



Paola Degani
Claudia Pividori

Attività criminali forzate e scenari della tratta di persone nel quadro degli attuali fenomeni migratori

Questioni di diritti umani e risposte di policy

PADOVA
UP

PADOVA UNIVERSITY PRESS

La pubblicazione di questo volume è stata possibile grazie al contributo dell'Università degli Studi di Padova – Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali – SPGI

Prima edizione 2016, Padova University Press

Titolo originale *Attività criminali forzate e scenari della tratta di persone nel quadro degli attuali fenomeni migratori. Questioni di diritti umani e risposte di policy*

© 2016 Padova University Press
Università degli Studi di Padova
via 8 Febbraio 2, Padova
www.padovauniversitypress.it

Redazione
Mimma De Gasperi, Francesca Moro, Enrico Scek Osman

Progetto grafico
Padova University Press

Immagine di copertina
MichaelGaida/Pixabay/CC0 Public Domain

ISBN 978-88-6938-086-0
Stampato per conto della casa editrice dell'Università di Padova - Padova University Press nel mese di novembre 2016 da CLEUP SC – Coop. Editrice Libreria Università di Padova

Tutti i diritti di traduzione, riproduzione e adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo (comprese le copie fotostatiche e i microfilm) sono riservati.

Paola Degani

Claudia Pividori

Attività criminali forzate
e scenari della tratta di persone
nel quadro degli attuali fenomeni migratori

Questioni di diritti umani e risposte di policy

PADOVA
UP

INDICE

Acronimi	7
Premessa	9
<i>Paola Degani e Claudia Pividori</i>	
CAPITOLO PRIMO	
Sulle trasformazioni della tratta di esseri umani in Italia	13
<i>Paola Degani</i>	
1.1. Considerazioni introduttive	13
1.2. Orientamenti di policy e mixed flows nello scenario europeo	17
1.3. Tratta, sfruttamento dei minori e attività criminali forzate	21
1.4. Il fenomeno: cenni alle tendenze più recenti	26
1.5. Le gravi forme di sfruttamento in Italia alla luce dei dati disponibili	34
1.6. Sulla questione delle donne nigeriane vittime di tratta e richiedenti protezione internazionale	47
1.7. La tratta di esseri umani e i dati offerti dal sistema giustizia	52
CAPITOLO SECONDO	
Politiche pubbliche e sistemi di intervento per la tutela dei diritti dei soggetti coinvolti nella tratta e nelle altre gravi forme di sfruttamento	59
<i>Paola Degani e Claudia Pividori</i>	
2.1. Il quadro generale relativamente ai minori stranieri	59
2.2. I minori in carico ai Servizi della Giustizia Minorile	70
2.3. I minori stranieri non accompagnati e la gestione della loro accoglienza nel nuovo Piano del Governo per il 2016	72
2.4. La legislazione nazionale anti-tratta e il sistema istituzionale di riferimento	79
2.5. Le politiche pubbliche in materia di tratta, i meccanismi di Referral e il Rapporteur nazionale	89
2.6. Il Piano Nazionale d'Azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018 e le criticità del sistema degli interventi	92
2.7. Emersione, identificazione e protezione dei diritti umani delle persone vittime di tratta	105

CAPITOLO TERZO	
Sulla tratta a scopo di attività criminali forzate <i>Paola Degani e Claudia Pividori</i>	111
3.1. Le attività criminali forzate come nuova modalità di esercizio del grave sfruttamento	111
3.2. Il contrasto alle forme di grave sfruttamento in Italia alla luce delle recenti modifiche normative e delle attuali caratteristiche del fenomeno	114
3.3. L'analisi della giurisprudenza	128
3.4. La non-punibilità nell'ordinamento italiano	132
3.5. Le ricerche e i dati sulle attività criminali forzate nel quadro della tratta	135
3.6. Attività criminali forzate e questioni di "genere"	141
3.7. Il sistema degli interventi tra centralità dell'approccio diritti umani e ridefinizione del lavoro multi-agenzia	150
Conclusioni <i>Paola Degani e Claudia Pividori</i>	157
Bibliografia	163

Acronimi

ANCI: Associazione Nazionale Comuni Italiani
CARA: Centro di Accoglienza Richiedenti Asilo
CPA: Centro Prima Accoglienza
CMS: Comitato Minori Stranieri
DDA: Divisione Distrettuale Antimafia
DNA: Direzione Nazionale Antimafia
DPO: Dipartimento Pari Opportunità, Presidenza del Consiglio dei Ministri
EUROPOL: Ufficio Europeo di Polizia
EUROSTAT: Ufficio Statistico dell'Unione Europea
FAMI: Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione
FNPSA: Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo
GRETA: Gruppo di Esperti sulla Lotta contro la Tratta di Esseri Umani
IPM: Istituto Penale Minorile
MSNA: Minore Straniero non Accompagnato
MSNARA: Minore Straniero non Accompagnato Richiedente Asilo
OIL: Organizzazione Internazionale del Lavoro
OIM: Organizzazione Internazionale per le Migrazioni
OSCE: Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
SIRIT: Sistema Informatizzato per la Raccolta di Informazioni sulla Tratta
SPRAR: Sistema Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati
UE: Unione Europea
UNHCR: Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
USSM: Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni

Premessa

Paola Degani e Claudia Pividori¹

Lo scritto che qui presentiamo nasce successivamente alla conclusione del Progetto *TEMVI - Trafficked and Exploited Minors between Vulnerability and Illegality. Forced Criminal Activities as a New Form of Exploitation in Human Trafficking: Knowledge and Human Rights Based Practices through Pilot Research and Multi-agency Training and Prototype-Procedures*, finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma CIPS/ISEC e coordinato dall'Università degli Studi di Padova, e segnatamente dal Centro di Ateneo per i Diritti Umani.

Il riferimento a questa esperienza per noi è d'obbligo in considerazione del ruolo ricoperto personalmente nel Progetto stesso e delle possibilità in termini di acquisizioni di conoscenze che questa esperienza ci ha permesso di ottenere. Attraverso il Progetto TEMVI è stato possibile di fatto per la prima volta in Italia approcciare in maniera distinta sul piano analitico e operativo alcuni aspetti delle nuove forme della tratta e del grave sfruttamento, ed in modo particolare di approfondire le situazioni di assoggettamento nel quadro delle attività criminali forzate in danno di minori con specifico riferimento alla comunità Rom.

I contenuti proposti in questo lavoro, pur riprendendo numerose questioni inerenti alle nuove modalità di strutturazione dei rapporti di asservimento nel quadro delle gravi marginalità e delle plurali forme di sfruttamento di più recente evidenziazione in parte già considerate in occasione di quel Progetto, si collocano ai confini tra più discipline scientifiche in un dialogo che per essere fecondo non può ignorare il dibattito internazionale e i diversi contributi che oggi concorrono ad arricchire la ricerca sulle migrazioni, anzitutto sul piano politologico, e si muovono in una direzione tesa ad offrire spunti di riflessione e elementi di conoscenza in materia di tratta e di diritti umani nuovi rispetto al dibattito di questi ultimi anni.

¹ Come si evince anche dall'Indice, alcune parti di questo Testo, comprese Premessa, Conclusioni e para. 3.2, sono frutto di un lavoro comune tra le due autrici. Tuttavia, è possibile fare riferimento a livello formale alla seguente distinzione:

- Capitolo I, Capitolo II, para. 2.1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7; Capitolo III, para. 3.1, 3.6, 3.7, di Paola Degani;

- Capitolo II, 2.2, Capitolo III, 3.3, 3.4, 3.5, di Claudia Pividori.

Quello delle attività criminali forzate è un ambito entro il quale sono agite condotte assai diverse se comparate a quelle più note e consolidate rinvenibili nelle situazioni legate alla tratta, e che proprio per queste diversità presenta aspetti interessanti anche sul piano del diritto dei diritti umani per le ricadute che le circostanze che caratterizzano il loro perfezionarsi sul piano fattuale (e normativo) producono.

Un primo fondamentale elemento di distinzione rispetto alle modalità tradizionali di organizzazione e gestione del grave sfruttamento è dato dall'ampia flessibilità in termini di "utilizzo" dei soggetti passivi coinvolti, non solo con riferimento agli illeciti potenzialmente rientranti nel novero stesso delle "attività criminali forzate", ma anche per il frequente coinvolgimento in altre situazioni di sfruttamento che queste persone vivono, così come si evince dai dati ricavabili sul fenomeno in generale, da alcune testimonianze e anche dalle attività di monitoraggio sulla tratta realizzate in senso più ampio.²

Proprio tali contingenze sembrano trovare conferma oltre che nei riscontri acquisiti nel corso degli ultimi mesi monitorando alcune realtà con ripetute attività di osservazione, anche nella riflessione che si è avviata con chi lavora sul terreno operativo nei sistemi di riferimento, così come nella letteratura più recente in tema, peraltro assai scarsa sullo specifico di questa forma di tratta.³

² Più dettagliatamente, Progetto TEMVI - *Trafficked and Exploited Minors between Vulnerability and Illegality. Forced Criminal Activities as a new Form of Exploitation in Human Trafficking: Knowledge and Human Rights Based Practices through Pilot Research and Multi-agency Training and Prototype-procedures*, finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma Prevention of and Fight against Crime Programme (HOME/2013/ISEC/AG/THB/4000005491). Hanno partecipato al Progetto: ALC - Nizza (Francia), Hungarian Baptist Aid - Budapest (Ungheria), ADPARE Association for Developing Alternative Practice - Bucarest (Romania), Equality Cooperativa sociale (Padova), Volontarius (Bolzano), Nuovi Vicini (Pordenone), La Strada Der Weg (Bolzano), Azalea (Verona), Punto d'Approdo (Trento), Centro Caritas Arcidiocesi (Udine), La Tenda (Rovigo), Associazione Welcome (Padova), International Organization for Migration Ungheria, Comune di Trento, Comunità dei Giovani (Verona), Ministero della Giustizia Divisione Nazionale Antimafia Roma, Cinformi - Trento Provincia Autonoma, Gruppo R (Padova).

³ In merito cfr. il Rapporto finale di Progetto prodotto nelle lingue nazionali dei singoli paesi coinvolti, quello in italiano curato da P. Degani e C. Pividori con il contributo di M. Bufo (Università degli Studi di Padova, Centro di Ateneo per i Diritti Umani), in collaborazione con C. Donadel, C. Bragagnolo, E. Bedin, G. Di Bari (Comune di Venezia), *Progetto TEMVI, Minori sfruttati e vittime di tratta tra vulnerabilità e illegalità. Le attività criminali forzate come nuova forma di sfruttamento nel campo della tratta di esseri umani: conoscenza e pratiche operative orientate ai diritti umani attraverso una ricerca pilota un percorso di formazione multi-agenzia e la definizione di modelli di protocolli operativi. Rapporto finale*, online alla pagina web http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/Report_it_web.pdf e in un lavoro colletta-

neo di raccolta dei contributi nazionali disponibile online alla pagina: http://unipd-centro-dirittiumani.it/public/docs/Report_en_web.pdf.

Per quanto concerne la letteratura si vedano: il Report prodotto nell'ambito del Progetto RACE coordinato da Anti Slavery International, *Trafficking for Forced Criminal Activities and Begging in Europe. Exploratory Study and Good Practice Examples*, online alla pagina web: www.antislavery.org; il Report del Progetto CONFRONT, *Countering New Forms of Roma Children Trafficking. Participatory Approach: Centre for the Study of Democracy, Child Trafficking among Vulnerable Groups. Country Report Bulgaria*, online alla pagina web: www.csb.bg, entrambi nell'ambito del Programma Prevention of and Fight against Crime, European Commission-Directorate-General Home Affairs.

Finito di stampare nel mese di novembre 2016
per conto della casa editrice dell'Università di Padova - Padova University Press
da CLEUP SC - Coop. Libreria Editrice Università di Padova

Nel quadro degli attuali fenomeni migratori, il problema della tratta di persone e delle altre forme di grave sfruttamento sembra riproporsi con modalità vecchie e nuove. Il tema delle attività criminali forzate, che in Italia coinvolgono un numero oscuro di adulti e minori appartenenti a nazionalità e gruppi diversi, registra un impegno sul piano delle policy a livello dell'UE che deve trovare riscontro anche nel nostro Paese soprattutto con riferimento ai minori. Quello delle attività criminali forzate è un ambito entro il quale sono agite condotte assai diverse se comparate a quelle più note e consolidate rinvenibili nelle situazioni legate alla tratta e, che proprio per queste diversità, presenta aspetti interessanti anche sul piano del diritto dei diritti umani per le ricadute che le circostanze che caratterizzano il loro perfezionarsi sul piano fattuale e normativo producono. Tenuto conto che in Italia, come peraltro anche in altri Paesi europei, queste finalità del grave sfruttamento non sono state ad oggi oggetto di monitoraggio sistematico e di analisi adeguata alla gravità delle situazioni sottese, con questo lavoro si tenta di approcciare in maniera distinta sul piano analitico e operativo alcuni aspetti delle nuove forme della tratta e del grave sfruttamento. In modo particolare il Volume approfondisce le situazioni di assoggettamento nel quadro delle attività criminali forzate in danno di minori. Si tratta di una questione che, per le molteplici implicazioni che la caratterizzano, si colloca ai confini tra più discipline scientifiche in un dialogo che per essere fecondo non può ignorare il dibattito internazionale e i diversi contributi che oggi concorrono ad arricchire la ricerca sulle migrazioni, anzitutto sul piano politologico e si muovono in una direzione tesa ad offrire spunti di riflessione e elementi di conoscenza in materia di grave sfruttamento e di diritti umani inediti rispetto al dibattito di questi ultimi anni.

Paola Degani insegna Politiche pubbliche e diritti umani nonché Women's Human Rights presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali dell'Università degli Studi di Padova. Da anni si occupa dei temi legati all'immigrazione e alle situazioni di grave sfruttamento anche nell'ambito dei progetti della Commissione Europea. Ha fatto parte del Tavolo tecnico dell'ex Commissione Interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento del Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Claudia Pividori è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali dell'Università degli Studi di Padova, dove collabora con il Centro di Ateneo per i Diritti Umani. Dottore di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani, Sapienza Università di Roma.

€ 15,00

ISBN 978-88-6938-086-0



9 788869 380860