesso quotidiane, con l'obiettivo di costruire linguaggi e prassi condivise.

Il Progetto poi può fare prevenzione con azioni di sensibilizzazione rispetto ai fenomeni riconducibili alla tratta e al grave sfruttamento con campagne sui social media plurilingue, il teatro civile, i podcast, lo storytelling, l'arte di comunità inducendo la società tutta ad essere sentinella informata e può contestualmente aiutare le persone vittime di





questi fenomeni a rielaborare la propria esperienza e a ricostruire la propria identità con laboratori di scrittura, teatro, fotografia usando i media visivi per superare le barriere linguistiche.

Il Progetto può realizzare percorsi di reinserimento sociale e lavorativo non convenzionali tramite laboratori artigianali, laboratori brevi e pratici con imprese locali, orti urbani, formazione in settori alternativi (energie rinnovabili, digitale), micro-borse per l'avvio di piccole attività.

Il Progetto può favorire la fiducia e l'adesione ai Programmi di assistenza e integrazione sociale con persone uscite dal circuito della tratta che affianchino le vittime, formate come educatori alla pari che parlano la stessa lingua, un modello positivo con una empatia non solo studiata, ma anche vissuta.

Il Progetto può arricchire le tradizionali Unità di Strada con automezzi attrezzati che possano cambiare veste e servizi in base al contesto per diventare ambulatorio mobile, sportello informativo, punto di ristoro, sportello legale itinerante.

Occorre sfruttare gli incontestabili spazi di manovra che il bando pubblicato dal Dipartimento per le Pari Opportunità concede passando dagli obiettivi obbligatori, per le azioni ammissibili, per i vincoli di spesa, per i tempi e le scadenze, per gli indicatori di risultato, ma poi occorre, necessariamente, pensare e scrivere per 'operare creativo'.

Occorre prevedere risorse economiche trasversali, alternative e convergenti, con personale e strumenti che possano adattarsi ad attività diverse.

Non basta avere idee nuove se la consapevolezza del compito che ci viene richiesta non è condivisa fra gli operatori: ricordare cosa fare, perché farlo, come farlo è dirimente.

Occorre non dare nulla per acquisito e ovvio, quando si opera in un settore come questo.

Infine, è bene rispondere agli obiettivi del bando usando lo spazio in filigrana e tra le pieghe del formulario per innovare, documentando con criterio come ogni scelta creativa sia funzionale a fornire un'adeguata assistenza alle vittime e ad un contrasto efficace dei fenomeni.



# IN CHE MODO IL TERZO SETTORE SI È ORGANIZZATO

---

**Serena Mordini**

**Cooperativa sociale CAT**

**Portavoce piattaforma nazionale antitratta**

Dal contesto storico e politico durante il quale è stata ideata la normativa a tutela delle persone vittime di tratta, e voltandosi indietro nel tempo, è possibile capire le motivazioni che hanno mosso politici, legislatori ed altri, verso la creazione di un sistema d'interventi che aveva, ed ha, come finalità quella di legittimare i diritti umani, in un contesto che mira al rispetto della libertà individuale e che crea le condizioni per accompagnare le persone verso l'autodeterminazione. Concetto che stride, quest'ultimo, se si immaginano le condizioni di una persona venduta, abusata e costretta in condizioni di sfruttamento e schiavitù, ma da tenere vivo in termini educativi e in riferimento ad una metodologia che punta a rendere la persona innanzitutto consapevole delle condizioni in cui si è venuta a trovare e che mira a sostenere in essa la volontà e la forza di agire scelte di cambiamento.

Se si pensa che l'articolo 18 D.Lgs. 286/98 è una norma di 25 anni fa, è facile immaginare quanto l'Italia sia stata un Paese all'avanguardia, in termini di contrasto alla criminalità organizzata e, soprattutto, in termini di innovazione sociale nei confronti delle persone identificate come vittime. L'innovazione è insita nella scelta normativa del legislatore, che ha come obiettivo quello di sanare situazioni di clandestinità e di irregolarità delle persone vittime di tratta (consapevole del fatto che queste condizioni siano solo a vantaggio degli sfruttatori), ed ha spinto i professionisti del settore a sviluppare strategie ad ampio raggio, che fin dal primo momento hanno richiesto alte competenze e, soprattutto, luoghi di pensiero in cui il confronto, lo scambio e il continuo aggiornamento, hanno rappresentato e, ad oggi, rappresentano il valore aggiunto del Sistema Antitrattra italiano.

Da questo ha origine la piattaforma nazionale antitrattra, che viene istituita come un coordinamento informale, senza nessuna forma giuridica (scelta motivata anche dalla partecipazione, agli inizi, di diversi soggetti pubblici impegnati negli interventi antitrattra), che ha come scopo principale quello di favorire uno scambio non competitivo tra tutti gli operatori e le operatrici, volto al potenziamento delle conoscenze, delle competenze tecniche e delle professionalità. Ancora oggi, all'interno della piattaforma, ci si riconosce attorno alla convinzione che il contrasto a un fenomeno sempre più multidimensionale (le vittime, potenziali o accertate, presentano vulnerabilità molteplici e interconnesse, che impongono interventi capaci di superare la frammentazione dei servizi) possa essere affrontato solo in un'ottica di multi-agenzia, di rete sia territoriale sia nazionale, e di quanto sia fondamentale adottare una presa in carico multidisciplinare, sostenuta da una rete di protezione realmente integrata, in grado di oltrepassare le logiche burocratiche della "proprietà del caso" e di garantire risposte tempestive, coordinate ed efficaci.

La piattaforma rappresenta, presso il Dipartimento per le Pari Opportunità, numerosi enti italiani iscritti alla seconda sezione<sup>1</sup> e attivi nella prevenzione e nel contrasto allo sfruttamento sessuale e lavorativo, etc.; le sinergie costruite a livello nazionale e territoriale

---

1. Registro delle associazioni che svolgono attività a favore degli immigrati (art. 42 del Testo Unico sull'immigrazione - D.lgs. del 25.07.1998 n. 286). Il Registro si articola in due Sezioni: Prima Sezione - enti, associazioni e altri organismi privati che svolgono attività a favore dell'integrazione sociale degli stranieri, come previsto dall'art. 42 del Testo Unico sull'immigrazione - D.lgs. del 25 luglio 1998 n. 286. Seconda Sezione - enti ed associazioni che svolgono programmi di assistenza e protezione sociale disciplinati dall'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione (D.lgs. del 25 luglio 1998 n. 286).

favoriscono l'emersione delle vittime e consentono di rispondere in modo efficace e professionale ai bisogni di protezione, accoglienza e inserimento socio-lavorativo. Nel quadro descritto in precedenza, la rete antitrattra riveste un ruolo di primo piano, contribuendo all'espressione di una governance centrale - quella realizzata dal Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri - riconosciuta a livello nazionale e internazionale, che si è distinta come promotrice di protocolli operativi, azioni di sistema e pratiche di intervento multi-agenzia. La spinta verso il maggior coinvolgimento degli enti territoriali e locali, auspicata nel Piano Nazionale Antitrattra 2022-2025, in veste di enti promotori ed attuatori dei Progetti, non si è concretizzata nell'assunzione diffusa di ruoli e responsabilità delle Regioni nelle *governance* locali, né sul versante politico di corresponsabilità con i Progetti, né su quello economico attraverso l'apporto di risorse in cofinanziamento. Gli Enti del Terzo Settore sono risultati nel tempo, sui rispettivi territori, i principali autori dello sviluppo del Sistema Antitrattra, della rete multi-agenzia e dei meccanismi di *referral*, attraverso la stipula di accordi e protocolli e la condivisione di procedure operative con le istituzioni.

Gli stessi Enti del Terzo Settore che aderiscono alla piattaforma, siano essi enti proponenti o attuatori dei Progetti, partecipano stabilmente al confronto, allo scambio di conoscenze e prassi e alle formazioni promosse dal Numero Verde Nazionale Antitrattra e dall'Osservatorio permanente sui fenomeni della tratta e del grave sfruttamento, con periodici incontri di rete in presenza e da remoto, e sono co-protagonisti della ricerca-azione, proposta e sperimentazione di nuovi interventi in risposta ai fenomeni osservati, con l'approccio bottom-up, multidisciplinare e multi-livello che da sempre caratterizza il Sistema Antitrattra italiano.

Se si pensa alla piattaforma come ad un laboratorio costante di pensiero, di esperienze e di formazione, si comprende dove affondino le basi che hanno costituito la responsabilità sociale e politica di tutti i suoi componenti. Per la piattaforma è fondamentale l'attenzione alle politiche migratorie e sociali che negli anni hanno subito oscillazioni importanti, anche in termini di logiche securitarie, che hanno rappresentato il quadro normativo dentro il quale si sono inseriti gli interventi a sostegno delle persone vittime di tratta e di grave sfruttamento. Esiste una relazione stretta tra il Sistema Antitrattra e le politiche dell'immigrazione, quell'insieme di norme che regolano l'ingresso e il soggiorno nel nostro Paese. Quando tali norme si basano su approcci ispirati dal concetto di "sicurezza" e pongono al centro misure restrittive anziché attenzione agli aspetti umanitari, avviene un irrigidimento dei contesti in cui le persone possono muoversi e in cui gli operatori possono agire, aumentando, di fatto, le loro difficoltà di operare per favorire l'emersione delle vittime dalle condizioni di sfruttamento e l'accesso al Sistema Antitrattra nonché ai servizi di carattere socio-sanitario in genere. Questa dinamica, senza dubbio, può generare un aumento della vulnerabilità delle persone, che si trovano ad essere sempre più isolate e sempre più fragili nei confronti delle organizzazioni criminali.

Nella carta d'intenti condivisa dai soggetti parte del coordinamento si legge: «*La piattaforma Nazionale Antitrattra si propone come "luogo" aperto di collaborazione e*

*confronto tra soggettività differenti, in un'ottica di costruzione di "meticcio", di reciproco riconoscimento e pari dignità tra i soggetti che in essa si riconoscono». Da questo nasce e si sviluppa il pensiero alla base di quella che si può definire l'ottica di responsabilità civile e politica di questo coordinamento.*

“

**Le attività contro la tratta e lo sfruttamento di esseri umani non devono esser lette solo come una questione di applicazione della norma, ma anche in un'ottica di intervento sociale, educativo e sanitario, oltre che, come citato nel paragrafo precedente, una responsabilità legata al rispetto dei diritti umani, anche in termini di rispetto della libertà delle persone.**

”

Una frase celebre di Piero Calamandrei parla di «...*affermazione solenne della solidarietà sociale, della solidarietà umana, della sorte comune, che se va a fondo, va a fondo per tutti questo bastimento*». Ho scelto di citare queste parole perché mettono in evidenza come il destino di una società sia legato al destino di tutti i suoi membri, riportando a questi una responsabilità collettiva, assimilabile a quanto io rappresento, in qualità di portavoce di piattaforma Nazionale Antitratta. Detto ciò, mi preme altresì chiarire, che con questa citazione non intendo descrivere un moto “assistenziale” dei professionisti del Sistema Antitratta, piuttosto raccontare la scelta da parte degli operatori del settore, di riconoscere le persone come soggetti attivi e capaci di riprogettare la propria vita, anziché destinatari passivi di interventi. Interventi per i quali si impone una riflessione profonda, così come sull'adattamento dei servizi e delle strategie operative, alla luce dell'aumento della vulnerabilità sociale, economica e sanitaria delle persone e dei nuclei. Le nuove forme di sfruttamento, le strategie per favorire l'emersione e i nuovi target che si affacciano nelle strutture di accoglienza del Sistema Antitratta nazionale sono solo alcuni dei temi oggetto di confronto fra gli enti antitratta che partecipano in piattaforma.

L'atto politico, in primis è appartenere ad un coordinamento come la piattaforma e lavorare ad un impegno collettivo che, oltre e attraverso gli impegni professionali, porti avanti un'attività di advocacy, anche lavorando sulle rappresentazioni dei fenomeni e delle persone che ne sono vittime. L'uso della narrazione per andare contro la narrazione che legge e riduce le persone a numeri o a stereotipi, o peggio ancora, a fenomeni da reprimere.

## Carta di Intenti

La piattaforma nazionale antitratta riconosce come propria finalità la tutela delle persone vittime di tratta e di grave sfruttamento e il contrasto di ogni forma di traffico di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale, lavorativo, per accattonaggio, per il coinvolgimento coatto in attività illegali.

1. pone al centro del proprio agire le persone migranti coinvolte nei circuiti di tratta e di grave sfruttamento, tutelate e accolte nella loro complessità di diritti e necessità, riconoscendole come soggetti attivi, partecipanti in modo diretto e consapevole ai loro processi di emancipazione e autonomia;
2. considera le azioni di contrasto al traffico di esseri umani e alla tutela delle persone in esso coinvolte come forma concreta e positiva di lotta alla criminalità e alle organizzazioni criminali;
3. si propone come “luogo” aperto di collaborazione e confronto tra soggettività differenti, in un’ottica di costruzione di “meticcio”, di reciproco riconoscimento e pari dignità tra i soggetti che in essa si riconoscono;
4. considera le azioni di contrasto al traffico di esseri umani parte integrante di politiche di governo dei flussi migratori centrate sull’inclusione e il riconoscimento dei diritti delle persone migranti ed in tale ottica auspica il definitivo superamento di impostazioni e politiche sbilanciate su impianti meramente securitari o repressivi, siano essi svolti a livello locale o nazionale;
5. intende le proprie azioni come insieme di interventi di interesse pubblico e collettivo, rivolte alle persone vittime di tratta e al contempo mirate alla costruzione di benessere e sicurezza per l’intera comunità;
6. intende il proprio operare come sano e positivo investimento di risorse pubbliche;
7. si propone sia come spazio di indagine e ricerca sul fenomeno della tratta nelle sue diverse forme e tipologie, sia come laboratorio per la condivisione di competenze, metodologie e pratiche tra i diversi soggetti, pubblici e del privato sociale, che lavorano nel Sistema Antitratta a livello locale e nazionale;
8. favorisce un’idea di integrazione tra pubblico e privato sociale che da una parte rifiuta qualsiasi ipotesi di delega e disimpegno da parte dello stato e degli enti locali e d’altra parte propone il mantenimento di una forte funzione pubblica dei servizi e delle attività, centrata sul principio dell’universalità dei diritti e della pari dignità tra enti pubblici e soggetti del terzo settore;
9. promuove e rivendica come essenziali gli interventi di vicinanza e prossimità, centrati sulla riduzione dei rischi e su metodologie non giudicanti di primo contatto, orientamento e presa in carico;
10. si organizza in forma assembleare, individuando forme di partecipazione e di rappresentanza democratiche, flessibili e circolari e non partecipa direttamente alla gestione di risorse economiche.



## UNA RETE IN ASCOLTO

---

L'illustrazione rappresenta il Sistema come una rete di prossimità che amplifica le voci senza giudicare. La spirale che si genera dal filo rosso diventa onda di risonanza che attraversa le persone: non un contenitore rigido, ma una comunità che accoglie e si lascia orientare dalle storie di chi la attraversa.





# RAPPORTO TRA PUBBLICO E PRIVATO NELL'ATTUALE COPROGETTAZIONE

---

**Chiara Musso**

**Cooperativa sociale Il Melograno**

La storia dei Progetti Antitratta in Liguria è un racconto di impegno, collaborazione e innovazione, che ha visto nel tempo l'evoluzione di un modello di intervento pubblico-privato a trazione pubblica volto a contrastare il fenomeno della tratta di esseri umani e dello sfruttamento sessuale.

Come in molte altre regioni italiane, anche in Liguria la risposta al fenomeno complesso della tratta ha richiesto l'azione sinergica tra soggetti pubblici e organizzazioni del Terzo Settore.

L'esperienza ligure si sviluppa attraverso diverse fasi: dalle prime iniziative sperimentali degli anni '90 fino ai modelli più strutturati di progettazione condivisa attualmente in atto.

Fin dall'inizio, la collaborazione tra istituzioni e Terzo Settore è stata il perno dell'intervento: dalla prevenzione alla tutela delle vittime, fino alla repressione dei reati legati alla tratta. Dall'inizio del 2000, la Liguria è attiva con progetti finanziati dal Dipartimento per le Pari Opportunità inizialmente in collaborazione con la Provincia, poi Città Metropolitana e il Comune di Genova. La Regione, in un primo momento aveva un ruolo da facilitatore tra i soggetti con una natura più amministrativa, ma con lo scorrere delle annualità ha assunto un ruolo guida sempre più marcato, diventando nel 2016 titolare del Progetto regionale con funzione di coordinamento delle attività progettuali. In quell'anno, infatti, la Regione Liguria ha consolidato il proprio ruolo di governance, promuovendo e stimolando il consolidamento di una rete strutturata che ha visto coinvolti attivamente: Anci Liguria, gli enti del Terzo Settore che già da molti anni collaboravano sul tema e le cinque Conferenze dei Sindaci, ASL liguri (i Comuni di Chiavari e Savona con un ruolo di operatività di rete e il Comune di Genova, di La Spezia e Ventimiglia con un ruolo attivo di gestione dei servizi sui territori). Questa rete ha permesso di creare un sistema capillare di supporto alle vittime, connettendo livelli locali e nazionali in un approccio integrato.

Proprio nel 2016 la Regione ha infatti condiviso l'intenzione di volere, come soggetti attuatori di Progetto, tutti coloro che già operavano con titolarità sul tema.

Questa scelta nasceva dall'intenzione di uscire dalla logica della competizione, con conseguente dispersione di competenze e di saperi, e dalla consapevolezza di dover e voler valorizzare l'esperienza e la professionalità di coloro che fino a quel momento avevano gestito i servizi antitratta, nel rispetto delle specificità di ciascuno, nessuno escluso.

Tra le varie modalità di collaborazione sperimentate dall'inizio del 2000 questa forma di progettazione condivisa si è rivelata senza dubbio lo strumento più interessante e proficuo, aumentando così la qualità dei servizi e la condivisione tra i soggetti impegnati. Infatti già con la prima edizione del progetto HTH Liguria, nel 2017, si è affermato un modello di governance partecipata, che ha visto tutti gli attori territoriali coinvolti attivamente nella pianificazione e gestione delle azioni. Questo ha permesso un utilizzo più efficiente delle risorse, un monitoraggio più puntuale e una risposta più coerente all'evoluzione del fenomeno.

“

**A partire dal Bando Unico quindi, il processo di progettazione co-partecipata ha assunto una connotazione sempre più sostanziale, coinvolgendo gli attori del Terzo Settore in tutte le fasi: dall'analisi dei bisogni, alla definizione delle priorità, fino alla realizzazione e valutazione degli interventi.**

”

Nel caso della Liguria si tratta quindi di una coprogettazione non in senso normativo o formale, come indicato nel codice del Terzo Settore, ma di un processo inclusivo e collaborativo che supera l'esigenza di una procedura di selezione in quanto coinvolge tutti gli enti antitratta operativi in Liguria, e traduce la collaborazione in pratica concreta e sostanziale, fondata su una co-gestione orizzontale tra pubblico e privato. È un modello innovativo, in cui istituzioni e Terzo Settore co-costruiscono risposte integrate, in un confronto costante e reciproco. Questo approccio è particolarmente adatto a un territorio complesso come quello ligure, sia per la sua morfologia, sia per la sua posizione di confine e di transito, che lo espone a flussi migratori e dinamiche transnazionali.

La collaborazione ligure si fonda su un paradigma partecipativo, in cui le decisioni vengono condivise e orientate da obiettivi comuni: prevenzione, tutela, reinserimento sociale delle vittime. Questo modello si estende anche ad ambiti come la formazione, la sensibilizzazione e la condivisione di buone pratiche, promuovendo un approccio multidisciplinare e integrato.

Quali strumenti formali sono stati utilizzati per dare forma a questa modalità di lavoro congiunto?

Nel 2017 viene costituita l'ATS "Incontrare", una rete territoriale che riunisce in un'associazione temporanea di scopo tutti i soggetti del Terzo Settore iscritti alla seconda sezione del Registro delle associazioni che operano a favore degli immigrati rivolta ad enti e associazioni che svolgono Programmi di assistenza e protezione alle vittime di tratta, composta dagli enti che già da tempo svolgevano servizi dedicati tra cui le unità di strada, gli sportelli di presa in carico e le accoglienze residenziali.

La formalizzazione in ATS ha permesso di ottimizzare risorse, competenze e strumenti, migliorando l'efficacia degli interventi e riducendo la frammentazione. La Regione ha avuto un ruolo centrale nel favorirne la costituzione, sostenendo una sinergia che ha portato a una gestione più coordinata ed efficiente. L'ATS "Incontrare", tuttora attiva, ha ampliato nel tempo la propria base associativa, diventando non solo soggetto gestore, ma anche interlocutore tecnico e partner decisionale all'interno del sistema regionale. I soggetti che la compongono lavorano e progettano sul tema anche partecipando ad altri tavoli e a progettazioni finanziate dall'Unione Europea.

Il Progetto HTH Liguria, a valenza regionale, ha strutturato quindi il proprio intervento su tre livelli:

- la Regione Liguria come Ente Proponente,
- i Comuni di Genova e Ventimiglia e l'ATS "Incontrare" come Enti Attuatori,
- ANCI Liguria e Liguria Ricerche S.p.A. come partner di supporto per formazione, ricerca e rendicontazione.

Questo assetto ha favorito una piena integrazione tra servizi sociali e sanitari, rafforzando la capacità di risposta ai bisogni del territorio in modo tempestivo e coordinato.

Tra le azioni più significative si evidenziano sicuramente il potenziamento dei percorsi di inclusione sociale per le persone vittime di tratta e la creazione di un welfare generativo, capace di coinvolgere le persone in attività di rigenerazione sociale e di cittadinanza attiva. In quest'ottica anche le azioni di ricerca e di formazione che si sono realizzate hanno utilizzato questo approccio partecipato. I temi che sono stati individuati come approfondimento tematico di ricerca sul campo e quelli della formazione hanno avuto una condivisione partendo dalle esigenze degli operatori impegnati nei servizi. Dopo una prima *survey* generale i rapporti di ricerca si sono focalizzati su temi emergenti come lo sfruttamento lavorativo e la rapida evoluzione del mercato del sesso verso la dimensione online. Con lo stesso spirito i percorsi formativi che hanno toccato innumerevoli tematiche non si sono limitati a coinvolgere gli operatori del sistema HTH, ma si sono aperti al sistema dell'accoglienza più allargato (SAI e CAS).

I punti di forza di questa rete che opera con una modalità di lavoro condivisa e partecipata sono tanti: abbiamo visto una maggiore capacità di risposta ai fenomeni della tratta e del grave sfruttamento grazie a un sistema integrato e coordinato; si è consolidata una rete, che attraverso azioni concrete e durature e il potenziamento della collaborazione tra soggetti pubblici e privati ha ampliato il raggio d'azione degli interventi su scala regionale; la partecipazione al progetto dei Comuni ha facilitato il dialogo tra enti antitrattra e servizi sociali territoriali.







# ADATTAMENTO DEI PROGETTI ALL'EVOLUZIONE DEI FENOMENI

---

**Tiziana Bianchini**

**Cooperativa Lotta contro l'emarginazione  
CNCA**

Nel corso dei 25 anni di storia, il Sistema Antitratta italiano ha potuto osservare da vicino le sensibili trasformazioni del fenomeno della tratta di esseri umani. Possiamo anche affermare che, con la sua capacità e perseveranza dello *stare sul campo* e di indirizzare lo sguardo all'adozione delle politiche migratorie nazionali e globali e con il suo *modus* di attenzione nella ricerca intrecciata alla operatività, spesso è stato in grado di adottare letture e strategie preventive. È stato cioè capace di prevedere o accelerare la riorganizzazione di misure di assistenza e servizi capaci di rispondere in modo adeguato alle modifiche incipienti dei fenomeni.

Il racconto delle trasformazioni dei fenomeni e delle risposte del Sistema Antitratta, non può che partire dalla capacità e dalla lungimiranza politica, narrata in altri capitoli di questo volume. Un'origine – risponde alla domanda "Da dove veniamo?" – che nasce dalla capacità di analizzare alcune nuove caratteristiche della prostituzione principalmente femminile in strada correlata al pericoloso e spaventoso arrivo dell'Aids e all'aumento della violenza e della coercizione subita dalle persone che si prostituiscono.

Questa prima fase storica costruisce solide fondamenta metodologiche e strategiche del Sistema e ne definisce alcune pietre miliari: la ferma visione volta alla tutela dei diritti delle persone vittime di tratta, l'approccio *gender based*, il lavoro multi-agenzia, solo per citarne alcuni. L'adozione di questi punti fondanti, si è riverberata nella costituzione di *équipe* di lavoro, in maggioranza volutamente composte da operatrici donne, che operano in un costante percorso formativo. Il Sistema Antitratta affianca sin dagli albori, le mediatrici linguistico-culturali ai profili educativi più classici, ma sperimenta anche la presenza di *peer educator* e il contributo significativo delle *sex workers* attiviste che aiutano nella capacità di decodificare le regole di controllo delle organizzazioni criminali, la tutela legale, l'orientamento socio lavorativo. La prima risposta a un fenomeno ancora poco conosciuto negli anni '90, è, quindi, articolata e composita e parla già diversi linguaggi professionali.

La storia che il Sistema Antitratta ha vissuto in questi 25 anni, è fortemente legata alle situazioni e agli accadimenti politici ed economici globali ed agli effetti con cui tali accadimenti sono ricaduti sulla vita delle persone che abitano almeno tre continenti (Africa, Asia, America del Sud) e l'Est Europa.

Volendo tracciare una linea semplificata, per esigenze di spazio, il punto di partenza è inizialmente strutturato per rispondere al fenomeno dello sfruttamento sessuale femminile, con una presenza massiccia di donne dell'est Europa e della Nigeria, e si trova ad affrontare nel tempo fenomeni di sfruttamento sessuale che si modificano o esplodono.

Già nella prima metà degli anni 2000, emergono le prime casistiche di gravissimo sfruttamento lavorativo e di accattonaggio forzato con le prime sporadiche presenze di vittime di genere maschile, e si avviano le prime sperimentazioni. Sperimentazioni che vedono aprire le prime strutture di accoglienza per uomini e che promuovono, o consolidano, la presenza di operatori di genere maschile nelle *équipe* e diversificano il linguaggio multi-agenzia, ampliando e innovando la risposta complessa del Sistema.

Negli anni che vanno dalla metà del 2015 ad oggi, l'attività delle organizzazioni criminali dedite alla tratta e al traffico di esseri umani, cavalca gli accadimenti politici, economici, ambientali che stravolgono i Paesi impoveriti e depauperati dal divario tra nord e sud del mondo e aumentano le rotte e i numeri delle persone che migrano verso l'Europa.

Lo sfruttamento sessuale passa dalla strada all'*indoor*, ostacolando le opportunità di contatto e tutela con le vittime e le potenziali vittime che, purtroppo, accedono in misura minoritaria ai Programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale del Sistema Antitratta.

Dopo il grande esodo delle donne dalla Nigeria e degli anni 2015-2017, fenomeno che ha ingaggiato per diversi anni il Sistema Antitratta, si è assistito ad una diversificazione dei paesi di provenienza ed ad un approccio culturalmente diversificato dello sfruttamento sessuale da parte delle vittime. Si aggiunge un'importante presenza di donne trans, gruppo vulnerabile particolarmente colpito dall'assenza di qualsiasi forma di tutela istituzionale nella pandemia da Covid-19, che comincia a rivolgersi ai servizi antitratta per accedere a presidi sanitari e poi di sgancio dalle condizioni di tratta e sfruttamento. Per sfatare il mito del caporalato e dello sfruttamento in agricoltura nel Sud Italia, i numeri degli accessi ai Programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale del Sistema Antitratta evidenziano il coinvolgimento delle regioni del Nord, di innumerevoli comparti produttivi, e la presenza di persone provenienti da un numero importante di Paesi di origine.

Le condizioni di vita delle vittime e delle potenziali vittime in Italia oggi, sparigliano alcuni presupposti delle opportunità inclusive che potevano apparire stabilizzate sino ad un decennio fa. Nell'esperienza di marginalizzazione e di vulnerabilità che le persone vivono, sono in aumento le persone che transitano dal grave sfruttamento del lavoro a quello sessuale e viceversa; le persone sfruttate in più segmenti (es. accattonaggio e sessuale).

Il sistema legislativo nazionale che sottende alla condizione di regolarità, basato sul requisito del lavoro e della casa, ha assunto forme che creano un presupposto per mantenere le persone in condizione di vulnerabilità: l'impoverimento e la perdita dei requisiti di regolarità in Italia portano le persone verso i circuiti di illegalità e grave sfruttamento e l'aumento della vulnerabilità delle persone e di conseguenza il rischio di vittimizzazione o ri-vittimizzazione nei vari circuiti di sfruttamento.

Con l'aumento della marginalizzazione crescono i grandi insediamenti informali che diventano bacino di manovalanza utile per qualsiasi forma di sfruttamento e di negazione dei diritti, ma aumentano altresì i micro-insediamenti informali, nascosti nelle città e che, polverizzati nel territorio, creano una rete di vulnerabilità invisibile.

Dai circuiti penitenziari cominciano ad essere segnalate persone che hanno commesso reati connessi alle economie illegali come forma di riduzione del debito contratto con le organizzazioni criminali.

Le decisioni inerenti le politiche migratorie governative e gli sbarchi degli ultimi anni, aumentano i punti di arrivo delle operazioni di soccorso in mare, moltiplicandoli su tutto il territorio costiero, attivando la costituzione di équipes operative che operano in emergenza allo sbarco nei progetti territoriali che mai erano stati interessati da questo tipo di operatività.

Le evoluzioni del fenomeno dal punto di vista della tipologia di sfruttamento che qua sono state appena accennate, non rappresentano l'unica scena sfidante del Sistema Antitratta.

Le singole vicende vissute dalle persone nella vulnerabilità iniziale al paese di origine, nelle forme di reclutamento, nel viaggio dal paese di origine al paese di transito o destinazione, sono costellate da episodi di violenza sessuale, fisica, psicologica, lunghe detenzioni e viaggi pericolosi che comportano come conseguenza la latenziazione di patologie psichiatriche o l'estrema sofferenza psicologica, che devono essere dapprima riconosciute come tali, diagnosticate e oggetto di un piano terapeutico competente.

Ancora, si rileva un aumento importante di presenza di abuso, a volte dipendenza, di alcool, sostanze stupefacenti, psicofarmaci, utilizzati come misura lenitiva o consolatoria per contenere i traumi subiti, per affrontare la fatica di una scelta di vita che ha codici di cittadinanza sconosciuti e di ostica comprensione, come forma di accettazione o ancora di consolazione per l'allontanamento dalle reti dei connazionali, comunque considerate protettive, per sostenere i ritmi del cottimo nel lavoro sfruttato e sostenere il piano prestazionale che la società del profitto richiede, non ultimo per reggere la costrizione alla prostituzione e la richiesta di consumo congiunto alla prestazione sessuale che viene spesso richiesta dai clienti.

Nel rammentare, doverosamente, che il Sistema Antitratta ha come obiettivo non solo la protezione, ma l'attivazione di percorsi di autonomia (economica finanziaria, lavorativa, sociale ecc.) di chi ha subito la vittimizzazione nella tratta, è fondamentale ricorrere al supporto di servizi di specialistici, interrogandosi anche sull'opportunità di perseverare nell'accoglienza di persone con problematiche sanitarie e sull'effettivo giovamento nel rimanere in una struttura Antitratta.

La rilettura di questi 25 anni di storia del Sistema Antitratta racconta quindi di numerose sollecitazioni ricevute dai fattori esterni e del loro impatto, e di altrettante capacità di rigenerarsi e innovarsi.

Punto di forza della numerosa e variegata rete di organizzazioni del privato sociale e della Pubblica Amministrazione che compongono il Sistema Antitratta è da sempre la *porosità* che offre interstizi che lasciano spazio alla dimensione vitale della contaminazione e della riorganizzazione, e della conseguente flessibilità metodologica e operativa che ha saputo rispondere alle nuove sfide.

Al nucleo primordiale e fondante di profili professionali, i servizi antitratta si sono arricchiti con professionalità e discipline che hanno contribuito ad *alzare lo sguardo* passando dalla dimensione operativa e prestazionale ad una dimensione di un orizzonte più ampio nel quale trovare maggiori riflessioni per comprendere e approcciare il fenomeno della tratta di essere umani e di tutto il portato multiculturale che si porta sulle spalle.

Da tempo, il Sistema Antitratta si forma e si aggiorna con apporti antropologici, etnopsichiatrici, interroga e si fa interrogare dalle nuove ricerche in ambito sociologico e politico sulla decolonizzazione, sugli studi ambientali o economici, solo per citarne alcuni e interroga la teoria con una pratica competente e puntuale.

La pratica del lavoro multi-agenzia obbliga il mondo degli operatori sociali (e delle loro organizzazioni di appartenenza) ad una capacità di dialogo e negoziazione con i numerosi attori che operano nel Sistema Antitratta, riprendendo costantemente il ruolo di operatori che non si occupano solo delle persone in carico ai programmi, di stimolatori e attivatori di politiche sociali e di inclusione. La visione è circolare, dal “caso” alla collettività, interagendo come pratica operativa, e non solo, anche con le reti di servizi e di opportunità territoriali, per uscire dal recinto di progetti che hanno tutto *in house* e sollecitare il sistema di *welfare* nell'erogare diritti a persone che non sanno di averli o non hanno *skills* competenti per chiedere. La costruzione di una comunità territoriale solidale e sensibile, quanto meno consapevole che la tratta di esseri umani è non solo un grave reato contro la persona, ma anche una potente fonte di illegalità nei territori, rappresenta un elemento vitale per la realizzazione dei Progetti.

La strada del Sistema Antitratta continua ad essere una corsa ad ostacoli: lo sforzo si scontra spesso con un sistema di welfare polverizzato e frammentato e sul quale l'investimento è ridotto all'assistenza (poca) e sono inesistenti le politiche di prevenzione e inclusione, affaticando o riducendo le opportunità dei Progetti che in assenza di risorse esterne, ricadono sul Sistema Antitratta. L'attuale contesto culturale e sociale mercifica persone e relazioni e produce illegalità diffusa; sostenere percorsi di legalità con un “intorno” che tende alla prestazione e all'idea che tutto possa essere velocemente ottenuto con la disponibilità finanziaria rappresenta una tra le nostre maggiori sfide di inclusione.

“

---

**L'intersezionalità delle problematiche che vivono le vittime e le potenziali vittime di tratta obbliga il Sistema a interrogarsi e posizionarsi sui confini. Nell'attività di identificazione delle vittime alla quale il Sistema Antitratta è chiamato, occorre comprendere per ogni singola persona incontrata la priorità di intervento rispetto ai bisogni che esprime anche in relazione ai fatti sperimentati nella sua vita quali ad esempio, essere vittima di tratta o di grave sfruttamento, avere diritto alla protezione internazionale, essere vittima di maltrattamento, essere discriminata per orientamento sessuale o di genere, essere stata costretta a compiere reati, essere vittima di truffa all'interno del decreto flussi.**

---

”

La capacità di *identificare* deve superare la competenza dell'individuare gli indicatori della tratta degli esseri umani in favore di una più mirata proposta tra percorso di regolarizzazione e percorso di protezione e autonomia che non snaturi le caratteristiche del Sistema Antitratta.

Si intravedono nel prossimo e immediato futuro alcune tracce interessanti che devono stimolare nuove prospettive e sperimentazioni:

- La fragilità estrema della persone (e del contesto) è costellata da crisi e ricadute; le osserviamo e le facciamo osservare solo in termini di fallimenti o tolleriamo la possibilità di consentire l'esperienza fallimentare per le persone più fragili?;
- Contesto economico e produttivo in crisi: che capacità devono mettere in gioco le persone nel tempo circoscritto e definito dalla protezione sociale e come superare il rischio di appiattimento sul raggiungimento quantitativo dei risultati di sistema e di omologazione dei percorsi individualizzati?
- Parlare di capacità e capacitazione senza parlare di opportunità: le risorse materiali, relazionali, culturali che consentono a ciascuno di esprimersi e realizzarsi non ci sono o sono inadeguate: si stimolano le persone a farcela da sole e ad essere libere, ma nessuno sarà mai libero se non avrà le risorse per poter decidere cosa fare di se stesso.

Ancora una volta sarà quindi necessario ridisegnare le competenze del Sistema Antitratta e posizionarlo nelle politiche locali e nazionali di *welfare* per esprimerne al meglio l'identità, in un ottica che non è la chiusura, ma l'adeguata e qualitativa risposta al fenomeno.





## UN SISTEMA IN EVOLUZIONE

---

Il filo attraversa figure in movimento che sollevano forme e le trasformano: sfere, quadrati e triangoli che diventano simboli dei fenomeni mutevoli (dalla strada all'indoor, dal lavoro allo sfruttamento invisibile). Il sistema si mostra dinamico, capace di adattarsi e di non irrigidirsi davanti al cambiamento.



UN SISTEMA

EVOLUZIONE

in collaborazione con  
Alessandra



# INTERSEZIONI CON GLI ALTRI SISTEMI DI ACCOGLIENZA E PRESA IN CARICO

---

**Maurizio Braglia**  
Regione Emilia-Romagna

Le attività del Sistema Antitratta presentano oggi un'articolazione e un livello di complessità che sono il frutto di un lungo percorso di costante ridefinizione della propria identità e del proprio ruolo in risposta all'evoluzione dei fenomeni e degli scenari sociali. Inizialmente, i *Progetti Articolo 18* operano in un campo che comprende Forze dell'Ordine e Autorità Giudiziaria. Le competenze di operatrici e operatori si dispiegano lungo una dimensione *interna*, relazionale – la capacità di avviare e sostenere la relazione con persone che avevano conosciuto forme anche dure e violente di tratta a scopo di sfruttamento sessuale – e lungo una dimensione esterna: il rapporto con questure (squadra mobile e uffici immigrazione) e Autorità Giudiziaria. Il grande tema culturale è quello dei mercati della prostituzione<sup>2</sup>, il grande tema operativo è quello del lavoro multi-agenzia. Il Sistema Antitratta anno dopo anno si costruisce anche grazie all'impegno incessante in quella direzione degli enti coinvolti.<sup>5</sup>

Un momento decisivo di evoluzione prende forma tra il 2014 e il 2016: sotto la spinta di fenomeni migratori sempre più complessi, diventa questione di massima attenzione la presenza di vittime di tratta nel Sistema Asilo<sup>4</sup>, e l'inserimento di richiedenti/titolari di protezione internazionale nelle accoglienze predisposte dai Progetti Articolo 18.<sup>5</sup>

Si avvia sul campo, operativamente, quel raccordo definito dalla norma che attua la Direttiva Europea 2011/36<sup>6</sup>. Nascono le prime esperienze di referral con le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, che precedono la pubblicazione nel 2016 delle relative Linee Guida elaborate da UNHCR e dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo.

---

2. Nella sua fase iniziale, il Sistema Antitratta si confronta quasi esclusivamente con i fenomeni legati ai mercati della prostituzione. Con gli anni, crescerà la quota di attenzione dedicata al tema dello sfruttamento lavorativo, che arriverà ad avere una rilevanza assoluta nelle attività dei Progetti Articolo 18, creando ulteriori intersezioni rispetto a quelle presentate in questo contributo.

3. Alcuni volumi di natura corale si prestano particolarmente a essere utilizzati, ponendoli in sequenza, come fotografie dell'evoluzione del Sistema Antitratta nel corso della prima metà della sua vita: *"Prostituzione e tratta. Manuale di intervento sociale"*, a cura dell'Associazione On the Road, pubblicato da FrancoAngeli nel 2002; *"La tratta di persone in Italia. Il sistema degli interventi a favore delle vittime"* a cura di Franco Prina, pubblicato da FrancoAngeli per la collana On the Road nel 2007; *"Punto e a capo sulla tratta. Uno studio sulle forme di sfruttamento di esseri umani in Italia e sul sistema di interventi a tutela delle vittime"*, a cura di Vincenzo Castelli, pubblicato da FrancoAngeli per la collana On the Road nel 2014.

4. Vedi il *"Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014"* (per realizzare il quale per la prima volta Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes e Servizio Centrale dello Sprar, in collaborazione con Unhcr, uniscono i propri saperi e le competenze), e in particolare il paragrafo 3.2.4 *"La connessione tra tratta e asilo in Italia"*.

5. È il momento delle prime progettazioni che esplorano il tema, rilevando dati, mettendo a punto analisi, e predisponendo strumenti di lavoro. Di particolare rilievo il progetto *No Tratta*, con Cittalia capofila di un partenariato composto da Gruppo Abele e Associazione On The Road e dai partner associati Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Università degli studi di Padova (Centro interdipartimentale sui diritti umani) e il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno. Significativi frutti del progetto saranno il rapporto sullo stato dell'arte e il manuale operativo.

6. D.Lgs. 24 del 4 marzo 2014, Articolo 10, comma 1: *"Le Amministrazioni che si occupano di tutela e assistenza delle vittime di tratta e quelle che hanno competenza in materia di asilo individuano misure di coordinamento tra le attività istituzionali di rispettiva competenza, anche al fine di determinare meccanismi di rinvio, qualora necessari, tra i due sistemi di tutela"*.

È davvero un passaggio decisivo: mentre sperimentano forme di raccordo con le Commissioni Territoriali, le Prefetture, i CAS, lo SPRAR (poi SIPROIMI e SAI), i Progetti Antitratta definiscono una nuova identità, che comporta anche un importante arricchimento delle competenze di operatrici e operatori, in particolare per quanto riguarda la dimensione della tutela legale.

Nelle nuove intersezioni che si formano, il Sistema Antitratta può mettere in campo – oltre a competenze specifiche nella lettura dei fenomeni – la capacità di stare in modo *forte* dentro i sistemi complessi a partire da una posizione *debole*. Capacità peculiare, sviluppata attraverso le continue mediazioni e la continua necessità di riformulare le richieste – a volte strumentali – avanzate da interlocutori che spesso faticano a far proprio il principio fondamentale dell’approccio multi-agenzia, che prevede una collaborazione nel rispetto dei reciproci mandati e dei reciproci ruoli.

Non potendo garantire risposte per tutte le vittime di tratta e/o grave sfruttamento presenti nel territorio di competenza, i Progetti Antitratta sviluppano interventi di consulenza, sostegno, formazione rivolti agli enti dei sistemi confinanti: vengono disseminate competenze, vengono stabilite procedure di rinvio e di segnalazione, le reti si fanno più elaborate. Attraverso la collaborazione con il Sistema della Protezione Internazionale, il lavoro dei Progetti Antitratta acquista un carattere sempre più trasversale. Gli interventi si arricchiscono: trovano sempre più spazio percorsi di accoglienza integrati tra il Sistema Antitratta e il Sistema Asilo, e per le attività di sensibilizzazione, i CAS diventano un luogo di estrema rilevanza. Particolarmente degna di nota una delle tante conseguenze di questo passaggio: il nuovo e diverso peso assunto, attraverso le procedure di referral, dall’attività di valutazione. Si tratta di un punto che caratterizzerà la successiva evoluzione complessiva del Sistema.

Altra sfida crescente nel tempo è il confronto con l’universo delle/dei minori. Il tema emerge in una doppia accezione, e in entrambi i casi conduce a un’ulteriore intersezione: quella con i servizi sociali territoriali.

Nei primi anni di vita del Sistema Antitratta, la questione riguarda un perimetro più ristretto: le/i minori vittime di tratta. Il focus è sulle attività di identificazione,<sup>7</sup> e sulla necessità di predisporre specifici percorsi di accoglienza. Con gli anni, però, i flussi di Minori Stranieri Non Accompagnati nel nostro Paese mettono gli Enti Locali e i relativi sistemi di accoglienza di fronte a nuovi fenomeni di difficile lettura e risposta. I Progetti Antitratta sono necessariamente coinvolti: non si parla più “solo” di identificare le vittime di tratta tra le/i minori, bensì di affrontare con interventi articolati *la questione complessiva della vulnerabilità* che caratterizza quei percorsi migratori, che facilmente attivano reti criminali, e che si intrecciano con fenomeni di sfruttamento in diversi ambiti,<sup>8</sup> specialmente in quello lavorativo e nelle economie illegali.

---

7. Particolarmente rilevante la pubblicazione del “*Protocollo di identificazione e supporto dei minori vittime di tratta e di sfruttamento*” a cura di Save the Children Italia, 2007.

8. Un primo contributo che affronta in maniera sistemica la questione dei minori in senso più ampio in relazione al sistema tratta è “*Dalla tratta al traffico, allo sfruttamento: i minori stranieri coinvolti nell’accontonaggio, nelle economie illegali e nella prostituzione*” di Valeria Ferraris, che compare in “*La tratta di persone in Italia. Evoluzione del fenomeno e ambiti di sfruttamento*”, a cura di Francesco Carchedi e Isabella Orfano, Collana On the Road, FrancoAngeli, 2007.

Anche in questo caso, il Sistema Antitratta può portare competenze uniche nella lettura dei fenomeni, e lo fa entrando in raccordo/relazione con una ampia platea di soggetti: autorità giudiziaria, procure presso i tribunali per i minorenni, enti del sistema di accoglienza per MSNA e soprattutto *servizi sociali territoriali*.

L'*universo minori*, in una seconda accezione, fa irruzione nel Sistema Antitratta attraverso figlie e figli delle donne nigeriane arrivate con i flussi irregolari dalla Libia, protagoniste poi per anni di traiettorie in Italia e in altri Paesi europei che le portano a bussare a tante, diverse porte, chiedendo direttamente e in modo inedito forme di assistenza, dichiarando esplicitamente la loro condizione di vittime di tratta.

In entrambe queste accezioni, si crea un dialogo con i servizi sociali territoriali che rappresenta per il Sistema Antitratta un'ulteriore evoluzione. La professionalità di operatrici e operatori antitratta è chiamata ad ampliarsi ulteriormente, sia sul versante dei percorsi di accoglienza - le situazioni da affrontare sono complesse, richiedono interventi corali, multidisciplinari - sia soprattutto sul versante della capacità di muoversi all'interno della mappa articolata dei servizi territoriali.

Sul Sistema Antitratta piombano poi nel 2020 la pandemia da COVID-19 e i giorni del lockdown. Tra le tante conseguenze, se ne sottolinea qui una: l'emergere di tante situazioni di vulnerabilità note al Sistema Antitratta, ma fino a quel momento invisibili al sistema dei servizi territoriali. Si può trattare di una decina di uomini vittime di sfruttamento lavorativo che improvvisamente si ritrovano bloccati in un casolare in campagna senza luce, acqua, e senza cibo; si può trattare di persone transessuali presenti nei mercati della prostituzione, che si vivono di colpo abbandonate a loro stesse e si ritrovano in stato di pesante povertà economica, materiale, assistenziale, umana.<sup>9</sup>

In risposta all'impreparazione dei servizi pubblici di fronte a fasce di vulnerabilità, si attivano inediti fenomeni di solidarietà ed emerge il ruolo fondamentale delle Unità di Strada e di Contatto del Sistema Antitratta nell'ascolto dei bisogni e nel raccordo con il sistema complessivo dei servizi territoriali che si occupano di grave marginalità. L'area complessiva degli interventi di prossimità si rivela così un nuovo, ulteriore, campo di sperimentazioni ed evoluzione per il Sistema Antitratta.

A 25 anni dall'avvio dei Progetti Articolo 18, la distanza da quel momento originario non potrebbe essere più netta. Il Sistema Antitratta è oggi effettivamente e non solo nominalmente *un sistema*, grazie anche al lavoro incessante svolto, in questa prospettiva, dal Numero Verde Nazionale Antitratta. Il "campo di gioco" è enormemente più esteso, l'elenco degli attori con i quali interagire è più ampio e articolato, l'area dei fenomeni e degli ambiti di sfruttamento è più vasta e le competenze e le conoscenze richieste a

---

9. Emergono "forme prostitute di sussistenza, basate sulla singola giornata, nel senso che dopo due giorni di interruzione dall'attività prostitutiva la maggior parte di loro non aveva più soldi, non aveva più cibo. Non stiamo parlando di non avere soldi per pagare l'affitto, tema nato circa venti-trenta giorni dopo il 1° marzo, ma proprio non avere soldi per comprare da mangiare". Vedi "Unità di strada e Covid" di Luca Scopetti, Cooperativa Parsec, in "Tratta, Sfruttamento, Servizi, Covid19: e Ora? - Atti del Seminario, Roma, 26 ottobre 2020" a cura dell'associazione Slaves No More.

operatrici e operatori più complesse. L'area degli interventi di accoglienza rimane fondamentale, ma le attività di *outreach* e monitoraggio si sono estremamente arricchite e diversificate, mentre due aree hanno acquisito una rilevanza assoluta: quella della valutazione e quella degli interventi di prossimità.

L'insieme di questi elementi disegna un Sistema che ha oggi una identità radicalmente diversa rispetto a 25 anni fa.

“

**Per posizione nella mappa dei servizi, per competenze sviluppate e per natura trasversale consolidata, il Sistema Antitratta rappresenta oggi la fondamentale porta di accesso al sistema complessivo dei servizi territoriali per forme di grave vulnerabilità destinate altrimenti a restare invisibili.**

”

Solo una parte di queste potranno trovare risposta *diretta* all'interno dei Progetti Articolo 18 (dal 2016, Progetti Bando Unico). Ma grazie alle diverse interazioni sviluppate, il Sistema Antitratta ha le competenze per valutare altri possibili percorsi, realizzabili nell'ambito dei sistemi confinanti.

Nel panorama attuale del lavoro sociale, così frammentato in scompartimenti, la nostra è una identità preziosa, da valorizzare e da sostenere con cura, sempre.





# CRONOLOGIA DEL SISTEMA ANTITRATTA

---

**a cura del Numero Verde Antitratta**

- 1996/  
1997** Istituito il Dipartimento per le Pari Opportunità (DPO) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri
- 1998  
25 luglio** Emanato il Decreto Legislativo n. 286 *"Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"* contenente l'art 18 - Soggiorno per motivi di protezione sociale
- 1999  
novembre** Istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il Registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività a favore degli immigrati, in cui è compresa la II Sezione dedicata agli enti ed associazioni che svolgono programmi di assistenza e protezione sociale disciplinati dall'art.18 del TU Immigrazione (D.L.gs. n.286)
- 1999  
dicembre** Il DPO pubblica il primo bando per progetti dedicati all'Assistenza alle vittime di tratta come previsto dall'art.18
- 2000  
marzo** Avviati i primi Progetti articolo 18
- 2000  
luglio** Istituito il Numero Verde Antitratta composto da una postazione centrale e 14 postazioni periferiche
- 2000  
dicembre** Sottoscritto a Palermo il Protocollo Addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria (codificazione del reato di tratta di esseri umani). Sarà ratificato in Italia con Legge 16 marzo 2006 n. 146
- 2003  
11 agosto** Approvata la Legge n. 228 *"Misure contro la tratta di persone"*, nella quale l'art.13 estende il lavoro del Sistema Antitratta (istituzione di uno speciale programma di assistenza) e introduce il principio della tutela della vittima di questi reati attraverso un periodo di riflessione prima di avviare un percorso di tipo giudiziario
- 2005  
16 maggio** Approvata la Convenzione di Varsavia sulla lotta contro la tratta degli esseri umani
- 2006  
agosto** Pubblicato il primo Bando per programmi di assistenza di cui all'art.13 della Legge n. 228
- 2011** Il Numero Verde Antitratta diviene unico e nazionale e viene affidato al Comune di Venezia

- 2011  
5 aprile** Pubblicata la Direttiva Europea 36/2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, in sostituzione della decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI
- 2012  
19 giugno** Pubblicata la strategia UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016)
- 2014  
4 marzo** Emanato il Decreto Legislativo n. 24 *"Attuazione della Direttiva 2011/36/EU, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime"*
- 2016  
26 febbraio** Approvato il *"Piano Nazionale contro la Tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani 2016-2018"* che tra le altre cose unifica i due bandi art.18 e art.13 nel Bando Unico
- 2016  
16 maggio** Emanato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in cui viene definito il Programma Unico di emersione, assistenza e integrazione sociale per le vittime di tratta e/o grave sfruttamento
- 2016  
1 settembre** Avviato il primo Bando del Programma Unico
- 2016  
18 ottobre** In occasione della Giornata Europea contro la Tratta di Esseri Umani viene lanciata per la prima volta la campagna di sensibilizzazione e informazione in tutta Italia *#liberailtuosogno*
- 2016  
29 ottobre** Varata la Legge n. 199 *"Disposizione in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo"*, comunemente nota come legge sul caporalato.
- 2019  
aprile** Pubblicata la prima edizione del Glossario *"Dalla lettura dei fenomeni ad un linguaggio comune. Le pratiche delle parole del lavoro dei Progetti antitratta"* redatto da tutti i Progetti Antitratta italiani a Venezia (aggiornato nel 2021-2022-2024)
- 2021  
15 giugno** Il Numero Verde Nazionale Antitratta viene affidato alla Regione del Veneto
- 2021  
ottobre** Sancito in Conferenza Unificata l'accordo per l'adozione delle nuove *"Linee Guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura"*

- 2021 novembre** Nascita dell'Osservatorio permanente del Numero Verde Nazionale Antitratta sui fenomeni connessi alla tratta di esseri umani e al grave sfruttamento in collaborazione con il Centro per i Diritti Umani "Antonio Papisca" dell'Università degli studi di Padova
- 2022 ottobre** Approvato il Piano di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022
- 2022 ottobre** Approvato il Piano Nazionale contro la Tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani 2022-2025
- 2022 19 dicembre** Pubblicata la strategia EU per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2021-2025)
- 2023 febbraio** III visita di valutazione del GRETA
- 2023 giugno** Pubblicato il Vademecum per la rilevazione, il *referral* e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio ed inserite nel Sistema di Protezione e di Accoglienza
- 2023 dicembre** Aggiornato il Meccanismo Nazionale di *Referral*
- 2024 13 giugno** Adottata la Direttiva Europea 2024/1712/UE che modifica la Direttiva 2011/36/UE
- 2024 11 ottobre** Pubblicato in GU il Decreto n.145 *"Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali"*. Comunemente denominato *"decreto flussi"*, convertito in Legge il 10 dicembre 2024



# Hanno collaborato

---

*Tiziana Bianchini - Cooperativa Lotta contro l'emarginazione - CNCA*

*Cinzia Bragagnolo - Regione del Veneto*

*Maurizio Braglia - Regione Emilia-Romagna*

*Vincenzo Castelli - Cooperativa sociale On the Road*

*Roberto Lavanna - Cooperativa sociale Medtraining*

*Serena Mordini - Cooperativa sociale CAT -  
Piattaforma nazionale antitratto*

*Andrea Mornioli - Cooperativa sociale Dedalus*

*Chiara Musso - Cooperativa sociale Il Melograno*

*Francesca Pitzalis - Congregazione Figlie della Carità di San  
Vincenzo de' Paoli*

## Redazione

---

*Gianfranco Della Valle; Paola Falcomer;  
Dario Fava; Susanna Sparaco; Anna Zaffin*

**Progetto grafico** *Susanna Sparaco*

**Illustrazioni e copertina** *Alessia Maria Provenzano,  
in arte "je ne suis pas Alessia"*

**Stampa** *Arti Grafiche Postumia*

**Con la collaborazione di**

**IMPRESA SOCIALE**  
CONSORZIO FRA COOPERATIVE SOCIALI **ONLUS**





**Visita il nostro sito**



**Settembre 2025**