



Il fenomeno della tratta lungo la rotta del Brennero:

movimenti secondari e sistema di
tutela delle donne nigeriane nella
città di Bolzano

Michela Semprebon e Serena Caroselli



INSigHT
Building Capacity to
Deal with
Human Trafficking and
Transit Routes in
Nigeria, Italy, Sweden

Il fenomeno della tratta lungo la rotta del Brennero:

movimenti secondari e sistema di
tutela delle donne nigeriane nella
città di Bolzano

Michela Semprebon e Serena Caroselli

Pubblicazione redatta dalla Cattedra UNESCO SSIIM dell'Università Iuav di Venezia come parte delle attività di INSigHT Action (Building capacity to deal with human trafficking and transit routes in Nigeria, Italy, Sweden).

Cattedra UNESCO SSIIM, Università Iuav di Venezia, Marzo 2021

ISBN 978-88-31241-42-7



Autrici: Michela Semprebon, Coordinatrice di INSigHT Research Team; Serena Caroselli, Ricercatrice di INSigHT Research Team. Il lavoro di ricerca è stato coordinato da Michela Semprebon; le interviste sono state organizzate da Serena Caroselli e svolte insieme a Michela Semprebon. Serena Caroselli ha scritto la prima versione del testo e Michela Semprebon ha integrato e fatto la revisione, ad eccezione dei capitoli 1, 2, 3, 7, 8, la cui scrittura è da attribuire ad entrambe.

Cattedra UNESCO SSIIM, Università Iuav di Venezia

Palazzo Tron, Santa Croce 197, Venezia

<http://www.unescochair-iuav.it/>

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte del testo o della grafica di questa pubblicazione può essere riprodotta o trasmessa in qualsiasi forma o con nessun mezzo, elettronico o meccanico, incluse le fotocopie, le trasmissioni facsimile, la registrazione, la scannerizzazione, il riadattamento o l'uso di qualsiasi sistema di archiviazione e recupero informazioni, senza il preventivo permesso delle autrici.

Citazione suggerita: Semprebon M., Caroselli S. (2021) "Il fenomeno della tratta lungo la rotta del Brennero: movimenti secondari e sistema di tutela delle donne nigeriane nella città di Bolzano", Cattedra UNESCO SSIIM, Università Iuav di Venezia.

Questa pubblicazione è stata prodotta con il supporto finanziario dell'Unione Europea, su incarico di ICMPD attraverso il Mobility Partnership Facility Framework. I contenuti di questo documento sono di esclusiva responsabilità dell'Università Iuav e non possono essere considerati, in nessuna circostanza, associabili alle opinioni dell'Unione Europea e di ICMPD.

Grafica: Associazione 2050

Fotografia in copertina: Serena Caroselli

Indice

| | |
|---|-----------|
| Ringraziamenti | 6 |
| Elenco degli acronimi | 7 |
| Termini usati nel testo | 8 |
| Executive Summary | 10 |
| Raccomandazioni | 13 |
| Raccomandazioni per le Istituzioni Italiane | 13 |
| Raccomandazioni per le Istituzioni Europee | 15 |
| Raccomandazioni per gli Enti e Istituzioni di Bolzano (e altre città di confine) | 16 |
| Raccomandazioni per Ricercatori e Ricercatrici | 17 |
| Introduzione | 18 |
| CAPITOLO 1 | 20 |
| L'e-book e il progetto INSigHT | 20 |
| Metodologia | 20 |
| CAPITOLO 2 | 22 |
| Movimenti migratori e tratta di esseri umani dalla Nigeria verso l'Europa, l'Italia, lungo la rotta del Brennero | 22 |
| La Nigeria come importante paese di origine | 22 |
| Paesi di destinazione | 23 |
| Tendenze recenti nella migrazione e nella tratta dalla Nigeria all'Europa e all'Italia | 24 |
| Principali Paesi di destinazione e di origine | 24 |
| Evoluzioni nelle rotte aeree e terrestri | 24 |
| Richieste di asilo | 27 |
| Profilo delle persone trafficate a scopo sfruttamento sessuale | 27 |
| I passaggi attraverso il confine del Brennero tra Italia e Austria | 29 |
| La popolazione straniera residente in Alto Adige | 30 |
| Dati sul sistema di accoglienza in Alto Adige dal 2016 ad oggi | 30 |
| La popolazione straniera "invisibile" in Alto Adige | 30 |
| Alto Adige territorio di frontiera | 31 |
| CAPITOLO 3 | 33 |
| Sistema normativo italiano sulla tratta di esseri umani | 33 |
| Articolo 18 del Decreto Legislativo 286/1998 | 33 |
| Legge 228/2003 | 34 |
| Decreto Legislativo 24/2014 | 35 |
| Il Piano nazionale Antitratta e i progetti antitratta in Italia | 35 |
| L'intersezione tra il sistema antitratta e i sistemi di protezione internazionale | 36 |
| Quando una persona vittima di tratta ha diritto alla protezione internazionale? | 36 |
| Le Strutture di accoglienza | 36 |
| Gli effetti del Decreto Legge 113/2018 sulle persone vittime di tratta e richiedenti asilo | 37 |
| Sistema normativo per la protezione dei minori stranieri non accompagnati | 38 |
| Principi generali | 38 |
| Legislazione europea | 38 |
| Legislazione internazionale ed europea sulla protezione dei minori non accompagnati vittime di tratta | 39 |
| Quadro normativo italiano sulla protezione dei minori non accompagnati | 39 |

| | |
|--|-----------|
| CAPITOLO 4 | 41 |
| Il progetto antitratta di Bolzano Alba | 41 |
| Il sistema di accoglienza nella Provincia Autonoma di Bolzano | 41 |
| L'accesso ai servizi per gli arrivi autonomi | 43 |
| La storia del progetto Alba | 44 |
| I finanziamenti del progetto ALBA e il coordinamento | 45 |
| La struttura del progetto Alba | 47 |
| L'area del contatto, identificazione ed emersione -Associazione Volontarius | 49 |
| La Fase del contatto | 49 |
| La Metodologia del contatto | 50 |
| Il fenomeno dell'Indoor | 50 |
| Lo Sfruttamento lavorativo | 51 |
| Il fenomeno dell'accattonaggio | 51 |
| La fase dell'identificazione ed emersione | 52 |
| L'area accoglienza - La Strada DerWeg | 53 |
| L'area inclusione - CONSIG | 56 |
| Il progetto Alba e il Covid-19 | 56 |
| | |
| CAPITOLO 5 | 58 |
| La violenza di genere e l'importanza della prospettiva intersezionale | 58 |
| Genere e generazioni: le madri nigeriane | 59 |
| Donne, madri, vittime di tratta | 61 |
| Le madri con bambino: la storia di Beauty | 64 |
| La (scarsa) intersezione tra il sistema di asilo, il sistema antitratta e il sistema dei servizi sociali nella Provincia Autonoma di Bolzano | 65 |
| | |
| CAPITOLO 6 | 69 |
| I minori stranieri non accompagnati e i minori stranieri vittime di tratta e grave sfruttamento | 69 |
| La presa in carico dei minori stranieri non accompagnati | 70 |
| | |
| CAPITOLO 7 | 72 |
| Movimenti secondari, mobilità e tratta | 72 |
| Movimenti secondari, mobilità e tratta nell'area di Bolzano/Brennero | 72 |
| Il regolamento Dublino e le vittime di tratta | 74 |
| Riammissione informale al Brennero: la storia di Faith | 76 |
| La mobilità esasperata: la storia di Joy | 77 |
| | |
| CAPITOLO 8 | 78 |
| Conclusioni | 78 |
| | |
| Bibliografia | 82 |
| | |
| Appendice | 88 |
| Elenco delle interviste | 88 |

Ringraziamenti

INSigHT Research Team desidera ringraziare tutte le persone che hanno contribuito alla stesura di questa pubblicazione. Ringraziamo il progetto Alba e alla Provincia Autonoma di Bolzano per la disponibilità a svolgere interviste con le autrici e a fornire i dati richiesti. Un grazie speciale va a Ermira Kola, all'Associazione Binario 1, Elisa Crivellaro, Federica Dalla Pria, Francesca De Angelis, alla Fondazione Alexander Langer, al progetto Antenne Migranti, alla Dott.ssa Nadja Schuster, alla Dott.ssa Marina Della Rocca e alla rete femminista di Bolzano per aver continuato a condividere riflessioni sulle trasformazioni del contesto e del fenomeno delle migrazioni e della tratta tra Bolzano e il Brennero. Infine un grazie speciale va alle famiglie migranti, alle madri e alle donne giunte in Trentino-Alto Adige attraverso la rotta del Brennero, per aver accettato di raccontarsi e farsi intervistare in passato, contribuendo in modo prezioso alla comprensione dei fenomeni analizzati in questa pubblicazione. Infine, ma non da ultimo, i nostri ringraziamenti vanno a Giovanna Marconi, Project Manager del progetto INSigHT e Coordinatrice della Cattedra UNESCO SSIIM per il prezioso supporto durante tutta la ricerca e in particolare durante la pandemia.

Elenco degli acronimi

CAS: Centro di Accoglienza Straordinaria (Centre for Extraordinary Reception)

CONSIS: Consorzio Sociale (Social Consortium)

CRAIS: Coordinamento Strutture Socio-Pedagogiche per Minori in Alto Adige (Coordination of Socio-Pedagogic Facilities for Minors in Alto Adige)

CPR: Centro di Permanenza per Rimpatri (Detention Centre for Repatriation)

DPO: Dipartimento Pari Opportunità (Equal Opportunities Department)

IPAI: Istituto Provinciale per l'assistenza all'infanzia (Provincial Institute for childcare)

KOK: Rete della repubblica Federale Tedesca per l'antitrattra (Antitrafficking network of the Federal Republic of Germany)

OIM/IOM: Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (International Organization for Migration)

SIPROIMI: Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (System of protection for holders of international protection and for foreign unaccompanied minors)

SIS: Servizio di Integrazione Sociale (Social Integration Service)

SPRAR: Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (System of protection for asylum seekers and refugees)

UE/EU: Unione Europea (European Union)

UNHCR: Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (United Nations High Commissioner for Refugees)

Termini usati nel testo

Immigrato: in termini generali, una persona non residente (cittadino o straniero) che arriva in uno Stato con l'intenzione di rimanere per un periodo superiore a un anno. Nel contesto dell'Unione Europea, persona che stabilisce la sua dimora abituale nel territorio di uno Stato membro per un periodo minimo che si presume essere, o è, almeno di dodici mesi, dopo aver avuto in precedenza la propria dimora abituale in un altro Stato membro o in un paese terzo¹.

Minore non accompagnato: minorenne che entra nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da un adulto responsabile per lui in base alla legge o alla prassi dello Stato membro interessato, e fino a quando non sia effettivamente affidato alla cura di una persona adulta. Nel termine è incluso anche il minorenne che è stato lasciato senza accompagnamento una volta entrato nel territorio degli Stati membri².

Tratta di esseri umani: il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone – compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone – attraverso la minaccia o l'uso della forza o di altre forme di coercizione, rapimento, inganno, frode, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità, o con l'offerta o l'accettazione di pagamenti o benefici per ottenere il consenso di una persona che ha l'autorità su un'altra persona, a fini di sfruttamento. Lo sfruttamento include, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, tra cui elemosina, schiavitù o pratiche simili a schiavitù, servitù o sfruttamento di attività criminali o rimozione di organi. Una posizione di vulnerabilità implica che la persona interessata non abbia altra scelta effettiva e accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima (art. 2 Direttiva 2011/36/EU)³.

Movimenti Secondari: il movimento di migranti, inclusi rifugiati e richiedenti asilo, che per diversi motivi si spostano dal Paese in cui sono arrivati per la prima volta per cercare protezione o reinsediamento permanente altrove⁴.

Accattonaggio: art. 2, paragrafo 3, della Direttiva 2011/36/UE (Direttiva concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani) afferma che lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati,

¹ Definizione riportata nel Glossario EMN. Link: http://www.emnitalyncp.it/wp-content/uploads/2019/02/Glossary_ITA.pdf. Ultimo accesso/Last access: 10/03/2021. Fonti: UN, Recommendations on Statistics of International Migration; art. 2(b) and (f) Regolamento (CE) 862/2007 (Regolamento sulle statistiche in materia di migrazione).

² Definizione riportata nel Glossario EMN. Link: http://www.emnitalyncp.it/wp-content/uploads/2019/02/Glossary_ITA.pdf. Ultimo accesso/Last access: 10/03/2021. Fonti: Charter of Fundamental Rights of the European Union, supra note 4, art. 24(2); art. 2(l) Direttiva 2011/95/UE.

³ Definizione riportata nel Glossario EMN. Link: http://www.emnitalyncp.it/wp-content/uploads/2019/02/Glossary_ITA.pdf. Ultimo accesso/Last access: 10/03/2021.

⁴ Traduzione delle autrici della voce del Glossario EMN. Link: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/secondary-movement-migrants_en Ultimo accesso/Last access: 10/03/2021.

compreso l'accattonaggio, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi⁵.

ILO (2004) definisce l'accattonaggio come "come una serie di attività in cui un individuo domanda ad un estraneo dei soldi, motivandolo con il suo stato di povertà o con il bisogno di donazioni caritatevoli per ragioni sanitarie o religiose"⁶.

Sfruttamento: atto finalizzato a trarre profitto da qualcosa o da qualcuno, in particolare, a ottenere ingiusti vantaggi per il proprio tornaconto (per esempio: sfruttamento sessuale, lavoro forzato, schiavitù o pratiche simili, asservimento o prelievo degli organi). L'art. 2, paragrafo 3, della Direttiva 2011/36/UE (Direttiva concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani) afferma che lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, compreso l'accattonaggio, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi⁷.

Traffico di migranti: il procurare – al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale – l'ingresso irregolare di una persona in uno Stato [che aderisce al 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] di cui la persona non è cittadina o residente permanente⁸.

⁵ Riferimento nel Glossario EMN. Link: http://www.emnitalyncp.it/wp-content/uploads/2019/02/Glossary_ITA.pdf. Ultimo accesso/Last access: 10/03/2021.

⁶ILO (2004) *A rapid assessment of bonded labour in domestic work and begging in Pakistan*, ILO Working Paper 22. Geneva: ILO. Link: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_082030.pdf. Ultimo accesso/Last access: 30/11/2020. Traduzione delle autrici dall'originale: "A range of activities whereby an individual asks a stranger for money on the basis of being poor or needing charitable donations for health or religious reasons. Beggars may also sell small items, such as dusters or flowers, in return for money that may have little to do with the value of the item for sale".

⁷ Definizione riportata nel Glossario EMN. Link: http://www.emnitalyncp.it/wp-content/uploads/2019/02/Glossary_ITA.pdf Ultimo accesso/Last access: 10/03/2021. Fonte: Glossario IOM, 2 edizione, 2011.

⁸ Definizione riportata nel Glossario EMN. Link: http://www.emnitalyncp.it/wp-content/uploads/2019/02/Glossary_ITA.pdf Ultimo accesso/Last access: 10/03/2021. Fonte: art. 3 del Protocollo ONU contro il traffico di migranti per via terrestre, aerea o marittima, addizionale alla Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale.

Executive Summary

Questo lavoro fa parte di una serie di 5 pubblicazioni prodotte nell'ambito del progetto INSigHT, finalizzato a rafforzare la capacità dei principali attori antitratta nell'affrontare il fenomeno della tratta di esseri umani e i movimenti secondari in Nigeria, Italia e Svezia, con attenzione specifica alle donne e ragazze vittime di tratta⁹. In particolare, questo e-book è dedicato al tema dei movimenti secondari interni all'Europa e alla mobilità delle persone migranti vittime di tratta e grave sfruttamento nell'area compresa tra il confine italo-austriaco del Brennero e la città di Bolzano. Specifica attenzione è dedicata a questo contesto geografico e politico in quanto si caratterizza come luogo strategico, di transito verso il nord Europa e di rientro in Italia, dei e delle migranti coinvolte nel fenomeno del grave sfruttamento - sessuale e lavorativo - attraverso la capillare rete nigeriana della tratta di esseri umani.

L'importanza dell'area studiata è stata evidenziata anche da lavori precedenti, sia reportistici che etnografici. Tali lavori descrivono il Brennero come un confine con meccanismi di controllo peculiari, generati dagli accordi transnazionali con l'Austria e la Germania, che hanno generato un impatto, spesso negativo, sui migranti transitati nel territorio del Comune di Bolzano e hanno messo in difficoltà il sistema di accoglienza.

In questo territorio le politiche di accoglienza sono gestite dalla Provincia Autonoma di Bolzano, con regole distinte rispetto ad altri ambiti regionali italiani. Proprio per questo richiedono un'attenzione specifica. Richiedono ulteriore attenzione in quanto Bolzano funziona come spazio di transito, ma anche come una sorta di "confine interno".

La ricerca INSigHT si è concentrata sull'esplorazione del contesto di accoglienza in questa città ed in particolare sul progetto antitratta Alba e sulle attività e azioni messe in campo al fine di tutelare le persone vittime di tratta e grave sfruttamento. La ricerca di campo e le interviste, che abbiamo realizzato con gli attori locali nel mese di febbraio 2020, sono state impostate a partire da un precedente intenso lavoro etnografico svolto da Serena Caroselli, dal 2017 al 2019. Questo lavoro aveva evidenziato la necessità di approfondire la conoscenza del sistema locale di accoglienza, soprattutto per quanto riguarda le donne migranti vittime di tratta. Da un lato il sistema appariva in difficoltà a causa della vicinanza del confine del Brennero e dei relativi flussi migratori che si riversavano sulla città di Bolzano; dall'altra risultava governato da criteri molto selettivi per l'accesso all'accoglienza dei soggetti migranti, con il rischio di non garantire una tutela adeguata, soprattutto ai soggetti più vulnerabili, in particolare donne e minori.

Le principali domande che hanno orientato questo lavoro sono le seguenti: come si coniugano le politiche di accoglienza della Provincia Autonoma di Bolzano attraverso il progetto antitratta Alba? Le persone migranti vittime di tratta e grave sfruttamento riescono ad accedere ai programmi di protezione e in che modo? Quali interventi di prevenzione e contrasto del fenomeno della tratta sono messi in campo dalle istituzioni e dal progetto Alba? In che modo i movimenti secondari interni all'Europa si evidenziano in quest'area geografica e quali conseguenze generano sulla vita delle persone vittime e potenziali vittime di tratta?

La letteratura sul tema della tratta e le zone di confine sottolinea un'attenzione insufficiente sulla mobilità e la dispersione delle vittime, soprattutto donne e minori, nello spazio europeo, spesso a seguito di meccanismi di identificazione rapidi e inefficaci e interventi di tutela inadeguati. La prospettiva transnazionale e intersezionale, attenta alla mobilità dei migranti e delle migranti, e alle multiple dimensioni che caratterizzano la loro esperienza (genere, età, violenze subite, ecc.) è utilizzata in questo e-book per approfondire questi temi e per

⁹ Per maggiori informazioni visitare il sito: <https://www.insightproject.net/> Ultimo accesso: 20/12/2020.

poter cogliere al meglio i processi di categorizzazione dei soggetti migranti che stanno alla base delle prassi di accoglienza messe in atto dalle istituzioni locali, spesso in contraddizione con l'obiettivo di tutela. Al Brennero, per esempio, è operativo un progetto di assistenza per le persone vulnerabili che tentano di attraversare il confine. Si tratta di un progetto attualmente gestito da Croce Rossa, focalizzato sulla fornitura di beni di prima necessità (principalmente un alloggio per una o due notti), che tuttavia non è attrezzato per svolgere colloqui di valutazione e identificazione di vittime e potenziali vittime di tratta. Le persone percepite come vulnerabili vengono invitate a raggiungere la città di Bolzano, ma non sono accompagnate. Dal canto loro, le potenziali vittime, così come tutti i migranti giunti sul territorio autonomamente (che rientrano dall'Austria o cercano di raggiungerla, spesso in modo informale) afferiscono al sistema di accoglienza per richiedenti asilo, con evidenti criticità in termini di referral e identificazione. Devono accedere a questo sistema di accoglienza e solo parallelamente possono entrare in contatto con il sistema antitratta, attraverso passaggi che richiedono tempi e spostamenti prolungati e che in molti casi hanno di fatto impedito l'accesso ad una tutela adeguata. Laddove riescono ad accedere ai servizi la responsabilità è demandata alla sola città di Bolzano. Questo negli anni ha creato una crescente presenza di persone richiedenti asilo e vittime di tratta sul territorio, in un sistema che ha faticato ad assorbire e gestire le richieste di accoglienza, nonostante la disponibilità di risorse economiche - derivanti non solo dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri del Governo italiano (che come per altre progettualità antitratta prevede specifici finanziamenti) ma anche da consistenti risorse immesse dalla Provincia Autonoma di Bolzano.

Va sottolineato che gli arrivi nella città di Bolzano, soprattutto per quanto riguarda le donne nigeriane, è in diminuzione rispetto al picco registrato nel 2017. Sono invece in aumento, anche sul più ampio territorio italiano, i movimenti secondari che vedono i migranti e le migranti attraversare più volte i confini interni all'Europa. Questo suggerisce l'urgenza per tutti i progetti antitratta, incluso anche il progetto Alba di Bolzano, di rafforzare la capacità delle unità di contatto e di crisi e valutazione, al fine di favorire l'identificazione delle vittime e potenziali vittime e quindi la loro assistenza agli e alle utenti che si interfacciano con il progetto ma anche a quelle e quelli che rientrano nel circuito di accoglienza per richiedenti asilo. In altre parole è più che mai necessario attivare meccanismi che favoriscano l'implementazione di un meccanismo integrato di referral tra i molteplici sistemi di accoglienza e tutela: sistema antitratta, sistema di asilo/accolgienza, sistema di welfare per donne e minori. In primis, si rende necessario garantire un'identificazione precoce che permetta di intercettare le persone intrappolate nelle reti di sfruttamento.

Come riportato dal progetto Alba, alcune donne - già ascoltate dall'unità di valutazione negli anni scorsi - stanno nuovamente prendendo contatti con gli operatori, esplicitando elementi del loro percorso utili ai fini dell'emersione. Questo è un dato certamente positivo. Resta da valutare perché il primo contatto non sia sfociato in una presa in carico e quali siano gli effetti della dilatazione dei tempi, considerando l'esperienza di queste donne e le multiple forme di coercizione e violenza subite. Questo vale ancora di più per le donne che, continuando nel loro percorso biografico, si ripresentano agli sportelli con figli a carico (e quindi anche con le complessità della maternità), un debito (con i trafficanti) che spesso è ancora in sospeso e che materialmente e simbolicamente struttura la loro esistenza, oltre ad un vissuto caratterizzato da una stratificazione di traumi.

Molte sono le donne nigeriane vittime di tratta in stato di gravidanza e/o con figli a carico arrivate recentemente sul territorio di Bolzano e questo è un fenomeno registrato anche in altre regioni italiane, come la confinante Regione Veneto. Sono tutte persone che, successivamente ad un periodo di permanenza prolungata nel sistema di accoglienza - o di esclusione dallo stesso - si sono disperse in altre città d'Italia e d'Europa, risucchiate nuovamente nelle reti di sfruttamento e che rientrano in Italia (o cercano di spostarsi in altri Stati Membri) a fronte dell'esito negativo della domanda di asilo o dell'impossibilità di accedere ai servizi. Questo target richiede un ulteriore sforzo da parte dei progetti antitratta e delle istituzioni locali, al fine di garantire una

tutela adeguata, ossia una tutela che passa attraverso l'integrazione di interventi specialistici per donne, madri, minori, persone con vulnerabilità di tipo psicologico.

Altre criticità della presa in carico dei bisogni delle persone vittime di tratta e grave sfruttamento sono legate alla modalità di accesso all'accoglienza, alla complessa procedura di regolarizzazione attuata dalla Questura locale, alla parcellizzazione degli interventi. Sono tutti elementi che hanno contribuito alla creazione di ampie sacche di marginalità tra le persone considerate "inammissibili". Queste si aggiungono alle persone sfruttate – sessualmente e in altre economie informali – che restano invisibili ai servizi e sono costrette ad una continua mobilità sul territorio e oltre il confine, avvalendosi delle reti di sfruttamento – che continuano quindi a controllarle e sfruttarle. A sua volta, la continua mobilità che caratterizza i loro percorsi di vita impedisce la fuoriuscita dallo sfruttamento e ostacola l'inclusione sociale, lavorativa e abitativa, rischiando quindi anche di vanificare gli sforzi attuati dal progetto Alba.

L'importanza del confine nella lettura del fenomeno della tratta e del grave sfruttamento è ripetutamente evidenziata in questa pubblicazione e incoraggia tutti gli attori rilevanti, incluse prima di tutto le istituzioni transfrontaliere, a ripensare le logiche di gestione del confine e le modalità di accesso ai sistemi di tutela, attraverso momenti di confronto, scambio e aggiornamento sulle evoluzioni del fenomeno della tratta. Suggestisce inoltre di ripensare il sistema di referral e di renderlo maggiormente child- e women-friendly.

L'analisi dei dispositivi di gestione e controllo della mobilità migrante attraverso il confine del Brennero, e delle più ampie politiche europee in materia, parallelamente all'analisi degli apparati locali di gestione e organizzazione della tutela delle vittime, mette in luce un delicato e complesso intreccio tra sistema di asilo e sistema antitratta e invita a una maggiore integrazione degli interventi e al rafforzamento del lavoro multi-agenzia, soprattutto con le forze dell'ordine.

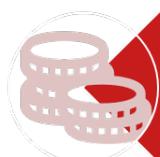
In ultimo, favorire un efficace sistema di tutela significa evitare nuovi movimenti di dispersione sul territorio italiano e sul più ampio territorio europeo, prevenire l'invisibilità delle vittime e quindi ulteriori forme di rivittimizzazione e re-trafficking. All'interno di questa cornice complessa va considerata anche la crisi economica, sanitaria e sociale legata alla pandemia da Covid-19, che si inserisce in un quadro già debole di interventi per le vittime di tratta. Tutela e accoglienza vanno ripensate a fronte di tempi più lunghi per l'accompagnamento all'inclusione (legati per esempio alle crescenti difficoltà di accesso a casa e lavoro e alle restrizioni legate alla pandemia) ed nuove dinamiche di reclutamento delle persone vittime di tratta in vari ambiti di sfruttamento.

Raccomandazioni

Raccomandazioni per le Istituzioni Italiane



Aggiornare rapidamente il Piano Nazionale Antitratta, tenendo in considerazione le molteplici e sempre più interconnesse forme di sfruttamento associate alla tratta e al grave sfruttamento (sessuale, ma anche lavorativo, coinvolgimento forzato in attività criminali, accattonaggio, ecc.), l'evoluzione delle dinamiche del fenomeno (tra cui per esempio le crescenti forme di reclutamento online) e le nuove sfide associate alla protezione delle vittime e delle persone particolarmente vulnerabili (tra cui per esempio le madri sole in stato di gravidanza e/o con figli minorenni);



prevedere, nell'ambito del Piano Nazionale Antitratta, l'inserimento di finanziamenti flessibili per: integrazione del sistema antitratta con il sistema di asilo e altri sistemi complessi (che si occupano di minorenni, madri con bambino, persone con gravi problemi psicologici e legati all'abuso di sostanze; ecc.); attività di follow-up con i beneficiari dei programmi di protezione sociale, al fine di monitorare il loro percorso di inclusione e di accompagnarli a fronte di specifici ostacoli (discriminazione, accesso alla casa, al lavoro, ecc.) e rischi (in primis il rischio di re-trafficking); servizi di supporto psicologico per i beneficiari dei progetti di protezione sociale; rafforzamento del sistema di referral e del lavoro multi-agenzia;



commissionare una valutazione indipendente dell'implementazione del Piano Nazionale Antitratta (2016-2018), con attenzione agli esiti dei programmi di protezione sociale, soprattutto per quanto riguarda l'inclusione dei beneficiari e delle beneficiarie, anche con attenzione ai territori di confine;



ristabilire il Tavolo di Coordinamento Nazionale Antitratta per favorire un'efficace e costante collaborazione tra i progetti antitratta, le istituzioni e tutti gli attori rilevanti, coinvolgendo anche i "sistemi di frontiera";



promuovere l'istituzione di Garanti regionali per le vittime di tratta e grave sfruttamento, che collaborino strettamente con i Garanti per l'Adolescenza e l'Infanzia;



organizzare su tutto il territorio nazionale corsi di formazione aggiornamento sulla tratta di esseri umani per tutti i soggetti che si occupano di tratta e anche per mediatori linguistico-culturali (incoraggiando il loro coinvolgimento nei progetti antitratta); corsi volti a promuovere l'approccio multi-agenzia a livello locale, regionale e nazionale e a favorire la piena e la corretta implementazione del sistema di referral, coinvolgendo operatori antitratta, assistenti sociali, forze dell'ordine, pubblici ministeri, giudici, Commissioni Territoriali, Ispettorati del lavoro, nonché specialisti dell'infanzia e operatori sanitari;



organizzare attività di sensibilizzazione, a livello nazionale, rivolte alla cittadinanza, ma anche a insegnanti, docenti e specialisti dell'infanzia, con l'obiettivo di prevenire i fenomeni di tratta e re-trafficking, in particolare tra i minori;



incrementare la capacità di accoglienza nei contesti di confine, con attenzione specifica alle esigenze dei soggetti maggiormente vulnerabili, come le donne, le madri sole e i minorenni;



garantire l'accesso delle persone vittime di tratta al permesso di soggiorno per protezione sociale, non solo attraverso il canale giudiziario (a fronte di una collaborazione con le forze dell'ordine) ma anche attraverso il canale sociale, come previsto dall'art. 18 del D.Lgs. 286/1998 e considerare l'estensione della sua validità; garantire l'effettivo accesso al diritto di asilo per i richiedenti asilo vittime di tratta sia maggiorenni che minorenni; garantire un effettivo accesso all'informativa legale a tutte le persone vittime di tratta;



promuovere l'attivazione del "proseguo amministrativo", ovvero del proseguimento di un programma di protezione per i minori non accompagnati e i minori non accompagnati vittime di tratta, che raggiungono la maggiore età, come suggerito dalla Legge 47/2017;



continuare a formare e favorire l'aggiornamento dei tutori legali volontari, in particolare sulle criticità associate all'accertamento dell'età anagrafica, all'identificazione precoce delle vittime di tratta, in particolare tra i minori autori e vittime di reato, promuovendo la conoscenza del comma 6 dell'art. 18 della Legge 286/1998;



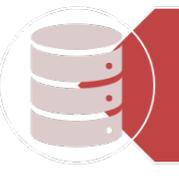
continuare a sviluppare e rafforzare forme di cooperazione transnazionale con la Nigeria, e con altri Paesi Terzi, per quanto riguarda le indagini e l'azione penale (seguendo l'esempio dell'Italia: distacco di un funzionario del Ministero dell'Interno presso l'Ambasciata di Abuja e collaborazione in Italia con una Magistrata nigeriana);



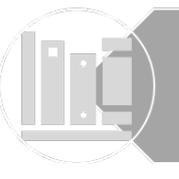
creare un sistema di identificazione e tutela efficace delle vittime di tratta nelle zone di confine europee, in condizioni di sicurezza e con tempistiche adeguate, volto a favorire l'emersione, anche attraverso la definizione di procedure multi-agenzia;



introdurre canali di immigrazione legale, tenendo conto dei "push factor" e dei continui rischi di tratta e re-trafficking anche per le persone che rientrano in Nigeria, così come in altri Paesi Terzi;



promuovere la costruzione e gestione di una banca dati sulla tratta di esseri umani, anche in collaborazione con ricercatori e ricercatrici, con statistiche su indagini, azioni penali ed esiti, oltre che, a partire dal lavoro del numero verde Antitrattra, un database aggiornato sui profili delle persone vittime di tratta e grave sfruttamento (non solo a scopo prostituzione) e sugli esiti, in termini di inclusione, dei progetti di protezione sociale;



assicurare finanziamenti per la conduzione di attività di ricerca indipendente sulla tratta di esseri umani e le continue evoluzioni del fenomeno, inclusi i movimenti interni, le varie forme di sfruttamento (sessuale indoor/outdoor, lavorativo, accattonaggio, sfruttamento nelle economie illegali, ecc.) e le diverse connessioni con la criminalità organizzata;

Raccomandazioni per le Istituzioni Europee

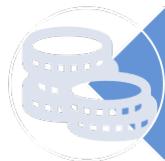
Considerare le seguenti questioni con riferimento alle proposte avanzate dal nuovo Migration Pact: considerare le vittime di tratta come target vulnerabile; migliorare il sistema Dublino, in particolare per quanto riguarda i diritti dei minori non accompagnati; omogeneizzare gli standard minimi di accoglienza nei paesi dell'UE; proseguire nella lotta alla tratta di esseri umani, in primo luogo assicurando la disponibilità di canali per la migrazione regolare, anziché investire sulle misure di rimpatrio che presentano il forte rischio di re-trafficking; migliorare il sistema di identificazione nelle aree di confine, nel pieno rispetto dei diritti umani e con particolare attenzione alle esigenze delle persone vittime e potenziali vittime di tratta;



rilanciare e promuovere la Civil Society Platform against trafficking, che può rappresentare un ottimo strumento per favorire la collaborazione tra i Paesi Membri, in particolare sulle seguenti questioni: funzionamento dei sistemi antitratta e di asilo, movimenti secondari, sistema Dublino;



continuare a incoraggiare e sostenere la cooperazione transnazionale ma anche la cooperazione all'interno dell'UE, attraverso iniziative come il Mobility Partnership Framework;



fornire finanziamenti per: migliorare la capacità di accoglienza, specialmente nei "sistemi di frontiera" ed in particolare con attenzione ai minori non accompagnati e alle madri sole vittime di tratta; formare, in modo sistematico, tutte le autorità competenti sul funzionamento del sistema di referral, anche attuando un efficace sistema di referral europeo;



assicurare finanziamenti per la conduzione di attività di ricerca indipendente sulla tratta di esseri umani e le continue evoluzioni del fenomeno, inclusi i movimenti interni, le varie forme di sfruttamento (sessuale indoor/outdoor, lavorativo, accattonaggio, sfruttamento nelle economie illegali, ecc.) e le diverse connessioni con la criminalità organizzata; mappatura delle reti di sfruttamento in Europa.

Raccomandazioni per gli Enti e Istituzioni di Bolzano (e altre città di confine)

Promuovere maggiore collaborazione tra gli uffici, afferenti agli enti locali, che si occupano di donne, minorenni e vittime di tratta e grave sfruttamento, ma anche maggiore collaborazione con i servizi sanitari, la Questura, le Commissioni Territoriali, anche attraverso la promozione di protocolli dedicati;



predisporre strutture di accoglienza per persone vulnerabili, con particolare attenzione alle donne e ai minorenni richiedenti asilo e potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento e garantire il loro effettivo accesso;



garantire un regolare monitoraggio delle attività di protezione delle vittime e potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento al fine di assicurare standard minimi di tutela; implementare misure di follow-up per accompagnare beneficiari e beneficiarie nel percorso di post-accoglienza (accesso alla casa, al lavoro, ecc.);



promuovere occasioni di formazione e aggiornamento per tutti gli attori che si occupano di tratta, in particolare su: identificazione, referral, nuovi trend ed evoluzioni della tratta;



promuovere l'attivazione di un sistema di identificazione delle vittime di tratta nelle zone di frontiera;



implementare il lavoro multi-agenzia con le forze di polizia, le istituzioni e gli operatori antitratta degli Stati Membri confinanti, attraverso la creazione di un tavolo di lavoro;



investire nel ruolo dei mediatori linguistico-culturali e di altre figure specializzate, come quella degli antropologi, nei vari servizi/attività dedicati alle persone vittime di tratta, nelle attività di supporto legale e di supporto psicologico;



garantire una crescente collaborazione con gli operatori socio-legali in tutte le fasi del programma di protezione, per promuovere una conoscenza condivisa, tra tutti gli operatori, dei diritti e delle criticità associate al processo di regolarizzazione, in modo da garantire a tutti i beneficiari un efficace supporto e accompagnamento legale;



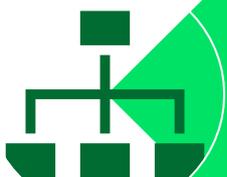
sviluppare collaborazioni formali con l'Unità Dublino attraverso la definizione di specifici protocolli.

Raccomandazioni per Ricercatori e Ricercatrici

Condurre attività di ricerca indipendente sulla tratta di esseri umani e le continue evoluzioni del fenomeno, inclusi i movimenti interni, le varie forme di sfruttamento (sessuale indoor/outdoor, lavorativo, accattonaggio, sfruttamento nelle economie illegali, ecc.) e le diverse connessioni con la criminalità organizzata; mappatura delle reti di sfruttamento in Europa; il ruolo delle chiese nigeriane rispetto alla lotta alla tratta;



implementare ricerche multidisciplinari attraverso metodologie innovative, mettendo in connessione le multiple dimensioni dello sfruttamento all'interno del fenomeno della tratta, con particolare attenzione al ruolo delle organizzazioni criminali in Italia e oltre i confini nazionali;



promuovere la collaborazione tra università e progetti antitratta per favorire un aggiornamento costante delle trasformazioni dei fenomeni legati alla tratta e al grave sfruttamento e contribuire, attraverso l'analisi prodotta dalla ricerca, alla riflessività e al costante miglioramento degli interventi dei progetti antitratta.



sviluppare ricerche multi-situate nei paesi di origine, transito e destinazione delle persone vittime di tratta.

Introduzione

Il fenomeno della tratta si caratterizza non soltanto per movimenti transnazionali, ma anche per movimenti secondari, ossia movimenti, da parte di migranti, rifugiati e richiedenti asilo, che per diversi motivi si spostano dal Paese in cui sono arrivati per la prima volta per cercare protezione o reinsediamento permanente altrove. Questa pubblicazione si concentra proprio sull'analisi di questi movimenti, oltre che dei servizi attivati per le persone migranti e vittime di tratta, in particolare donne e minori, che ne sono protagonisti. Dal nostro punto di vista, tale analisi è fondamentale per cogliere le ragioni della continua mobilità dei migranti nel più ampio spazio europeo e gli effetti che ha sui loro percorsi di vita.

Lo specifico contesto di analisi è l'area Bolzano-Brennero, all'interno della Provincia Autonoma di Bolzano e della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, ed è di particolare interesse sia per come si configura, rispetto ad altre frontiere italiane, che per le sue radici storiche. È particolarmente interessante, nell'ottica del progetto INSigHT e dell'appartenenza al più ampio territorio del Triveneto (che comprende le regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia), anch'esso caratterizzato da frontiere: il Friuli confina con la Slovenia e l'Austria e il Veneto, e in particolare Verona, rientrano nella "rotta del Brennero", una delle rotte intrapresa dai migranti per raggiungere il Brennero o rientrare verso l'Italia, che coincide con la linea ferroviaria Bologna (Emilia-Romagna) - Innsbruck (Austria) - Monaco (Germania).

Il lavoro che presentiamo si basa su attività di ricerca qualitativa svolte nel 2020, costruite a partire da un intenso lavoro etnografico svolto, tra il 2017 e il 2019, da Serena Caroselli. La ricerca svolta per il progetto INSigHT ha beneficiato della familiarità di Serena Caroselli con lo specifico contesto di Bolzano/Brennero e si pone in continuità temporale rispetto alle trasformazioni dei trend migratori dal 2015 in poi.

Il crescente irrigidimento delle politiche d'asilo europee ha avuto degli effetti negativi sui soggetti coinvolti nella rete della tratta e del grave sfruttamento e ancor più sulla loro mobilità attraverso i confini europei. Il Brennero, soprattutto a partire dal 2017, è diventato sempre più una frontiera caratterizzata da sistematiche riammissioni di potenziali vittime di tratta. Le riammissioni formali rispettano i protocolli tra i paesi confinanti (per esempio procedure di invio dei migranti, tramite la polizia di frontiera, al più vicino commissariato per disporre un'adeguata assistenza). Tuttavia, le riammissioni sono spesso informali. Ciò significa che le persone vengono abbandonate al confine, con la sola indicazione di raggiungere la città di Bolzano, e con il risultato che molte di loro si disperdono sul territorio, si perdono, con il forte rischio di crescente esposizione a forme di violenza, coercizione e violenza, soprattutto per quanto riguarda i soggetti più vulnerabili, ed in particolare le donne e i minori stranieri non accompagnati vittime di tratta.

In questo scenario, in continua evoluzione, il progetto Alba si colloca come progetto antitratta di riferimento, sia nella città di Bolzano, che si è trasformata in una sorta di "confine interno", come spiegheremo, che nella zona del Brennero, dove è situato il confine con l'Austria. L'esperienza ventennale del progetto ha certamente permesso la creazione di una rete solida con vari servizi del territorio; dall'altro sembra essersi cristallizzata su alcune modalità di intervento che faticano a rispondere al fenomeno della tratta e alla rapidità dei cambiamenti che lo caratterizzano, suggerendo quindi di rivisitarne meccanismi e approcci.

La posizione strategica di Bolzano, rispetto al confine del Brennero e la peculiarità del contesto politico-amministrativo della Provincia Autonoma di Bolzano caratterizzano quello che possiamo descrivere come un contesto con cospicue risorse economiche che, se ben impiegate, possono rendere la rete di intervento in Alto Adige un modello di prevenzione e tutela dallo sfruttamento, che può servire da esempio anche ad altri contesti di accoglienza nelle zone di frontiera.

Il primo capitolo presenta il progetto INSigHT e la metodologia delle ricerche. Il secondo presenta un quadro statistico dei movimenti migratori dalla Nigeria verso l'Europa e l'Italia, con uno spaccato sullo specifico territorio dell'Alto Adige, in particolare in relazione alla presenza di migranti e persone vittime di tratta. Il terzo capitolo fornisce un inquadramento giuridico della normativa nazionale sulla tratta. Il quarto è dedicato alla presentazione del progetto antitratta Alba di Bolzano, nella sua storia e struttura, e ne evidenzia punti di forza e criticità, soprattutto per quanto riguarda la protezione e l'assistenza delle donne nigeriane vittime di tratta e grave sfruttamento. Segue il 5 capitolo, dedicato alla violenza di genere, con uno spaccato sull'intreccio tra dimensioni di genere e generazionale, chiamando in causa, attraverso un caso studio, un tema emergente del territorio Bolzano/Brennero - oltre che del più ampio territorio italiano: quello delle madri richiedenti asilo. Si esplorerà dunque questa categoria di soggetti nel contesto studiato e in relazione alla presenza e all'impatto della rete di sfruttamento nelle loro vite. Il capitolo esamina inoltre la (scarsa) integrazione tra sistema di asilo, sistema antitratta e sistema di welfare, evidenziano gli impatti negativi sugli utenti, soprattutto le donne vittime di tratta. Il sesto capitolo propone una breve riflessione sui minori stranieri non accompagnati vittime di sfruttamento in Alto Adige. Il settimo è dedicato al fenomeno dei movimenti secondari, con riferimento alle evoluzioni nel territorio Bolzano/Brennero. Chiude la pubblicazione il capitolo 8, con alcune note conclusive.

Capitolo 1

L'e-book e il progetto INSigHT

Questa pubblicazione fa parte del progetto INSigHT che mira a costruire la capacità degli attori di affrontare il tema della tratta di esseri umani e delle rotte secondarie in Nigeria, Italia e Svezia, con particolare attenzione alle donne e alle ragazze nigeriane inserite nei circuiti della prostituzione e ai giovani uomini nigeriani coinvolti nell'accattonaggio.

L'obiettivo principale di questo e-book è di esplorare il contesto di confine Bolzano/Brennero, come territorio di interesse poiché condizionato dagli arrivi delle persone richiedenti asilo sia dal sud Italia (verso il nord Europa) che dal nord Europa (verso l'Italia). La posizione limitrofa alla frontiera influisce in modo determinante su movimenti e transiti dei migranti che giungono sul territorio chiedendo una tutela giuridica e sociale. Il confine del Brennero è infatti attraversato da forme di mobilità complessa, tra cui quelle organizzate informalmente dalle reti della tratta a scopo di grave sfruttamento di donne, uomini e minori, principalmente di nazionalità nigeriana, che giungono in Europa e chiedono il diritto di accedere al sistema di asilo. Proprio in ragione della peculiarità dell'area studiata, confinante con il Brennero e parte del Triveneto (che comprende Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Veneto, focus geografico dell'attività di ricerca in Italia del progetto INSigHT), ma anche della numerosità delle presenze di migranti di nazionalità nigeriana, coinvolti nei fenomeni dello sfruttamento sessuale e lavorativo, riteniamo fondamentale analizzare in che modo le politiche della Provincia Autonoma di Bolzano, sottoposta a regime speciale di autonomia, rispondano al fenomeno della tratta.

Il lavoro di ricerca qui presentato si propone di rispondere nello specifico alle seguenti domande:

Come si coniugano le politiche di accoglienza della Provincia Autonoma di Bolzano attraverso il progetto antitratta Alba?

Le persone migranti vittime di tratta e grave sfruttamento riescono ad accedere ai programmi di protezione e in che modo?

Quali interventi di prevenzione e contrasto del fenomeno della tratta sono messi in campo dalle istituzioni e dal progetto Alba?

In che modo i movimenti secondari interni all'Europa si evidenziano in quest'area geografica e quali conseguenze generano sulla vita delle persone vittime e potenziali vittime di tratta?

Metodologia

Il lavoro di ricerca svolto all'interno del progetto INSigHT prende avvio nel mese di novembre 2019 e si struttura come continuazione di un lavoro di ricerca iniziato nel novembre 2017. La conoscenza pregressa del contesto, ha permesso un contatto immediato e continuo con i soggetti del territorio. Nel mese di febbraio 2020 sono state organizzate 11 interviste semi-strutturate con tutti i principali soggetti direttamente coinvolti nella tutela delle donne richiedenti asilo vittime e potenziali vittime di tratta a scopo di grave sfruttamento sessuale, cercando di approfondire il tema e le dinamiche dei movimenti secondari, oltre che i servizi offerti per rispondere alle loro esigenze.

Tutte le interviste sono state registrate e trascritte con il software Express Scribe. L'analisi è stata fatta con codifica manuale per categorie tematiche di interesse. Tutti gli intervistati hanno dato il proprio consenso

firmato prima di partecipare all'intervista. Non abbiamo avuto riscontri rispetto alla richiesta di un'intervista con le forze dell'ordine (Squadra Mobile di Bolzano e Polizia Municipale di Bolzano). Abbiamo inoltrato delle istanze di accesso civico ai dati, relativi a controlli, passaggi in frontiera, riammissioni formali e informali, alla Polizia di Stato, Comparto Polizia Ferroviaria per Verona e il Trentino-Alto Adige e alla Polizia di Frontiera del Brennero. Sono stati condivisi dati parziali sui controlli e le riammissioni formali. Non sono pervenuti dati sulle riammissioni informali.

Come anticipato, il lavoro di ricerca è stato facilitato dalla conoscenza pregressa del contesto. È stato costruito a partire dall'esperienza di Michela Semprebon, come ricercatrice indipendente e volontaria attivista del progetto Antenne Migranti¹⁰, nell'ambito del monitoraggio del transito dei migranti nella rotta Verona-Brennero, nel periodo 2016-2019, (vedi per esempio Semprebon e Pelacani, 2020) e soprattutto dell'etnografia femminista svolta da Serena Caroselli nell'ambito del suo percorso di dottorato (vedi per esempio Caroselli, 2020) e del suo impegno come attivista. Il dottorato, nello specifico, ha posto lo sguardo sull'esperienza delle donne richiedenti asilo, a fronte del sistema di asilo europeo, del sistema di accoglienza vigente in Alto Adige e delle conseguenti forme di mobilità forzata, come spiegheremo. L'etnografia ha preso le sue mosse nel novembre del 2017 e si è conclusa nel marzo 2019 ed è stata caratterizzata da un periodo di 16 mesi di osservazione partecipante e dallo svolgimento di 36 interviste (20 interviste in profondità a donne richiedenti asilo in transito lungo la rotta del Brennero e 16 interviste semi-strutturate a associazioni che si occupano di accoglienza, operatori antitratta ed istituzioni della Provincia Autonoma di Bolzano)¹¹.

Come parte della ricerca INSigHT abbiamo inoltre chiesto accesso ai seguenti materiali: relazioni prodotte dal progetto Alba per la Commissione Territoriale (per la domanda di asilo) di Verona, ai fini del referral di donne vittime di tratta; documentazione relativa ai ricorsi prodotti da avvocati in seguito al rigetto della domanda di asilo di donne vittime di tratta. Contrariamente al nostro obiettivo iniziale, a causa della pandemia Covid-19 e del lockdown imposto nel periodo marzo-maggio 2020, non è stato possibile intervistare donne beneficiarie dei servizi antitratta sul territorio, né riprendere i contatti, se non telefonicamente, con alcune delle donne intervistate durante il dottorato. Per questo abbiamo integrato questa pubblicazione con 8 interviste (5 svolte con le istituzioni e i servizi di Bolzano, 3 con donne richiedenti asilo) e altro materiale etnografico, frutto del lavoro di dottorato di Serena Caroselli. Infine, abbiamo raccolto dati quantitativi, relativi a movimenti migratori e beneficiari dei progetti di accoglienza, per il periodo 2017-2020, elaborati da: Ministero dell'Interno, Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, Provincia Autonoma di Bolzano, Associazione Volontarius, Croce Rossa, progetto Alba e numero verde Antitratta; ASGI (Associazione Studi Giuridici per l'Immigrazione) e Antenne Migranti, che riprenderemo nel testo che segue.

¹⁰ Questo progetto, con focus sul monitoraggio del transito dei migranti lungo la rotta del Brennero, si è svolto dal 2016 al 2019. È stato coordinato dalla Fondazione Langer di Bolzano e gestito in collaborazione con una rete di volontari e attivisti di Verona, Trento e Bolzano. Maggiori informazioni sono disponibili sul sito della Fondazione:

<https://www.meltingpot.org/Bolzano-Presentazione-di-Antenne-Migranti-monitoraggio.html#.YAHInhbSJEZ> Ultimo accesso/Last access: 15/01/2021. Sul sito della Fondazione Langer si trovano inoltre i rapporti prodotti dal progetto: <https://www.alexanderlanger.org/it/948/4090> Ultimo accesso/Last access: 15/01/2021.

¹¹ L'osservazione sul campo è stata di tipo attivo e continuativo nei luoghi vissuti dalle donne richiedenti asilo e vittime di tratta e ha visto la ricercatrice coinvolta in accompagnamenti in questura, in ospedale, nelle abitazioni temporanee, nei centri di accoglienza, nelle stazioni di Bolzano e Brennero, negli accampamenti informali, nei luoghi della prostituzione dello spaccio e dello sfruttamento, nelle linee ferroviarie tra il Brennero e la città austriaca di Innsbruck.

Capitolo 2

Movimenti migratori e tratta di esseri umani dalla Nigeria verso l'Europa, l'Italia, lungo la rotta del Brennero

La Nigeria come importante paese di origine

Come riportato nel rapporto Frontex (2018), dopo movimenti ininterrotti, è stato registrato un picco nel numero di arrivi di donne nigeriane in Italia e Spagna, nel periodo 2015-2017. Secondo la Commissione Europea (2018), nel periodo 2015-2016, la Nigeria era il primo Paese non-europeo per cittadinanza delle persone registrate come vittime di tratta nell'UE, con un totale di 2094 persone. Era seguita da Albania, Vietnam, Cina ed Eritrea (tabella 1). Inoltre, la Nigeria - insieme a Niger, Ciad e Camerun - è stata registrata come principale Paese di partenza e destinazione delle persone transitate attraverso i punti di monitoraggio dei flussi istituiti da OIM, nel mese di maggio 2019 (tabella 2).

| 2015 | | 2016 | |
|---|--|---|--|
| Cittadinanza delle persone registrate come vittime di tratta/ <i>Citizenship of registered victims</i> | Numero delle persone registrate come vittime/ <i>Number of Registered victims</i> | Cittadinanza delle persone registrate come vittime di tratta/ <i>Citizenship of registered victims</i> | Numero delle persone registrate come vittime/ <i>Number of Registered victims</i> |
| Nigeria | 842 | Nigeria | 1242 |
| Albania | 648 | Albania | 749 |
| Viet Nam | 537 | Viet Nam | 562 |
| China | 202 | China | 537 |
| Eritrea | 158 | Afghanistan | 134 |
| India | 123 | Eritrea | 129 |
| Morocco | 99 | India | 126 |
| Philippines | 89 | Pakistan | 126 |
| Sudan | 84 | Morocco | 119 |
| * | 79 | Philippines | 118 |
| Total (Top 10) | 2861 | Total (Top 10) | 3842 |
| Others (Non- EU, oltre/outside top 10) | 1543 | Others (Non- EU, oltre/outside top 10) | 2126 |
| Sconosciuta/ Unknown | 249 | Sconosciuta/ Unknown | 256 |
| Total Non-EU | 4404 | Total Non-EU | 5968 |

TABELLA 1: PRIME NAZIONALITA' NON-EU DELLE PERSONE REGistrate COME VITTIME DI TRATTA (FONTE: COMMISSIONE EUROPEA, 2018: 90)

| Paese di origine/ Country of origin | % | Variazione/Variation |
|-------------------------------------|----|----------------------|
| Nigeria | 63 | +2 |
| Niger | 36 | -2 |
| Chad | 1 | - |
| Cameroon | <1 | - |

TABELLA 2: PRIME NAZIONALITA' NON-EU DELLE PERSONE VITTIME DI TRATTA (FONTE: IOM NIGERIA, 2019, 1)

Paesi di destinazione

Secondo i dati 2018 forniti dalla Commissione Europea (tabella 3), quasi la metà (1012 su 2084) dei cittadini nigeriani vittime di tratta giunti nell'UE erano registrati in Italia. Tuttavia, nello stesso anno, il numero di migranti in arrivo in Italia, via mare o via terra, è diminuito, attestandosi a -5% rispetto all'anno precedente (tabella 4) e la nazionalità nigeriana non è più tra le prime cinque dei cittadini di Paesi Terzi.

| Paese Membro/ Member States | Numero di nigeriani registrati come vittime di tratta / Number of Nigerian Registered Victims | Femmine/Female | | | | | | | Maschi/Male | | | | | | |
|--------------------------------|---|----------------|---------|----------|------------------|----------|------|---------------|-------------|---------|----------|------------------|----------|------|---------------|
| | | Total | 0 to 11 | 12 to 17 | Bambini/Children | 18 to 24 | 25 + | Adulti/Adults | Total | 0 to 11 | 12 to 17 | Bambini/Children | 18 to 24 | 25 + | Adulti/Adults |
| EU 28 | 2084 | 1483 | 0 | 30 | 161 | 174 | 193 | 1272 | 66 | 0 | 3 | 3 | 12 | 22 | 63 |
| Belgium | 34 | 33 | 0 | 6 | 6 | 20 | 7 | 27 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Denmark | 134 | 131 | 0 | 4 | 4 | 52 | 75 | 127 | 3 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 2 |
| Germany | 35 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ireland | 23 | 23 | 0 | 2 | 2 | 7 | 14 | 21 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Greece | 19 | 19 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 19 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Spain | 54 | 54 | 0 | 2 | 2 | 28 | 24 | 52 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Italy | 1012 | 965 | 0 | 0 | 130 | 0 | 0 | 855 | 27 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 27 |
| Luxembourg | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Netherlands | 90 | 61 | 0 | 6 | 6 | 11 | 44 | 55 | 29 | 0 | 2 | 2 | 7 | 20 | 27 |
| Austria | 50 | 49 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Portugal | 15 | 12 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 | 11 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 |
| Finland | 33 | 31 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 30 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| UK | 500 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

TABELLA 3: PERSONE VITTIME DI TRATTA DI NAZIONALITA' NIGERIANA PER ETA' E GENERE (2015-2016) (FONTE: COMMISSIONE EUROPEA, 2018, 96)

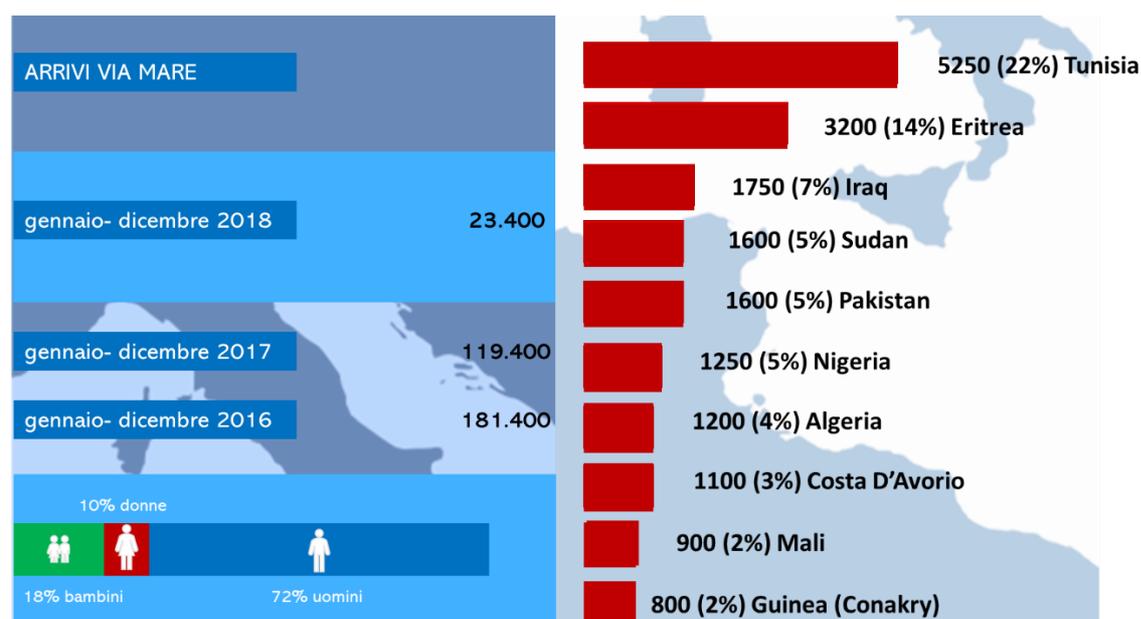


TABELLA 4: ARRIVI VIA MARE IN ITALIA NEL 2018 (FONTE: UNHCR, LINK:<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/68006.pdf>)

Ciò che va sottolineato è che il numero di persone che iniziano un viaggio dalla Nigeria per raggiungere l'Europa rimane in gran parte sconosciuto. I dati sono parziali e inaffidabili. Inoltre, non c'è solo parziale evidenza che la migrazione dalla Nigeria verso l'Europa stia diminuendo. Resta un forte dubbio che stia piuttosto subendo dei cambiamenti in termini di dinamiche e rotte, che la rendono maggiormente invisibile. Non va sottovalutato il fatto che la Commissione Europea non include nel proprio rapporto i dati relativi a trasferimenti e movimenti secondari interni.

Dal canto suo, l'OIM (2017) ha suggerito che il trasporto attraverso i Paesi di transito destinazione (principalmente Italia, Spagna, Francia e Germania, ma anche Svezia, Belgio, Austria, Paesi Bassi e Svizzera) dovrebbe essere esaminato con più attenzione. In linea con questa considerazione, il secondo rapporto dell'UE sull'evoluzione della tratta di esseri umani (2018a) ha evidenziato che la tratta interna, nel territorio degli Stati Membri, è in aumento. Ciò indica chiaramente la necessità di affrontare il fenomeno nella sua dimensione transnazionale e intra-europea.

Tendenze recenti nella migrazione e nella tratta dalla Nigeria all'Europa e all'Italia

Il più recente rapporto della Commissione Europea (2020) mostra che la tratta di esseri umani non si è indebolita, al contrario. Si è evoluta, con forme di sfruttamento interconnesse mutevoli e sempre più complesse.

Principali Paesi di destinazione e di origine

Con riferimento ai 27 Stati membri dell'UE, nel periodo 2017-2018, sono state registrate 14.145 persone vittime di tratta. L'Italia è il secondo Paese con il maggior numero di vittime, dopo Francia, Paesi Bassi, Germania e Romania. Per quanto riguarda i Paesi di origine, il 49% sono cittadini dell'UE e un terzo (34%) sono registrati in uno Stato Membro. Analogamente al periodo 2015-2016, la principale cittadinanza delle vittime non-europee è nigeriana (3.112).

Evoluzioni nelle rotte aeree e terrestri

Confermando le tendenze degli anni precedenti, Frontex (2020) riferisce che la maggior parte dei rilevamenti di documenti contraffatti, nel 2019, sono stati segnalati su rotte aeree. Gli aeroporti italiani sono stati i più colpiti da questo fenomeno. La grande maggioranza delle persone con visti contraffatti è stata identificata in Italia all'arrivo da Casablanca, con un aumento del 114% rispetto al 2018. Le persone con documenti contraffatti provenivano principalmente da Paesi sub-sahariani, inclusa anche la Nigeria (tabella 5). Molti aeroporti italiani hanno registrato un notevole aumento dei tentativi di viaggiare all'interno dell'area UE/ Schengen con documenti contraffatti.

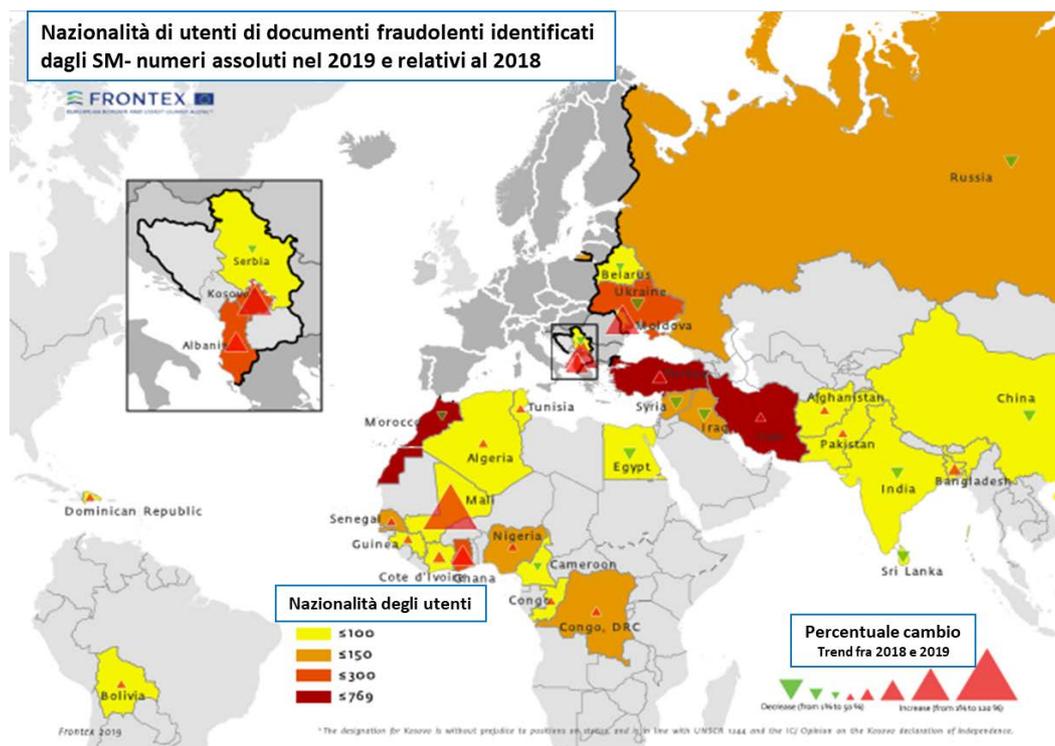


TABELLA 5: NAZIONALITA' DELLE PERSONE IDENTIFICATE CON DOCUMENTI FALSI DAGLI STATI MEMBRI – NUMERI ASSOLUTI NEL 2019 E RELATIVI NEL 2018 (FONTE: FRONTEX, 2020, 29)

Per quanto riguarda le persone che arrivano in aereo, secondo dati del 2019, 11 persone di nazionalità nigeriana sono state respinte all'arrivo a Roma Fiumicino e 1 all'aeroporto di Venezia¹². Limitate sono le segnalazioni (ma anche i rilevamenti) relative ai valichi di frontiera. Parallelamente si è registrato un notevole aumento dei movimenti secondari anche all'interno dell'area UE/ Schengen, come testimoniano - non dettagliate - evidenze di tali movimenti (38% in più rispetto al 2018). Anche i movimenti secondari via mare sono aumentati nel 2019 e rimarranno chiaramente un elemento centrale di attenzione (Frontex, 2020).

Nel 2017 sono stati effettuati 23.543 respingimenti passivi alle frontiere del Nord Italia, di cui 648 respingimenti di nigeriani con regolare permesso di soggiorno in Italia. Sono state accettate 27 riammissioni passive nell'area della Regione Veneto (da Venezia a Treviso). Nel territorio di Bolzano le riammissioni passive proposte dalle autorità dei cinque confini con l'Austria (Brennero, Malles Venosta, Prato alla Drava, San Candido, Forcella di Fleres) sono state complessivamente 1484. Solo 555, meno della metà, sono state eseguite¹³.

Per quanto riguarda gli arrivi sulle coste dell'Italia meridionale, nel 2016 è stato registrato un numero totale di 181.436 persone, sceso a 119.369 nel 2017, e fino 23.292 nel 2018, per salire nuovamente a 34.134 nel 2020. La nazionalità nigeriana era la principale nel 2017, con un totale di 18.153 persone; nel 2018 è risultata la 6 (1.250), dopo Tunisia (5.181), Eritrea, Iraq, Sudan, Pakistan; nel 2019 e nel 2020 non figurava tra le prime dieci nazionalità¹⁴ (tabelle 6-7).

¹²Dati condivisi da ASGI, a seguito di una richiesta diretta alle autorità aeroportuali.

¹³Dati tratti dal Dossier Statistico del 27 ottobre 2017 ed elaborati dalla Camera dei Deputati, Commissione Parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattamento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate.

¹⁴Dati tratti dal Cruscotto giornaliero del Ministero dell'Interno: 31/12/2017, 31/12/2018, 31/12/2019, 28/12/2020. Link:<http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero> Ultimo accesso/Last access: 12/12/2020.

| Nazionalità dichiarate al momento dello sbarco anno 2017 (aggiornato al 31/12/2017) | |
|--|----------------|
| Nigeria | 18.153 |
| Guinea | 9.693 |
| Costa d'Avorio | 9.504 |
| Bangladesh | 8.995 |
| Mali | 7.114 |
| Eritrea | 6.953 |
| Sudan | 6.172 |
| Tunisia | 6.092 |
| Senegal | 5.994 |
| Marocco | 5.928 |
| altre* | 34.712 |
| Totale | 119.310 |

TABELLA 6: NAZIONALITA' DICHIARATA ALL'ARRIVO SULLE COSTE DEL SUD-ITALIA (GEN.-DIC- 2017)
(FONTE: CRUSCOTTO GIORNALIERO MINISTERO DELL'INTERNO 31/12/2017)

*IL DATO POTREBBE RICOMPREDERE IMMIGRATI PER I QUALI SONO ANCORA IN CORSO LE ATTIVITÀ DI IDENTIFICAZIONE.

| Nazionalità dichiarate al momento dello sbarco anno 2020 (aggiornato al 28 dicembre 2020) | |
|--|---------------|
| Tunisia | 12.873 |
| Bangladesh | 4.141 |
| Costa d'Avorio | 1.950 |
| Algeria | 1.458 |
| Pakistan | 1.400 |
| Egitto | 1.263 |
| Sudan | 1.125 |
| Marocco | 1.030 |
| Afghanistan | 1.009 |
| Iran | 969 |
| altre* | 6.916 |
| Totale** | 34.134 |

TABELLA 7: NAZIONALITA' DICHIARAZIONE ALL'ARRIVO SULLE COSTE DEL SUD-ITALIA (GEN.-DIC. 2020) (FONTE: CRUSCOTTO GIORNALIERO MINISTERO DELL'INTERNO 28/12/2020)

* IL DATO POTREBBE RICOMPREDERE IMMIGRATI PER I QUALI SONO ANCORA IN CORSO LE ATTIVITÀ DI IDENTIFICAZIONE.

** I DATI SI RIFERISCONO AGLI EVENTI DI SBARCO RILEVATI ENTRO LE ORE 8 DEL GIORNO DI RIFERIMENTO.

A seguito dei cambiamenti nelle politiche di confine e degli accordi bilaterali tra Italia e Libia, c'è stata una diminuzione del numero di arrivi sulle coste italiane. Tuttavia, questo non significa una minore presenza in Italia di persone vittime di tratta, né per quanto riguarda gli adulti, né per i minori. È invece possibile che non riescano ad accedere al sistema di asilo all'arrivo in Italia.

Dati importanti riguardano anche l'ingresso nei CPR (Centri di Permanenza per Rimpatri –Detention Centres for Repatriation) di persone di nazionalità nigeriana. Nel mese di aprile 2020, 113 nigeriani (25 donne e 88 uomini) erano detenute nei CPR italiani. A queste persone si devono aggiungere altri 39 nigeriani, successivamente rimpatriati¹⁵.

Va infine specificato che l'Italia ha effettuato negli anni un numero crescente di rimpatri forzati in Nigeria. L'aeroporto di destinazione è sempre Lagos e l'aeroporto di partenza è principalmente Roma Fiumicino. Nel 2016 su un totale di 5.817 persone rimpatriate, 151 erano di nazionalità nigeriana. Negli anni successivi, il numero totale di nigeriani rimpatriati è stato pari a 279 nel 2017, 189 nel 2018, fino a un picco di 348 nel 2019¹⁶.

Richieste di asilo

Per quanto riguarda i movimenti e le traiettorie migratorie, è opportuno integrare con alcuni dati sulle domande di asilo. Nel 2017, 23.057 nigeriani hanno presentato domanda di asilo in Italia. Il 5% ha ottenuto lo status di rifugiato, il 2% la protezione sussidiaria, il 20% la protezione umanitaria. Il 69% delle domande sono state respinte, mentre il 4% delle domande non è stato valutato perché i richiedenti asilo non erano rintracciabili. Per quanto riguarda i minori non accompagnati, nello stesso anno sono stati registrati 953 richiedenti asilo: l'11% ha ottenuto lo status di rifugiato, l'1% la protezione sussidiaria, il 67% la protezione umanitaria, il 20% ha visto rifiutata la propria domanda e l'1% non è stato rintracciato¹⁷.

Ciò che occorre sottolineare è che nel 2019, nel territorio UE/ Schengen sono state presentate 715.000 domande di protezione internazionale da cittadini di Paesi Terzi, vale a dire il 13% in più rispetto al 2018. Nello stesso anno, il 9% di tutte le domande di asilo sono state ripresentate, a seguito di una decisione negativa su una domanda precedente. Questo fenomeno riguarda in particolare i cittadini di Serbia, Russia, Moldova, ma anche Sri Lanka, Senegal e Nigeria.

Profilo delle persone trafficate a scopo sfruttamento sessuale

Nei 27 Stati Membri oltre il 46% delle persone registrate come vittime di tratta è stato trafficato ai fini di sfruttamento sessuale, ad oggi la principale forma di sfruttamento. Anche le vittime non-europee sono state oggetto di tratta, principalmente per lo sfruttamento sessuale (41%), con un considerevole gruppo di persone trafficate anche a scopo di sfruttamento lavorativo (22%) o altre forme di sfruttamento (24%). Tra le prime cinque cittadinanze non-europee di persone vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, la Nigeria risulta essere ancora la prima (68%) (tabella 8).

¹⁵Dati forniti dal Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Rapporto sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri. Relazione al Parlamento 2020.

¹⁶*Ibidem*.

¹⁷Dati tratti dal Dossier Statistico del 27 ottobre 2017 ed elaborati dalla Camera dei Deputati.

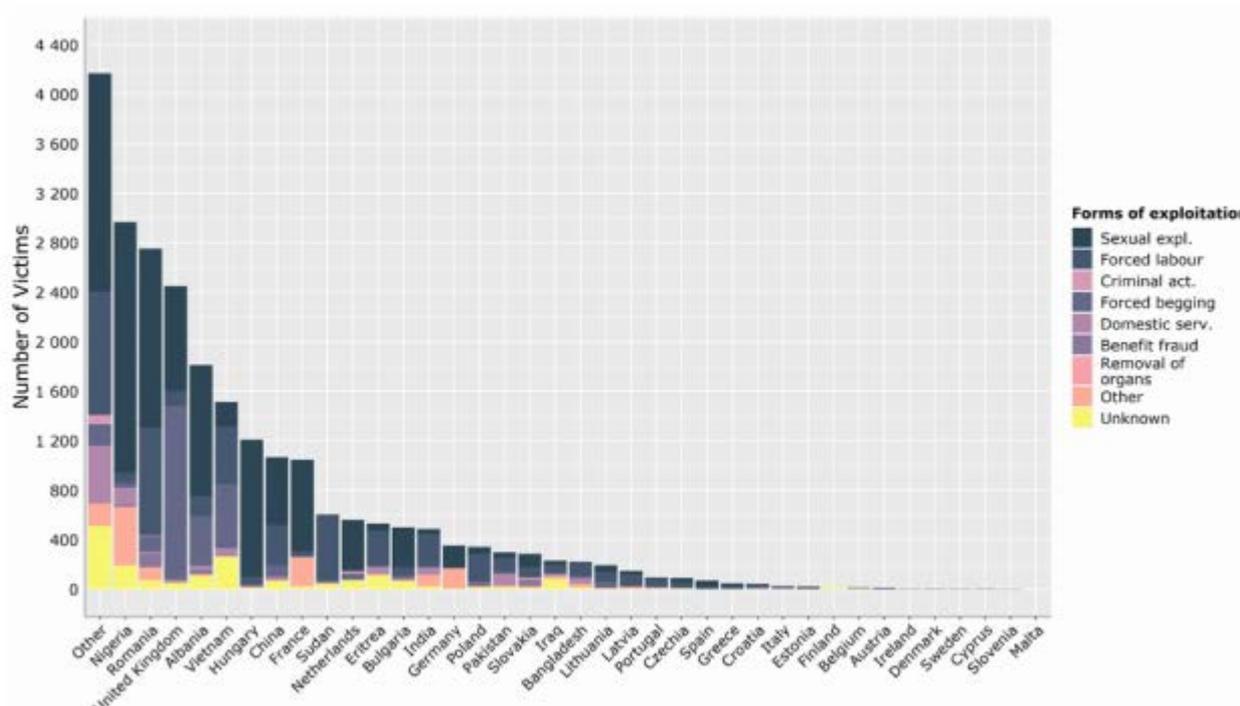


TABELLA 8: VITTIME DI TRATTA IN UE PER CITTADINANZA E TIPOLOGIA DI SFRUTTAMENTO (FONTE: COMMISSIONE EUROPEA, 2020)

Quasi tre quarti (72%) di tutte le vittime registrate sono donne, comprese donne e ragazze - il 23% erano invece maschi (tabella 9).

RIPARTIZIONE VITTIME DI TRAFFICO IN UE - 27 PER GENERE 2017-18

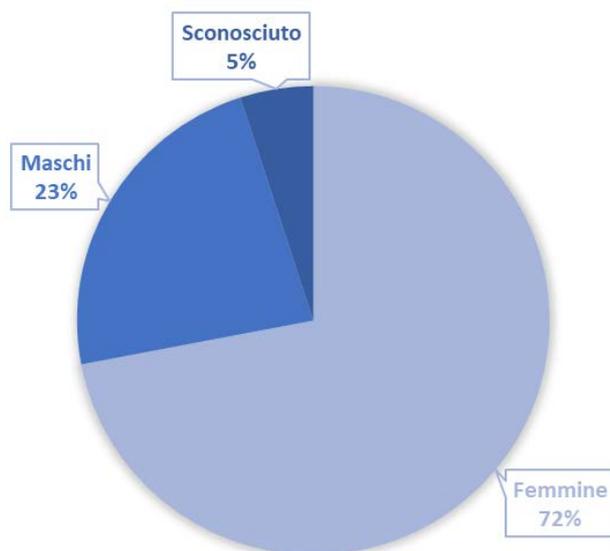


TABELLA 9: VITTIME DI TRATTA IN UE-27 PER GENERE (FONTE: COMMISSIONE EUROPEA, 2020)

L'età è una variabile rilevante: i bambini rappresentano il 22% delle vittime registrate (tabella 10) e quasi i tre quarti erano cittadini europei. La maggior parte dei minori (64%) sono vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale e la stragrande maggioranza (78%) erano ragazze.

RIPARTIZIONE VITTIME DI TRAFFICO IN UE - 27 PER ETÀ 20217-18

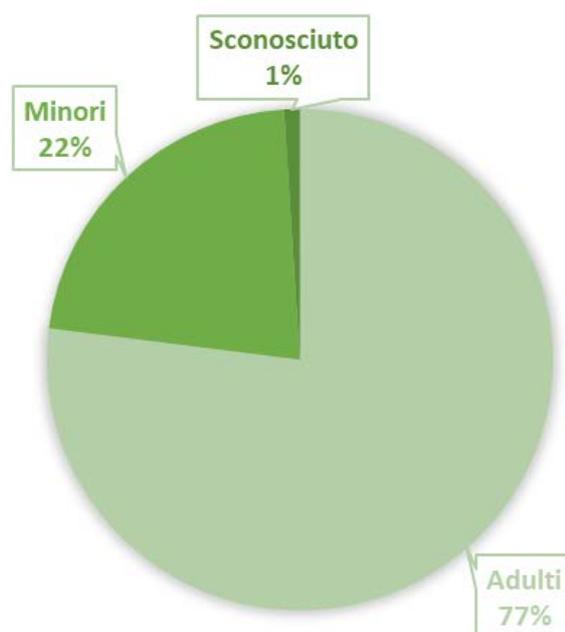


TABELLA 10: VITTIME DI TRATTA IN UE-27 PER ETÀ (FONTE: COMMISSIONE EUROPEA, 2020)

I passaggi attraverso il confine del Brennero tra Italia e Austria

A partire dal 2014, il confine del Brennero, così come gli altri confini del nord Italia (Ventimiglia -Como Chiasso) è stato interessato da un numero elevato di transiti di persone migranti. Le principali nazionalità registrate al Brennero sono soprattutto quella siriana, eritrea, respinte al confine italo-austriaco dalla Polizia Austriaca e dalla Polizia italiana di Frontiera (Weissensteiner, 2015:38).

Secondo il Rapporto Antenne Migranti & ASGI (2017), il confine del Brennero, nel 2017, è stato interessato da un minor numero di passaggi di persone migranti interessate a raggiungere l'Austria e il nord Europa, a causa dell'irrigidimento delle politiche di confine tra Italia ed Europa, come si spiegherà in seguito. Il numero di persone intercettate nel 2016 corrispondeva a 5.966, mentre nel mese di maggio 2017 sono state intercettate dalle forze dell'ordine austriache 2.699 persone entrate irregolarmente in Tirolo. Gli arrivi sui treni provenienti dall'Italia si sono ridotti, secondo i dati forniti dalla polizia tirolese, del 75% (Antenne Migranti & ASGI, 2017). Nel febbraio 2020, l'equipe di Croce Rossa che opera al Brennero ha riportato che sono almeno 150, in media, le persone che ogni mese tentano di attraversare il confine del Brennero (intervista, Responsabile Croce Rossa Brennero, 19/02/2020). Dal mese di marzo 2020, a causa delle misure relative alla crisi pandemica da Covid-19, sono stati sospesi i pattugliamenti dei treni (come emerso dall'accesso agli atti richiesto alla polizia di frontiera) e non è disponibile un dato organico che permetta una fotografia chiara delle presenze in quest'area di confine che restano quindi in buona parte sconosciute. Per quanto le persone vittime e potenziali vittime di tratta, adulte e minori, non c'è traccia quantitativa, come spiegheremo, nonostante l'Autorità regionale Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza abbia espresso preoccupazione rispetto a questa zona di frontiera, suggerendo lo svolgimento di puntuali monitoraggi.

La popolazione straniera residente in Alto Adige

Secondo i dati del 2019, nella provincia di Bolzano risiedevano oltre il 30% degli stranieri residenti in Alto Adige (15.751 persone). Il 60,3% (31.061 stranieri) hanno stabilito la propria residenza in uno dei sette comuni altoatesini con più di 10.000 abitanti. 16 comuni hanno un'incidenza di stranieri superiore alla media provinciale (9,7%); nella maggior parte dei comuni, l'incidenza resta al di sotto della media. I cittadini di origine straniera provengono da 138 nazioni diverse: 30% da Paesi non-europei, 20% dall'Asia, 14% dall'Africa. In questo scenario la popolazione nigeriana residente corrisponde a 775 unità (di cui il 65,4% sono maschi) con una variazione rispetto all'anno precedente del 38,6%¹⁸.

Dati sul sistema di accoglienza in Alto Adige dal 2016 ad oggi

Secondo i dati del Ministero dell'Interno, il Trentino-Alto Adige- Suedtirolo accoglie soltanto il 2% dei migranti accolti a livello nazionale (Antenne Migranti & ASGI, 2017). Nel 2016, erano 1.071 le persone sbarcate in Italia accolte nel territorio della Provincia di Bolzano, cui si aggiungono 453 persone giunte autonomamente sul territorio e, come vedremo, escluse dal sistema di quote previsto nella redistribuzione ministeriale italiana.

Nel 2017, il Trentino-Alto Adige registrava l'1,73% delle accoglienze a livello nazionale, con 2,16 persone accolte ogni 1.000 abitanti, per un totale di 2.296 presenze distribuite tra la provincia di Trento (1.115) e quella di Bolzano (1.181) (Antenne Migranti & ASGI, 2017).

Alla fine del mese di maggio 2017, secondo quanto dichiarato dalla Provincia di Bolzano, le persone trasferite, in seguito agli sbarchi, ed accolte nel territorio provinciale erano 1.630, a fronte dei 1.940 previsti dal piano di riparto nazionale (secondo il quale ogni provincia dovrebbe accogliere una percentuale di migranti proporzionale alla popolazione residente), con un incremento di 20 persone a metà giugno. Guardando i dati degli sbarchi, da gennaio a maggio 2017, e comparandoli con i dati relativi agli arrivi nel territorio provinciale, solo lo 0,6% scarso del totale delle persone sbarcate sono state trasferite a Bolzano (Antenne Migranti & ASGI, 2017).

Delle 1.650 persone accolte nei centri di accoglienza a Bolzano, 147 erano escluse dalle quote del piano nazionale. Il 50% di queste persone, definite "fuori quota", era costituito da nuclei familiari, tra cui nuclei monoparentali madre e figlio; l'altra metà era costituita da uomini soli, in particolare di nazionalità afgana, pakistana e marocchina. Per queste persone sono tutt'ora previste forme differenziate di accoglienza, come spiegheremo di seguito.

Rispetto alla popolazione migrante richiedente asilo, risulta che nel mese di gennaio 2020, a Bolzano, fossero 260 le persone di nazionalità nigeriana (su un totale di 803), inserite nel sistema di accoglienza, di cui 22% donne. Questo numero è comparabile, anche se inferiore all'anno precedente (1.260 nel 2019), con una presenza femminile abbastanza stabile (intervista, Direttrice Dipartimento delle Politiche Sociali Ufficio Anziani e Politiche Sociali, Provincia Autonoma di Bolzano, 18/02/2020).

La popolazione straniera "invisibile" in Alto Adige¹⁹

Nella città di Bolzano è molto presente il fenomeno delle persone senza fissa dimora ed è legato anche al meccanismo di ingresso in accoglienza, che spiegheremo in seguito. Le persone senza fissa dimora sono ospitate in strutture emergenziali. Nel 2019 corrispondevano ad un totale di circa 450 persone, di cui 80 in lista d'attesa - con attese che possono durare fino a due mesi - che hanno dovuto dormire in soluzioni di fortuna in

¹⁸ Link: <https://www.tuttitalia.it/trentino-alto-adige/provincia-autonoma-di-bolzano/statistiche/cittadini-stranieri/nigeria/> Ultimo accesso/Last access: 12/03/2021.

¹⁹ Estratto da Caroselli (2020).

strada (Antenne Migranti, 2020). Tra queste persone che versano in condizioni di “emergenza alloggiativa”, la composizione giuridica è eterogenea: “fuori quota” (34%), rifugiati(18%), con permesso di soggiorno o altro documento (46%), senza regolare documento (2%). Tra questi, il 45% è composto da persone stabili sul territorio (ossia presenti da circa un anno), il 55% da persone in transito o presenti da minor tempo.

Non sono disponibili dati specifici per quanto riguarda la presenza di donne nelle strutture di accoglienza e tra il gruppo “fuori quota” (intervista, Direttrice Dipartimento delle Politiche Sociali Ufficio Anziani e Politiche Sociali, Provincia Autonoma di Bolzano, 18/02/2020) che non afferiscono alle strutture emergenziali per carenza di posti, come è stato riscontrato nel mese di febbraio 2020 (intervista, Direttore Consulenza Profughi Caritas, 21/02/2020), né dei passaggi alla frontiera del Brennero (intervista, Responsabile Croce Rossa Brennero, 19/02/2020). Questa mancanza di dati suggerisce come esista probabilmente un segmento di popolazione che resta invisibile ai servizi.

Nemmeno la presenza dei minori stranieri non accompagnati è tracciata puntualmente dalle istituzioni locali, nonostante l’Autorità Garante dell’Infanzia e dell’Adolescenza, nel 2019, abbia espresso preoccupazione in questo senso per l’intero territorio regionale, con particolare riferimento alla Provincia autonoma di Bolzano e ai valichi di frontiera (Prato alla Drava, San Candido, Passo Resia, Brennero verso l’Austria, Tubre verso la Svizzera) interessati dal movimento di minori sfruttati o che sfuggono ai controlli.

Inoltre è stato evidenziato come, in quest’area del nord Italia, il movimento verso stati europei si sia invertito, a partire dal 2018, con un progressivo intensificarsi del fenomeno della migrazione di ritorno (dall’estero verso l’Italia). Si tratta per lo più di movimenti associabili a minori stranieri non accompagnati che rientrano volontariamente in Italia - stato di primo ingresso - dopo aver visto frustrato il proprio progetto migratorio caratterizzato da un primo attraversamento delle frontiere settentrionali.

Alto Adige territorio di frontiera²⁰

Come spiegato, il contesto in analisi è interessato da fenomeni di mobilità attraverso la frontiera del Brennero, al confine tra Italia ed Austria, e da meccanismi di gestione delle migrazioni, che hanno una forte influenza sulle politiche della Provincia Autonoma di Bolzano in Alto Adige. Questa regione, a differenza della maggior parte delle regioni italiane²¹, nel 1972, ha ottenuto il secondo statuto di Autonomia. In questo contesto, i processi di convivenza tra gli abitanti della regione sono stati definiti, fin dal passato, attraverso appartenenze etno-linguistiche secondo il sistema della “proporzionale etnica”²².

Le misure implementate dallo statuto di autonomia hanno definito la perpetuazione di divisioni storiche basate sulle distinzioni linguistiche, i confini sociali e la separazione tra gruppi. In questo modo l’apparato amministrativo e sociale è stato attraversato dalla tendenza a separare e differenziare piuttosto che a unire (Zinn, 2018). Anche nell’accoglienza delle persone migranti, le istituzioni altoatesine hanno risposto alle trasformazioni interne alla società, determinate dal cospicuo arrivo di stranieri, creando dei confini o ostacoli all’accesso ai diritti sociali. I migranti sono diventati, nell’immaginario e nella realtà, soggetti simbolicamente e fisicamente “esterni” ai confini sociali e identitari dell’Alto Adige (Sciortino, 2012). La loro richiesta di

²⁰ Estratto da Caroselli (2020).

²¹ E come poche altre: Sicilia, Sardegna, Valle d’Aosta e Friuli-Venezia Giulia.

²² Questo sistema di censimento della popolazione appartenente alle tre aree linguistiche tedesca, italiana, ladina, funziona in termini di quote proporzionali, per esempio nelle assunzioni in incarichi amministrativi, per l’assegnazione di nuclei abitativi.

ammissibilità allo spazio della Regione Autonoma si colloca quindi in un tessuto sociale che ha, nelle sue radici storiche e nelle sue strutture istituzionali, il lascito di un processo storico di differenziazione.

Il censimento che venne fatto nel 1981 e che obbligava le famiglie a riconoscersi in un'appartenenza a gruppi linguistici distinti (tedesco, italiano, ladino) - secondo quanto previsto dallo statuto di autonomia - aveva la funzione di differenziare l'accesso alle agevolazioni edilizie e abitative o all'assunzione nei luoghi di lavoro. La società sudtirolese definiva i suoi contorni attraverso rapporti asimmetrici.

L'ampliamento delle divisioni continua a funzionare come "antidoto alle minacce esterne", di cui il confine del Brennero rappresenta il punto di snodo. Il controllo della mobilità della frontiera configura il Brennero come spazio di connessione, redistribuzione e differenziazione, che si coniuga con i confini di accesso a diritti e servizi nella città di Bolzano, trasformata in una "zona grigia" direttamente connessa ai meccanismi presenti in frontiera.

Il blocco della mobilità esterna (dall'Italia ad altri Paesi UE e viceversa), l'implementazione della mobilità interna alle città italiane, la ristrutturazione di movimenti secondari dal Nord Europa si intersecano con le disposizioni provinciali locali. Le persone migranti, che rappresentano una minaccia al benessere del corpo sociale (Koshravi, 2019), si trovano di fronte a un'immobilità generata dalla costruzione antiestetica del confine del Brennero e della stessa città di Bolzano. Da un lato si consolidano alcune forme di controllo - attraverso la presenza massiccia delle forze dell'ordine, pattugliamenti sistematici dello snodo autostradale, controlli sui treni passeggeri e merci lungo l'asse Verona/Monaco - che permettono uno scivolamento del confine e la sua ristrutturazione in altri luoghi ed istituzioni, come la Questura di Bolzano e i centri di accoglienza. Dall'altro si creano degli strumenti di gerarchizzazione dell'accesso alla tutela che creano differenze in termini di diritti per i soggetti definiti "in transit" sottoposti a schemi di esclusione - inclusione differenziale (Gargiulo, 2017; vedi anche Semprebon e Pelacani, 2020).

Capitolo 3

Sistema normativo italiano sulla tratta di esseri umani

La normativa relativa al contrasto della tratta di esseri umani e del grave sfruttamento in Italia si articola in una serie di leggi e documenti:

Articolo 18 del Decreto Legislativo 286/98 “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero²³”

Legge 228/2003 “Misure contro la tratta di persone²⁴”;

Decreto Legislativo 24/2014 (in attuazione della Direttiva 2011/36/UE)²⁵;

Piano nazionale Antitrattra “Piano d’azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016/2018”²⁶.

Articolo 18 del Decreto Legislativo 286/1998

Secondo l’articolo 18 del Decreto Legislativo 286/1998: «quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all’articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, o di quelli previsti dall’articolo 380 del codice di procedura penale, ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un’associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell’organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale».

La forza dell’articolo 18 sta nel fatto di prevedere il rilascio di un permesso di soggiorno “per protezione sociale” e il contestuale accesso a programmi di reinserimento socio-lavorativo, non solo per le persone che abbiano già sporto denuncia contro il racket (binario giudiziario) ma anche per chi è stato individuato come vittima di tratta e sfruttamento da enti e associazioni attive nel sociale (nello specifico ci si riferisce a quelle realtà iscritte alla seconda sezione della lista di associazioni che forniscono assistenza e interventi di protezione sociale nel settore della tratta²⁷), come definito dal Decreto 394/1999 del Presidente della Repubblica Italiana, modificato in Decreto 334/2204 dal Presidente della Repubblica Italiana²⁸.

²³ Link: <https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/98286dl.htm> Ultimo accesso/Last access: 20/12/2020.

²⁴ Link: <https://www.camera.it/parlam/leggi/03228l.htm> Ultimo accesso/Last access: 10/12/2020.

²⁵ Link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/03/13/14G00035/sg> Ultimo accesso/Last access: 19/09/2020.

²⁶ Link: <http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2017/12/Piano-nazionale-di-azione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento-2016-2018.pdf> Ultimo accesso/Last access: 12/12/2020.

²⁷ Link: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/registro-associazioni-ed-enti/Pagine/Attivita-e-servizi.aspx> Ultimo accesso/Last access: 16/12/2020.

²⁸ Decreto Presidente della Repubblica 394/1999 “Recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell’articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”. Link: https://www.esteri.it/mae/normative/normativa_consolare/visti/dpr_394_1999.pdf Ultimo accesso/Last access: 16/12/2020.

Questi enti ed associazioni, in seguito alla presa in carico della persona identificata come vittima, possono chiedere loro stessi il rilascio del permesso di soggiorno direttamente al Questore, senza passare per l'autorità giudiziaria (binario sociale). I due binari non sono in contrasto tra loro, nel senso che enti ed associazioni possono prendere in carico anche persone che hanno intrapreso il binario giudiziario o può accadere che un "caso nato come binario sociale" possa poi confluire nel binario giudiziario.

La possibilità di accedere ad un "binario sociale" costituisce l'aspetto più significativo e peculiare della norma, senza che vi sia contrasto con le esigenze di accertamento giudiziario, sia perché il percorso sociale può comunque sfociare in un procedimento giudiziario (il Questore è un pubblico ufficiale e ha l'obbligo di riferire all'autorità giudiziaria le situazioni di violenza o sfruttamento – che costituiscono delitti procedibili di ufficio), sia perché rappresenta un'azione di sostegno nei confronti della vittima che può in questo modo sviluppare un rapporto di fiducia non solo con enti ed associazioni, ma anche con le istituzioni, elemento che può fortemente incentivare la sua collaborazione nell'eventuale iter giudiziario successivo (Mancini, 2008:77).

Sebbene l'articolo 18 abbia influenzato positivamente la legislazione internazionale, è stato criticato per i seguenti motivi. In primo luogo, la validità del permesso di soggiorno per art. 18 è molto limitata, è solo di sei mesi (anche se rinnovabile). Il permesso può essere convertibile in permesso di lavoro o permesso di studio, ma la conversione al primo è subordinato alla ricerca di un lavoro in una situazione socio-economica, quella italiana, che è molto fragile - ancor più attualmente, considerando la pandemia in atto - non solo in termini di limitate opportunità di lavoro ma anche a causa di frequenti episodi di razzismo (De Masi, 2014). Secondo, l'art. 18 è stato interpretato e implementato in modo sempre più restrittivo. Diverse parti interessate hanno testimoniato che le Questure, su tutto il territorio nazionale, tendono a dare l'autorizzazione per il binario giuridico - e solo in rarissimi casi per il binario sociale (Be Free, 2016).

Legge 228/2003

La legge 228/2003 ha modificato gli articoli 600, 601 e 602 del codice penale italiano con l'obiettivo di stabilire pene efficaci per combattere le nuove forme di schiavitù. L'art. 13 prevedeva l'istituzione di un programma di Emergenza e Primo Soccorso per le persone vittime di tratta e grave sfruttamento, complementare ai programmi introdotti dall'art. 18 del Decreto Legislativo 286/1998.

Affinché una persona possa accedere al programma, non è necessario che si trovi attualmente in una situazione di pericolo, né è necessario che lo sfruttamento sia già stato subito. Se tutti i requisiti sono soddisfatti, la persona che accede al programma per l'art. 13 potrebbe essere ammessa, in una fase successiva, in un programma art. 18, che offre una forma di protezione molto più articolata. Va aggiunto che ai sensi dell'art. 32 del D.Lgs 25/08, comma 3-bis²⁹, la Commissione Territoriale competente per l'esame delle domande di asilo inoltra al Questore la relativa documentazione qualora durante un colloquio emergano elementi fondati che suggeriscono che il richiedente asilo è stato vittima di uno dei reati di cui agli articoli 600 e 601 del codice penale, affinché il Questore possa decidere in merito al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

²⁹ Decreto Legislativo 28 Gennaio 2008, 25 "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato". Link: <https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/08025dl.htm>. Ultimo accesso/Last access: 21/12/2020.

Decreto Legislativo 24/2014

Il Decreto Legislativo 24/2014 recepisce la Direttiva 36/2011/UE, in materia di prevenzione e lotta alla tratta di esseri umani e tutela delle vittime. Ha introdotto il requisito della valutazione individuale alla luce di specifiche situazioni di vulnerabilità, tra cui in particolare la situazione di: bambini, minori non accompagnati, anziani, persone con disabilità, donne, in particolare durante la gravidanza, genitori soli con figli minori, persone con problemi di salute mentale, persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere. Inoltre, l'art. 10 prevede l'individuazione di misure di coordinamento tra attori istituzionali competenti, per superare l'approccio frammentato che caratterizza l'assistenza delle persone vulnerabili.

Il Piano nazionale Antitratta e i progetti antitratta in Italia

Ai sensi dell'art. 9 del Decreto Legislativo 24/2014, il Governo italiano ha adottato il Piano d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento, per il periodo 2016-2018. Il Piano aveva l'obiettivo di definire una strategia di intervento pluriennale per prevenire e combattere il fenomeno della tratta, nonché di sensibilizzare e favorire la prevenzione sociale, l'emergenza e l'inclusione sociale delle vittime. Il Piano ha individuato nel Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza Italiana del Consiglio dei Ministri l'organo responsabile del coordinamento, monitoraggio e valutazione dei risultati delle politiche e degli interventi antitratta. Al momento, il nuovo Piano è in attesa di approvazione.

Cinque sono le priorità lungo le quali si articola il Piano, in linea con le priorità della Strategia UE per lotta alla tratta di esseri umani 2012-2016:

- 1) identificare, proteggere e assistere le vittime di tratta,
- 2) rafforzare la prevenzione della tratta di esseri umani,
- 3) migliorare i risultati per quanto riguarda il perseguimento dei trafficanti,
- 4) migliorare il coordinamento e la cooperazione tra le principali parti interessate,
- 5) aumentare la conoscenza sulla tratta e le tendenze emergenti e fornire una risposta efficace.

Il piano incoraggia l'adozione di un approccio attento alla dimensione di genere³⁰, transnazionale e inter-regionale. Incoraggia inoltre a lavorare per favorire l'integrazione di politiche e interventi, la creazione e/o il consolidamento delle reti dei soggetti che operano nel campo dell'anti-tratta.

L'attuazione del Piano si è tradotta, grazie alle risorse messe a disposizione dal Dipartimento per le Pari Opportunità, nell'attivazione di 21 progetti antitratta, con riferimento a ciascuna delle Regioni italiane (in Lombardia ci sono due progetti).

In generale, il Piano ha avuto il merito di fornire una strategia nazionale per combattere la tratta di esseri umani e ha sicuramente fornito un utile strumento per la definizione e l'attuazione di progetti dedicati. Resta da vedere se il nuovo piano raccoglierà pienamente la sfida di affrontare le nuove forme di sfruttamento e le nuove dinamiche della tratta, in continua evoluzione.

³⁰ La Direttiva 2011/36/UE è stata la prima ad adottare un approccio alla tratta di esseri umani basato sul genere, riconoscendo che donne e uomini, ragazze e ragazzi sono vittime di tratta in circostanze diverse e necessitano di forme di assistenza e sostegno sensibili al genere. Inoltre, la strategia dell'UE contro la tratta ha identificato la violenza contro le donne e la disuguaglianza di genere come cause profonde della tratta e ha delineato una serie di misure per affrontare la dimensione di genere.

L'intersezione tra il sistema antitratta e i sistemi di protezione internazionale

Le persone vittime di tratta hanno diritto non solo a un permesso di soggiorno art. 18 ma anche di fare domanda di asilo. Fino a poco tempo fa, questi due sistemi erano completamente scollegati, sebbene le prime linee guida dell'UNHCR sulla protezione internazionale, risalenti al 2006, affermassero esplicitamente che le vittime o potenziali vittime di tratta potevano rientrare nella definizione di rifugiato contenuta nella Convenzione di Ginevra. Recentemente sono state pubblicate le nuove linee guida dell'UNHCR³¹ che prendono in considerazione le più recenti evoluzioni del fenomeno della tratta.

Quando una persona vittima di tratta ha diritto alla protezione internazionale?

L'UNHCR ha sottolineato che l'appartenenza di genere può essere associata a forme di discriminazione e assumere la forma di abuso, molestia, violenza (UNHCR, 2017). Analoga interpretazione emerge anche dalla legislazione internazionale e trova esplicito riscontro nella Convenzione di Istanbul, ratificata e attuata dall'Italia con la Legge 77/2013³². In linea con questa interpretazione, alle persone deve essere riconosciuto lo status di rifugiato laddove esiste un "fondato timore di persecuzione" legato ad almeno uno dei casi coperti dalla Convenzione di Ginevra, compreso anche quello di appartenenza associato al genere. La Convenzione del 1951 fa riferimento al "timore fondato", non alla certezza. Allo stesso tempo, è chiaro che questo timore deve essere correlato alla situazione specifica del richiedente asilo. Per quanto riguarda i richiedenti asilo vittime di tratta, non sono rari i casi in cui hanno espresso paura rispetto ad eventuale rientro nel loro paese di origine.

Le vittime e le potenziali vittime della tratta di esseri umani non sono state esplicitamente menzionate nell'elenco delle persone vulnerabili indicate dalle Direttive UE (Direttiva qualifiche 2004/83/CE, Direttiva procedure 2005/85/CE, Direttiva accoglienza 2003/9/CE). A seguito della rifusione di tutte e tre le Direttive, le vittime di tratta sono state esplicitamente incluse nell'elenco riportato sia nella Direttiva Qualifiche che nella Direttiva Accoglienza. Al momento del recepimento, l'Italia ha affrontato la necessità di armonizzare e integrare i sistemi antitratta e di asilo/protezione internazionale. Una modifica importante è stata introdotta con l'entrata in vigore del Decreto Legislativo 142/2015, che ha recepito le Direttive 2013/32 e 2013/33. Va particolarmente evidenziato l'art.17 che si riferisce alle vittime della tratta come persone vulnerabili. Negli ultimi anni è diventato sempre più evidente un intreccio crescente tra sistema antitratta e sistema di protezione internazionale, al punto che, nel 2017, UNHCR e Commissione Nazionale per l'Asilo hanno pubblicato linee guida specifiche, rivolte in particolare, ma non solo, alle Commissioni Territoriali, recentemente aggiornate ulteriormente, come indicato sopra. Anche il Piano nazionale Antitratta ha affrontato questo aspetto, ma non nel dettaglio. È importante sottolineare che le linee guida suggeriscono alle Commissioni Territoriali di sospendere il colloquio e indirizzare i richiedenti asilo al più vicino ente antitratta, laddove emergano indicatori di tratta.

Le Strutture di accoglienza

Le strutture protette per le persone vittime di tratta normalmente condividono le seguenti caratteristiche: gli operatori richiedono ai beneficiari di non rivelare l'indirizzo dell'alloggio a persone esterne, di non usare il telefono (che viene ritirato) per un periodo di tempo iniziale (spesso di minimo un mese) ed esercitano un maggiore controllo sulla vita quotidiana dei beneficiari. Se da un lato, tali regole sono volte a proteggere i beneficiari da sfruttatori e reti criminali, che potrebbero raggiungerli o minacciarli, dall'altro sono spesso

³¹Link: <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali-identificazione-vittime-di-tratta.pdf> Ultimo accesso/Last access: 20/01/2021.

³² Legge 27 giugno 2013, 77 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011. Link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/07/01/13G00122/sg> Ultimo accesso/Last access: 12/12/2020.

percepite come troppo rigide, da parte dei beneficiari, spingendoli anche a scegliere di non entrare in un programma di protezione.

Il Decreto Legislativo 24/2014 ha stabilito l'ambizioso eppure importante obiettivo di superare un approccio frammentato e settoriale all'assistenza e all'accoglienza per inaugurare nuove metodologie che facilitassero anche i meccanismi di rinvio tra i vari sistemi di protezione che finora hanno funzionato come sistemi paralleli. Il sistema antitratta è costituito dagli interventi realizzati da enti sociali pubblici e privati che attuano programmi di emergenza, assistenza e inclusione sociale, sulla base delle disposizioni dell'art. 18. Come spiegato più in dettaglio in Semprebon e Pelacani (2020), il sistema di asilo/protezione internazionale in Italia è stato caratterizzato da un sistema di accoglienza a doppio binario, uno ordinario e uno straordinario.

Le origini del sistema ordinario sono riconducibili al Piano Nazionale Asilo che è stato istituzionalizzato dalla Legge 89/2002 con il nome di SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati - System of protection for asylum seekers and refugees). Nel 2011 è stato istituito un secondo sistema, per far fronte a un flusso crescente di migranti, associato principalmente alle primavere arabe. Sono stati quindi istituiti i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), sotto la responsabilità del Dipartimento della Protezione Civile, come soluzione temporanea per far fronte alla limitata capacità ricettiva del sistema ordinario. Nel corso del tempo questa soluzione si è consolidata ed è stata istituzionalizzata nel 2014. Oggi sono le Prefetture ad essere responsabili dei CAS - ed in particolare delle gare pubbliche per l'esternalizzazione della gestione delle strutture di accoglienza. Come definito dal Decreto Legislativo 142/2015, i richiedenti asilo sono ospitati nei centri SPRAR e, quando i posti disponibili sono insufficienti, nei CAS, secondo un sistema di quote progressive, basato su una percentuale proporzionale degli abitanti di ciascuna regione e delle risorse messe a disposizione³³.

Lo SPRAR consiste in una rete di progetti di accoglienza, per lo più gestiti da cooperative sociali, che forniscono servizi "integrati" volti a favorire l'autonomia dei beneficiari (vitto e alloggio, assistenza sanitaria, ma anche mediazione linguistico-culturale, sostegno alla ricerca di lavoro, assistenza legale, ecc.). Anche i CAS sono generalmente gestiti da cooperative sociali, ma normalmente con standard minimi inferiori rispetto alle strutture SPRAR. Alcuni autori hanno evidenziato quindi il persistere di standard disomogenei nei diversi territori italiani (Marchetti, 2016; Bolzoni et al., 2015).

Tornando all'obiettivo del coordinamento tra i due sistemi, l'obiettivo di un efficace meccanismo di rinvio dovrebbe essere quello di favorire, ove opportuno, il trasferimento dei beneficiari da un circuito di accoglienza all'altro: questo dovrebbe comprendere i trasferimenti dallo SPRAR alle strutture protette art. 18, se i beneficiari si trovano in situazioni di pericolo contingente, o viceversa se non c'è pericolo contingente e l'accoglienza in uno SPRAR risulta più adeguata (in quanto struttura con regole meno rigide).

Gli effetti del Decreto Legge 113/2018 sulle persone vittime di tratta e richiedenti asilo

Il Decreto Legge 113/2018, poi convertito in Legge 132/2018³⁴, ha riconfigurato una parte significativa della legislazione italiana sull'immigrazione con impatti negativi sulle persone di origine migrante e vittime di tratta,

³³ Si veda il documento "Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati (Accordo nazionale tra Governo Italiano, Regioni ed Enti Locali per trattare con i flussi eccezionali di cittadini extraeuropei, adulti, famiglie e minori non accompagnati) Link: <http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1247/Accordo%20Conferenza%20Unificata.pdf> Ultimo accesso/Last access: 03/07/2018 .

³⁴Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate. Link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/12/03/18G00161/sg> Ultimo accesso/Last access: 12/12/2020.

tra cui: l'abrogazione della protezione umanitaria; maggiori investimenti - sia in termini di risorse stanziare che di razionalizzazione della gestione - su detenzione e rimpatrio; detenzione prolungata negli hotspot e creazione di nuove procedure alle frontiere meccanismi di rinvio meno efficaci; nuove regole per impedire ripetute, anche se legittime, richieste di protezione; riorganizzazione del sistema di accoglienza, con l'abolizione dello SPRAR e la creazione del SIPROIMI Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati - System of protection for holders of international protection and for foreign unaccompanied minors), che si differenzia dallo SPRAR in quanto prevede l'accesso solo per rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e minori non accompagnati, mentre i richiedenti asilo, che potrebbero includere anche potenziali vittime di tratta, sono destinati a strutture CAS. L'esclusione dal SIPROIMI di richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria (comprese vittime di tratta, immigrati con disabilità, madri sole con bambini, minori di 18 anni, ecc.) contrasta chiaramente con la chiara previsione delle Direttive Qualifiche e Accoglienza che insistono sull'importanza di fornire alloggi adeguati in particolare alle persone con esigenze e vulnerabilità specifiche. Le recenti modifiche alla Legge Salvini, approvate il 5 ottobre 2020, con il Decreto Legge 130/2020, il cosiddetto Decreto Legge Lamorgese, hanno apportato nuovi cambiamenti, ristabilendo, tra le altre cose, l'ammissibilità dei richiedenti asilo nelle strutture SIPROIMI.

Sistema normativo per la protezione dei minori stranieri non accompagnati³⁵

Principi generali

La **Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia** (1989), ratificata dall'Italia con la Legge 176/1991³⁶, prevede i seguenti principi: diritto alla non discriminazione (art. 2); superiore interesse del bambino (art. 3); diritto alla vita (art. 6); diritto alla partecipazione e all'ascolto (art. 12). Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia ha inoltre pubblicato vari Commenti Generali sulle Convenzioni che rappresentano una parte integrante del quadro normativo internazionale. In particolare, il Commento generale 12 (2009) afferma il diritto del minore di essere ascoltato e il Commento generale 14 (2009) afferma il diritto che il suo superiore interesse sia preso in considerazione in tutte le azioni o decisioni che lo riguardano.

Legislazione europea

La **Carta dei diritti fondamentali dell'UE** (2009) garantisce la protezione dei diritti del bambino da parte delle istituzioni dell'UE e degli Stati Membri (art. 24, art. 31, ecc.).

La **Direttiva 2011/95/UE** (sulle norme per la qualifica di cittadini di Paesi Terzi o apolidi come beneficiari di protezione internazionale) afferma che: il superiore interesse del bambino dovrebbe essere una considerazione primaria (art. 18); quando il richiedente (protezione internazionale) è un minore non accompagnato, si devono

³⁵ Le sezioni sui Principi generali e la legislazione dell'UE sono state compilate a seguito della partecipazione autofinanziata di uno degli autori al Corso di formazione intensiva "Protezione internazionale e diritti dei minori nell'Unione europea", Modulo Jean Monnet MARS (novembre 2020 - gennaio 2021), organizzata dalla Sant'Anna Scuola Universitaria Superiore, con il sostegno finanziario del Programma UE Erasmus +. In particolare, le sezioni attingono dalle seguenti lezioni: Babicka K., International Commission of Jurists "Accesso alla giustizia per i bambini migranti. Definizioni e principi guida"; Zelvenska J., ECRE "The Common UE Asylum System: standard per la qualificazione dei beneficiari di protezione interna, procedure e accoglienza dei richiedenti asilo"; Papageorgopoulos S., Funzionario legale - Coordinatore EDAL "L'attuazione e le riforme del CEAS adesso".

³⁶ Legge 27 Maggio 1991, 176 "Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo" (Legge 27 maggio 1991, 176 "Ratification and implementation of the Convention on the Rights of the Child". Link: <https://www.camera.it/bicamerali/infanzia/leggi/l176.htm> Ultimo accesso/Last access: 22/12/2020.

assicurare cure adeguate nonché un'adeguata tutela legale (art. 27); è necessario, nel valutare le domande di protezione internazionale dei minori, che gli Stati membri tengano conto delle forme di persecuzione specifiche dei minori (art. 28).

La **Direttiva 2013/32/UE** (sulle procedure comuni per la concessione e la revoca della protezione internazionale) prevede che i minori possano presentare in modo autonomo una domanda di protezione internazionale (art. 7); siano adeguatamente tutelati, per esempio attraverso la nomina di un rappresentante che lo rappresenti e lo assista, la fornitura di informazioni sulle procedure, ecc. (art. 25).

La **Direttiva 2013/33/UE** (sulle norme per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) ha introdotto un articolo specifico (art. 23) sui minori, che ri-afferma il superiore interesse del minore e l'art. 24 per chiedere la nomina di un rappresentante (tutore legale) che assista il minore.

In generale, alcune lacune sono tuttora evidenti nel sistema europeo di asilo, tra cui una generale mancanza di chiarezza che lascia spazio ad ambiguità rispetto a: definizione di rappresentante/tutore legale; mancanza di indicazioni e orientamenti specifici sulla valutazione del superiore interesse del minore. Alcune di queste questioni sono affrontate nell'ambito del nuovo Migration Pact. Resta da vedere se saranno introdotte modifiche efficaci.

Legislazione internazionale ed europea sulla protezione dei minori non accompagnati vittime di tratta

Le principali norme che regolano la protezione dei minori non accompagnati vittime di tratta comprendono:

- la **Convenzione sui diritti dell'infanzia** (1989), che riconosce l'importanza di adottare tutte le misure per prevenire il rapimento, la vendita o la tratta di bambini, per qualsiasi scopo e in qualsiasi forma;
- il **Protocollo di Palermo** (2000) che definisce e affronta la tratta di bambini;
- il **Trattato sul funzionamento dell'UE** (1957), che stabilisce che l'UE elabori misure per combattere la tratta di persone, in particolare donne e bambini (art. 79);
- la **Direttiva 2011/36/UE** che fa esplicito riferimento al rischio più elevato di tratta di minori;
- la **Strategia dell'UE per la lotta alla tratta di esseri umani 2012-2016**, fa ripetutamente riferimento ai minori e ai loro diritti specifici.

Quadro normativo italiano sulla protezione dei minori non accompagnati

La **Costituzione italiana** afferma, all'art. 10, che l'ordinamento giuridico italiano è conforme ai principi del diritto internazionale. Il **Codice Civile Italiano** (titoli X e XI) fa specifico riferimento alla tutela dei minori.

Il **Decreto Legislativo 286/1998** prevede nello specifico: il rilascio del permesso di soggiorno nelle situazioni di tratta e grave sfruttamento (art. 18), come sopra menzionato; il principio di non respingimento dei minori (art. 19); sottolinea l'importanza di considerare il superiore interesse del minore in tutte le decisioni che lo riguardano (art. 28).

Il **Decreto Legislativo 142/2015** sottolinea che deve essere data priorità al superiore interesse del minore, sottolineando il diritto a partecipare ed essere ascoltato, all'assistenza in strutture di accoglienza adeguate, con operatori adeguatamente formati (art. 18), all'accesso a informazioni sui propri diritti e sulle procedure, alla nomina di un tutore legale e al supporto di un mediatore (art. 19).

Più recentemente è stata approvata la **Legge 47/2017**³⁷, la cosiddetta Legge Zampa, frutto di oltre tre anni di attività di advocacy di Save the Children e di varie ONG³⁸. La legge si concentra sulla protezione dei minori stranieri non accompagnati e ha sicuramente colmato lacune significative. Ha introdotto disposizioni sulle procedure di accertamento dell'età, incoraggiando un approccio multidisciplinare da parte di professionisti esperti, con il supporto di un mediatore linguistico-culturale. Ha assicurato ai minori un più rapido accesso alla procedura di asilo, anche in mancanza di un tutore. Ulteriori disposizioni riguardano: la semplificazione delle procedure per il rilascio del permesso di soggiorno per minori e per lavoro o studio al compimento dei 18 anni; la creazione di un elenco di "tutori volontari" da parte dei Tribunali per i minorenni; il divieto di respingimento alla frontiera; il sostegno in caso di "rimpatrio assistito e volontario"; la fornitura di adeguata assistenza legale; l'accompagnamento alla maggiore età e oltre; ecc.

Nonostante gli evidenti passi positivi fatti, permangono tuttavia alcune criticità rispetto all'effettiva implementazione della legge. Innanzitutto, ad oggi non è stato approvato alcun decreto attuativo, quindi alcune disposizioni mancano ancora di dettagliate procedure. In secondo luogo, mentre la legge ha incoraggiato l'istituzione di un sistema di accoglienza unico con standard minimi omogenei, i risultati sono limitati. La legge prevede che lo SPRAR abbia una capacità di accoglienza sufficiente ma non sono state introdotte modifiche per affrontare gli ostacoli che limitano la capacità effettiva; la legge prevede che le strutture SPRAR debbano rispettare standard minimi, ma sono ancora evidenti standard insufficienti; non sono stati introdotti meccanismi adeguati ed equi per l'accoglienza dei minori nelle regioni italiane e di conseguenza la responsabilità dei minori si è concentrata in alcune regioni, in particolare al sud.

Sul fronte dell'accoglienza, un importante passo avanti, a pochi anni dall'approvazione della Legge Zampa, è stato compiuto con la Circolare firmata dal Ministero dell'Interno il 3 gennaio 2019, che ha promosso l'attivazione, come previsto dall'art. 13 della Legge 47/17, di assistenza e accoglienza continua ai minori, mediante il "proseguo amministrativo", a seguito del raggiungimento della maggiore età e fino al compimento dei 21 anni. Ancora una volta non sono stati previsti tuttavia fondi specifici, con il risultato che i costi ricadranno sugli enti locali, con un impatto probabilmente ancora più forte soprattutto a fronte dell'attuale pandemia.

³⁷ Legge 7 Aprile 2017, 47 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati" Link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg> Ultimo accesso/Last access: 12/12/2020.

³⁸ Rozzi E. (2017) La nuova legge italiana sui minori non accompagnati: un modello per l'UE? Link: <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-italian-law-on-unaccompanied-minors-a-model-for-the-eu/> Ultimo accesso/Last access: 12/12/2020.

Capitolo 4

Il progetto antitratta di Bolzano Alba

Il sistema di accoglienza nella Provincia Autonoma di Bolzano

Come già descritto sopra, dal 2014 e per tutto il 2015 e parte del 2016, la provincia di Bolzano è stata interessata dal massiccio numero di migranti in transito attraverso il confine del Brennero.

C'è una stretta congiunzione tra le politiche europee di controllo dei confini, l'irrigidimento delle politiche migratorie italiane e le scelte della provincia Autonoma di Bolzano di fronte alla pressione migratoria, cui non corrispondeva, e non corrisponde tuttora, un'adeguata capacità di accoglienza, come spiegheremo di seguito. Le risposte delle istituzioni locali agli arrivi di persone che giungono autonomamente sul territorio rispecchiano la volontà, dichiarata pubblicamente, di rendere "poco attrattivo" l'Alto Adige (Antenne Migranti ASGI, 2017).

Nel resto d'Italia è la Prefettura che gestisce l'accoglienza dei migranti, mentre a Bolzano è la Provincia, in accordo con il Commissariato del Governo. A Bolzano vengono previste due modalità "parallele" di accoglienza: una per le persone sbarcate in Italia e trasferite dal Ministero dell'Interno, secondo il sistema di distribuzione delle quote – in passato la mancanza di strutture adeguate faceva sì che, in base al numero degli arrivi, venissero liberati dei posti nei grandi centri (spostando le persone presenti nei centri altrove) per i nuovi arrivi, spesso ancora provati dal viaggio e senza assistenza medica e allocate in via "temporanea" in queste strutture fatiscenti (Antenne Migranti & ASGI, 2017). L'altra modalità è quella prevista per le persone arrivate autonomamente a Bolzano: dal 2016 queste persone hanno ricevuto accoglienza in strutture alberghiere temporanee, se riconosciute "vulnerabili"; in caso contrario per molti e molte l'unica possibilità di permanere in città era quella di chiedere l'inserimento nelle lunghe liste d'attesa per l'Emergenza Freddo (dormitorio notturno).

Nel settembre 2016, gli organi della Provincia Autonoma di Bolzano adottano una circolare che regola l'accesso all'accoglienza dei migranti, creando categorie differenziali per l'ammissione delle persone. La Circolare 27/06/2016, la cosiddetta Circolare Critelli (dal nome del suo firmatario), stabiliva delle rigide regole di selezione delle persone aventi diritto all'accoglienza e all'ingresso nel sistema di quote previsto dalla Provincia Autonoma di Bolzano.

La peculiarità dell'apparato amministrativo, legata al contesto di autonomia, ha inciso su due aspetti importanti: il primo è l'assenza di indicazioni trasparenti sulle gare d'appalto per l'assegnazione degli incarichi dell'accoglienza alle associazioni. Nella città di Bolzano infatti ci sono solo due enti eletti, l'Associazione *Volontarius*, con la cooperativa *River Equipe* e la *Caritas*, con il risultato che altri soggetti non hanno possibilità di partecipare alle gare per concorrere nell'accoglienza dei migranti. Il secondo è relativo al sistema di quote, che prevede l'accoglienza di un numero limitato di migranti attraverso il canale del Ministero dell'Interno, e un altro di "quota ordinaria" della Provincia (successivamente riassorbita in quella ministeriale, diminuendo le capacità di accoglienza del sistema di Bolzano) che esclude da forme di accoglienza la maggior parte delle persone vulnerabili riproducendo forme di marginalizzazione (Degli Uberti, 2019: 3), come spiegheremo più avanti.

L'assenza nella città di Bolzano, contrariamente al resto d'Italia, del sistema ordinario di protezione per richiedenti asilo (ex SPRAR, attuale SIPROIMI), ha precluso la possibilità per alcuni migranti, di intraprendere percorsi di inclusione sociale volti all'autonomia lavorativa ed abitativa. Sono prevalse forme di accoglienza

temporanea, gestite dalla Provincia Autonoma di Bolzano, come dalle disposizioni della Circolare Critelli, la cui applicazione ha dato luogo, e continua a dare luogo, a prassi illegittime di sistematica esclusione dall'accoglienza delle persone vulnerabili.

La narrazione ufficiale della Provincia Autonoma ribadisce il principio secondo cui gli arrivi dei "fuori quota" mettono in crisi le capacità contenitive del sistema d'accoglienza locale. In questo modo, tuttavia, l'accesso all'accoglienza viene regolato da disposizioni temporanee, attraverso l'identificazione di criteri selettivi di accoglienza, creando quindi canali differenziali e preferenziali per diverse categorie di migranti, nonostante il fatto che abbiano tutti diritto all'accoglienza. La Circolare considera escludibili dall'accoglienza i richiedenti asilo che tentano di transitare lungo la rotta del Brennero, che restano quindi bloccati al suo interno, a Bolzano, arrivando via terra attraverso la rotta dei Balcani per esempio, ed in particolare:

migranti che hanno ottenuto lo status di rifugiato o la protezione umanitaria e cercano di raggiungere il Nord Europa;

migranti riammessi in Italia in applicazione del regolamento Dublino o che raggiungono l'Italia per richiedere nuovamente asilo - dopo che una o più domande sono state rigettate in altri Paesi europei;

migranti con una domanda di asilo in corso in Italia fuoriusciti dai centri d'accoglienza nell'Italia del Sud, generalmente a causa di condizioni di vita insostenibili, che viaggiano verso Nord per raggiungere una località alternativa, sperando di poter accedere a servizi dignitosi.

Recentemente, la Circolare Critelli è stata dichiarata illegittima, in quanto viola l'art.1 del Decreto Legislativo 142/2015, relativo ai dispositivi in materia di accoglienza dei richiedenti asilo (che ha recepito la Direttiva 2013/33/UE)³⁹. Nel frattempo, si sono susseguite ulteriori trasformazioni del sistema di accoglienza delle persone migranti, vulnerabili e potenziali vittime di tratta e sfruttamento lungo la frontiera italo-austriaca. Inoltre, in città sono state predisposte delle misure nei confronti di soggetti marginali che hanno ulteriormente aggravato la loro condizione precaria sul territorio: sgomberi da parte delle forze dell'ordine dai luoghi di "rifugio notturno", principalmente lungo i fiumi e sotto i ponti (nel 2019 circa 70 persone) - giustificati dall'amministrazione comunale come operazioni di manutenzione degli spazi verdi - che hanno causato spostamenti, un aumento dell'insicurezza percepita da parte di questi soggetti e una peggiorata esposizione alle rigide temperature invernali; l'introduzione del DASPO urbano, che prevede una multa per le persone che sostano nelle aree di interesse cittadino, turistico e destinate allo svolgimento di fiere e mercati, e di un'ordinanza anti-accattonaggio molesto di fronte a supermercati e chiese che impediscono di sostare e chiedere l'elemosina.

³⁹ Per un approfondimento si veda il commento di ASGI. Link: <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/protezione-internazionale-famiglie-minori-accoglienza/> Ultimo accesso/Last access: 30/11/2020.

L'accesso ai servizi per gli arrivi autonomi⁴⁰

Nel caso di arrivo di una persona migrante a Bolzano (respinta o riammessa al Brennero e inviata alla questura di Bolzano⁴¹; bloccata su un treno e fatta scendere; arrivata attraverso passaggi dalla rotta Balcanica o dai territori di Trieste e del confine del nord est), il primo contatto dovrebbe avvenire con l'Associazione Volontarius. Questa associazione ha predisposto uno sportello *Info point* nella via antistante la stazione che attua una prima selezione, suddividendo: uomini soli, donne sole, donne in stato di gravidanza o nuclei familiari, minori stranieri non accompagnati. Qui, alcuni volontari verificano le condizioni di vulnerabilità delle persone e la loro situazione giuridica. Nel caso in cui venga riscontrata una situazione di vulnerabilità la persona viene inviata nell'ufficio del SIS (Servizio di Integrazione Sociale –Social Integration Service) del Comune di Bolzano, che rilascia un appuntamento per un colloquio più approfondito di valutazione della vulnerabilità.

In seguito alla valutazione, la Consulenza Profughi della Caritas, un ufficio gestito dalla Caritas per l'assistenza e l'accoglienza delle persone migranti, offre un servizio di informativa, colloquio, compilazione del C3 (modulo per la richiesta d'asilo), rilascio di una tessera per la mensa che garantisce anche il servizio docce. Questo servizio dovrebbe⁴² garantire anche un tramite istituzionale per l'inserimento rapido dei soggetti con gravi problemi di salute⁴³ in strutture adeguate.

Nel gennaio 2017 è stata inaugurata la casa Rifugio, un luogo di transito per le persone vulnerabili, una sfida dell'Associazione Binario 1 per sperimentare un'accoglienza più efficace anche per le persone escluse dai percorsi di tutela attraverso la Circolare Critelli. Il progetto ha avuto molti effetti positivi sulla vita delle persone accolte. Molte hanno avuto modo di seguire un percorso di inclusione sociale, di trovare un lavoro e proseguire verso l'autonomia abitativa (Progetto Schutzhutte B1 Rifugio Report 2018/2019⁴⁴). Il progetto è stato poi interrotto nel marzo 2019 per mancanza di fondi.

A Bolzano permane il problema dell'accesso differenziale all'accoglienza, anche per quanto riguarda le persone vittime e potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento afferenti al sistema di asilo, con queste distinzioni:

- una donna sola, così come un uomo solo, hanno esclusivamente diritto di accedere alla lista dell'emergenza freddo, ossia del dormitorio notturno;
- una donna in stato di gravidanza o un nucleo familiare, venivano collocati nelle strutture alberghiere aperte temporaneamente, fino a maggio 2018; da maggio 2018 sono trasferiti in grandi centri di accoglienza periferici della città;
- una coppia senza figli viene separata e iscritta alla lista dell'emergenza freddo⁴⁵;
- una persona con gravi problemi di salute, di qualsiasi nazionalità, sesso e posizione giuridica, nella maggior parte dei casi non ha accesso preferenziale alla tutela sanitaria, rischiando, nel caso degli

⁴⁰ Estratto da Caroselli (2020).

⁴¹ Nel foglio rilasciato dalla polizia di frontiera si obbliga a presentarsi in questura entro 3 giorni.

⁴² Nonostante l'importanza di questo servizio, durante la ricerca (2017-2019) sono stati molti gli episodi in cui, loro malgrado, gli operatori e le operatrici declinavano o non insistevano nell'ottenimento di risposte, di posti, di tutela per le persone che si recavano da loro.

⁴³ Dal mese di luglio 2017 è stata individuata nel centro Ex- Lemayer, una sezione "salute" per le persone malate fuori dall'accoglienza.

⁴⁴ Schutzhutte B1 Rifugio Report 2018/2019. Link: <https://www.binario1bz.it/wp-content/uploads/2019/08/ital-report31-1.pdf> Ultimo accesso/Last access: 30/12/2020.

⁴⁵ Se per le donne era più urgente trovare una sistemazione notturna, e nel 99 % veniva trovata, per gli uomini la strada era la via preferenziale a causa della mancanza di posti nelle strutture container da dieci posti a modulo.

uomini, di rimanere in strada⁴⁶ nonostante le possibili condizioni vulnerabili e le condizioni climatiche (molto rigide in inverno).

Alcune delle conseguenze causate dal sistema di accoglienza così come è strutturato sono le seguenti:

- utilizzo discrezionale della categoria “vulnerabile” con impatto negativo sull’effettivo accesso all’accoglienza ed esclusione dalla rete di tutela;
- slittamento della categoria di richiedente asilo a persona senza fissa dimora;
- precarizzazione del diritto a permanere sul territorio;
- violazione del diritto di accesso alla domanda di asilo e al servizio sanitario nazionale;
- impossibilità di esercitare un diritto al lavoro, alla casa, e dunque alla residenza, aspetti fondamentali per l’accesso ai servizi socio-sanitari.

La ricerca e in particolare la lunga attività etnografica, dal 2017 al 2019, che ha consentito di seguire personalmente molte persone con difficoltà di accesso ai servizi a Bolzano, ha chiaramente mostrato come i meccanismi descritti diano vita alla dispersione dei soggetti sul territorio, ancor di più delle persone vittime e potenziali vittime di tratta, in quanto soggetti particolarmente vulnerabili, alla perdita del diritto alla tutela sostanziale, a una perenne precarietà giuridica da rinegoziare costantemente in quella che è una condizione esistenziale di mobilità circolare e mancata inclusione.

La storia del progetto Alba

Il progetto antitratta Alba della Provincia Autonoma di Bolzano nasce nel 2003 sulla scia della Legge 228/2003 e nello specifico dell’art.13. Già precedentemente, nel 2002, era nato sul territorio dell’Alto Adige, un tavolo di coordinamento Triveneto, che comprendeva Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, sulla spinta della Legge 286/98 e dell’art.18.

L’ente responsabile del progetto era l’ufficio della Provincia “Famiglia Donne Gioventù”. Diede inizio al coordinamento del progetto e alla costruzione di una rete di servizi rispetto alle questioni di genere e al tema della violenza. L’ufficio si impegnò a promuovere la dimensione di genere nel dibattito pubblico e all’interno dei servizi, attraverso un lavoro di sensibilizzazione relativo alla presenza delle donne vittime di tratta e sfruttamento sessuale, ma anche delle donne vittime di violenza.

Il progetto Alba nello specifico è nato con lo scopo di intercettare, identificare e far emergere le persone vittime di tratta e grave sfruttamento a scopo sessuale e lavorativo; di offrire accoglienza e accompagnamento, per favorire l’autonomia socio-economico ed abitativa, anche attraverso la valutazione delle attitudini personali, una formazione linguistica e professionale, tirocini, ecc.(intervista, Responsabile Area accoglienza Progetto Alba, 17/02/2020). Il progetto Alba è nato in risposta al quadro normativo nazionale relativo alla protezione delle persone vittime di tratta e alle specifiche necessità emerse sul territorio. Doveva rispondere ai bisogni di salute ed accoglienza di queste persone, ma anche sensibilizzare l’opinione pubblica rispetto al tema dello sfruttamento sessuale, in seguito alla prima ondata di donne provenienti dall’area Balcanica (intervista, Direttrice La Strada, 04/05/2020). Sul territorio della provincia era infatti diventato visibile il fenomeno della prostituzione. Fino ad allora era considerato un tabù e andava quindi affrontato, anche all’interno del più ampio

⁴⁶ La maggior parte degli uomini che popolavano il parco della stazione di Bolzano, e di quelli arrivati nel periodo della ricerca soffrivano di patologie cardiache, durante l’inverno avevano polmoniti, in alcuni casi la TBC, problemi di salute mentale e problemi alle articolazioni. In nessun caso è stata trovata una soluzione.

tema della tratta, che chiamava in causa, in termini etici, la sessualità dei clienti autoctoni (intervista, Direttrice La Strada, 04/05/2020).

Nel 2003, l'attenzione al tema delle pari opportunità e alle questioni di genere, portarono un'occasione per il Comune di Bolzano di creare una rete anti violenza, che da subito entrò in dialogo con il progetto antitratta. Le due realtà crebbero di pari passo, attraverso un dialogo costante e tramite la condivisione di risorse umane impiegate nei servizi (Servizi Sociali, Centro Anti violenza di Bolzano, associazione *Donne Nissà* per donne migranti, Comune di Bolzano, progetto Alba).

Nel 2016, con le trasformazioni del fenomeno della tratta e l'aumento di donne vittime di tratta e richiedenti asilo, la Provincia ha intrapreso un percorso per creare un sistema di raccordo politico e organizzativo tra le aree che si occupavano di richiedenti asilo, minori e anziani (rispettivamente gli Uffici Politiche Sociali, Tutela dei Minori e Inclusione Sociale, Anziani e Politiche Sociali). È così stata avviata una collaborazione tra uffici con competenze distinte ma target simili, che ha portato anche alla ristrutturazione della metodologia di lavoro e la riformulazione del progetto Alba, nell'anno 2017, come spiegheremo in seguito.

I finanziamenti del progetto ALBA e il coordinamento

Dal 2011, il progetto Alba è finanziato attraverso il bando dedicato del Dipartimento delle Pari Opportunità (Equal Opportunities Department) (DPO), insieme al progetto antitratta di Trento. Capofila è la Regione Trentino-Alto Adige. Prima del 2011, il progetto era finanziato interamente dalla Provincia Autonoma di Bolzano, ad eccezione dell'area inclusione (alfabetizzazione e inserimento lavorativo).

Il finanziamento è attualmente di 400.000 euro, su 18 mesi di progettualità, finanziamento che risulta insufficiente rispetto alle esigenze del progetto, secondo la Responsabile Ufficio Minori e Inclusione Sociale della Provincia Autonoma di Bolzano (intervista, 20/02/2020). Per questa ragione la Provincia contribuisce con un proprio finanziamento, per le tre aree del progetto, che presenteremo nelle prossime sezioni. Il finanziamento in origine era di compartecipazione, e la copertura da parte della Provincia è in percentuale del 70% sull'intero finanziamento ricevuto dai tre enti, sia in termini di risorse economiche che di strutture date in gestione all'ente pubblico che si occupa di accoglienza delle vittime di tratta (ibidem) (grafico 1). Rispetto al controllo del finanziamento da parte della Provincia, la fase del contatto è quella che ha maggiore autonomia, rispetto al monitoraggio che la Provincia svolge sia in termini di rendicontazione che di contenuti delle attività svolte.

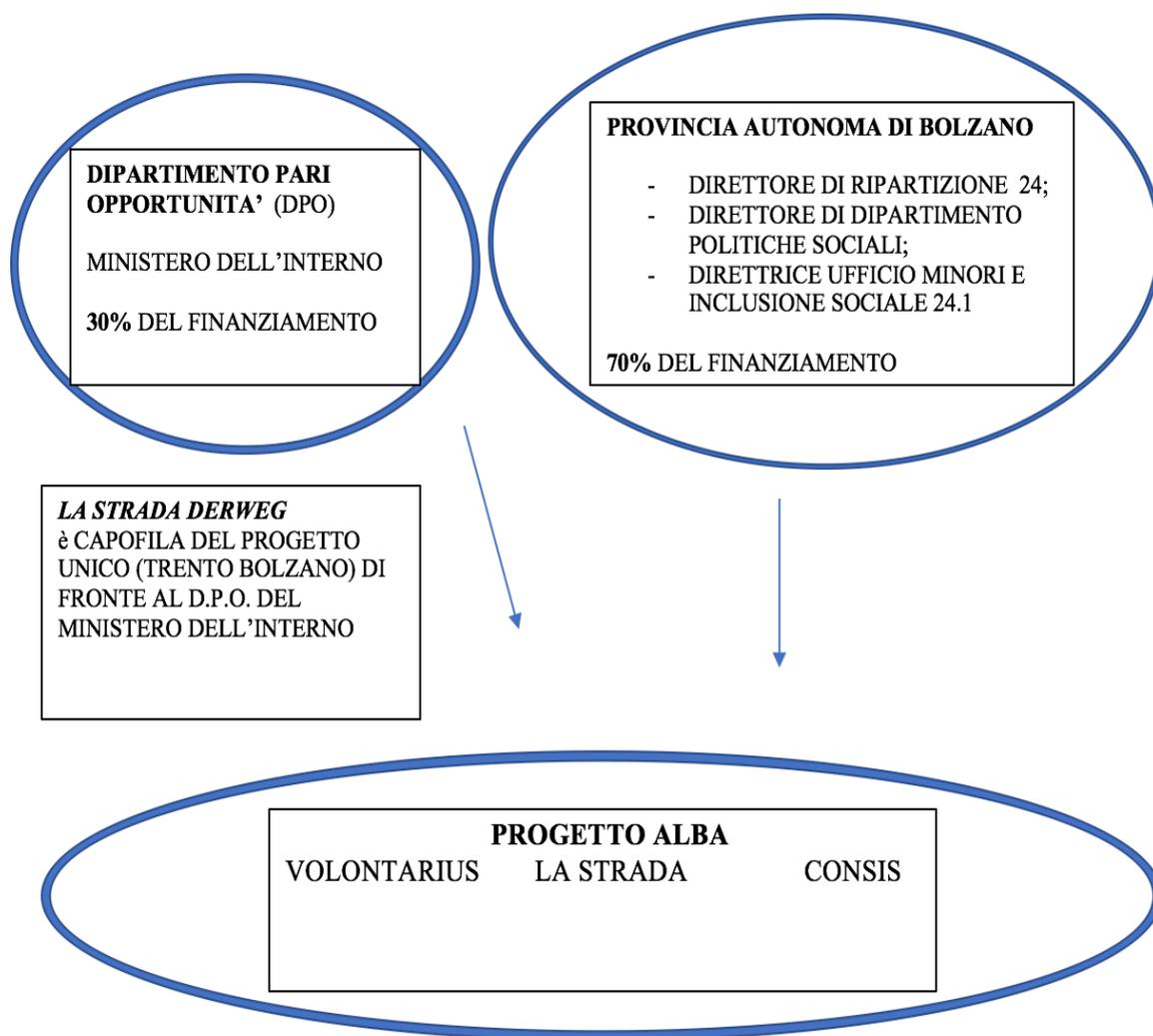


GRAFICO 1: DISTRIBUZIONE DEI FINANZIAMENTI DEL PROGETTO ALBA (FONTE: PROGETTO ALBA)

La partecipazione al bando ministeriale avviene come progetto unico (Bolzano e Trento) e vede come capofila l'associazione *La Strada DerWeg*, che coordina l'intero progetto a livello territoriale. Al coordinamento formale corrisponde una grande fluidità di rapporti consolidati da vent'anni di costruzione della rete, sia tra le fasi di intervento che nella relazione con il DPO. Dal canto suo, il coordinatore non ha un compito di gestione rispetto all'implementazione delle due progettualità per Bolzano e Trento (intervista, Direttrice La Strada, 04/05/2020), ma soltanto un compito di coordinamento generale.

Il progetto ha avuto un'evoluzione rispetto al coinvolgimento dell'ente pubblico. Nella fase di costruzione, la Provincia era molto coinvolta rispetto agli aspetti organizzativi e decisionali, ma negli anni ci sono stati dei cambiamenti. Attualmente è partner istituzionale (poiché il progetto va presentato con un partner istituzionale) e svolge un ruolo di accompagnamento e confronto su quelle che sono le attività svolte. Gli enti attuatori del progetto godono dunque di una grande autonomia, con l'obbligo trimestrale di riferire, tramite relazioni consuntive, l'andamento del servizio alla Provincia, che però non ha un ruolo di indirizzo dal punto di vista operativo (intervista, Responsabile Ufficio Minori e Inclusione Sociale della Provincia Autonoma di Bolzano, 20/02/2020). La Provincia si attiene all'indirizzo del DPO, intervenendo con interrogazioni politiche sul fenomeno della tratta e dello sfruttamento, in seguito ad eventuali episodi di cronaca e di attualità (violenza nei

confronti delle persone in strada, ecc.) che l'ente provvede a verificare. Un esempio è relativo al finanziamento di una ricerca sui clienti in Alto Adige⁴⁷, nel 2018, per rispondere a un momento in cui l'opinione pubblica e la cronaca locale erano molto attente al fenomeno della prostituzione molto visibile sul territorio e alla presenza di clienti autoctoni.

La struttura del progetto Alba

Sin dalla sua nascita, il progetto Alba si è configurato in tre aree di intervento che fanno capo a tre enti differenti:

- area contatto ed emersione -Associazione Volontarius;
- area presa in carico e accoglienza (per la durata di 18 -24 mesi) - La Strada Der Weg;
- area inclusione: alfabetizzazione, formazione, inserimento lavorativo - CONSIG (Consorzio Sociale).

L'iter previsto è che sia il progetto Alba a depositare la richiesta di apertura di una struttura di accoglienza, all'ufficio dedicato, che a sua volta riferisce al capo di ripartizione, e a sua volta deposita l'istanza al capo di Dipartimento che decide in merito (intervista, Responsabile Ufficio Minori e Inclusione Sociale della Provincia Autonoma Bolzano, 20/02/2020).

Dal 2018, inoltre, la figura del coordinatore è esterna alle aree di intervento, come elemento di forza e convergenza di un progetto unitario (intervista, Direttrice La Strada, 04/05/2020). La figura del *case manager* è assente e viene prevista la presenza di un *case manager virtuale* del progetto - coinvolto nelle varie fasi di presa in carico, e per ogni area di intervento - che è identificato da un'equipe multidisciplinare composta dal Direttore Alba e dai tre coordinatori delle aree (intervista, Direttrice La Strada, 04/05/2020). La figura del case manager non è dunque incarnata da una singola persona, come avviene generalmente in altri progetti antitratta, come per esempio in Veneto ove è generalmente incarnato dall'assistente sociale del Comune di riferimento, ma da un'equipe che si confronta e prende decisioni in merito ai casi. Due o tre volte all'anno il progetto Alba organizza dei tavoli formali di raccordo tra gli operatori di Trento e Bolzano, ma la comunicazione tra le varie aree è, come sottolineano i coordinatori, costante e continuativa (ibidem).

Un altro importante lavoro di rete è stato avviato, nel 2016, con le strutture CAS della Provincia e di concerto con l'ufficio della Provincia che regolava la relazione tra progetto antitratta e strutture di accoglienza. Nel febbraio 2020 è stato firmato un nuovo protocollo tra questi soggetti per consolidare la collaborazione, come spiegheremo più avanti, per favorire l'integrazione tra sistema di asilo e antitratta.

A livello provinciale, il progetto Alba collabora poi con: Centro Antiviolenza, per quanto riguarda la violenza domestica subita da donne migranti e italiane; Questura per il rilascio dei permessi di soggiorno per asilo e protezione internazionale; carabinieri di Bolzano e dei comuni della Provincia Autonoma e la Guardia di Finanza, rispetto al tema dello sfruttamento lavorativo; il Servizio di Integrazione Sociale (SIS) e le strutture di accoglienza CAS e SPRAR/SIPROIMI.

A livello sovra-provinciale, altre collaborazioni sono state sviluppate con: la piattaforma nazionale antitratta e i progetti sul territorio italiano; il numero verde Antitratta e il progetto antitratta KOK (Rete della Repubblica Federale Tedesca per l'antitratta - Antitragging network of the Federal Republic of Germany)⁴⁸ di Berlino (Germania), di cui il progetto Alba è referente in Italia, per conto del numero verde Antitratta, al fine di favorire il

⁴⁷ Commissionata all'Università degli Studi di Genova, DISFOR, a cura di Sebastiano Benasso: Indagine conoscitiva sul fenomeno della tratta e dello sfruttamento della prostituzione in Provincia di Bolzano. Giugno 2018.

⁴⁸ Rete della Repubblica Federale Tedesca per l'antitratta "Pflege und Gleichstellung, Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e. V." (KOK).

dialogo e lo scambio di prassi nonché una messa in rete rispetto alla gestione dei casi Dublino di rientro in Italia. Questa importante collaborazione transnazionale dovrebbe favorire la collaborazione tra le forze dell'ordine dei due Paesi interessati (intervista, Direttrice La Strada, 04/05/2020), ma non abbiamo esempi specifici da riportare in questo senso, né sono emersi durante la ricerca etnografica tra il 2017 e il 2019.

Secondo la Direttrice di La Strada (intervista, 04/05/2020), gli elementi di forza del progetto Alba sono i seguenti:

- gli operatori, che oltre ad una formazione specifica hanno attitudini e forti motivazioni rispetto a visione e valori che stanno alla base dell'intervento basato sulla promozione dei diritti;
- storicità del progetto e crescente conoscenza del fenomeno della tratta;
- complementarità tra i partner del progetto;
- disponibilità di risorse (il territorio altoatesino è ricco di servizi rispetto ad altre zone italiane);
- qualità della rete di un progetto consolidato a livello locale, nazionale e internazionale;
- spirito del progetto: voler andare "oltre al lavoro", per apprendere a livello personale e professionale.

Le criticità riguardano invece principalmente le difficoltà logistiche, poiché gli enti sono collocati in sedi diverse e in alcuni casi gli operatori hanno difficoltà nelle comunicazioni e nell'espressione di stili professionali distinti che possono riflettersi sull'efficacia del lavoro. Altro aspetto critico è la numerosità dei dati da processare e raccordare, sia quelli da utilizzare nella stesura della rendicontazione richiesta dalla Provincia e dal DPO per il rinnovo del finanziamento.

Oltre alle criticità logistiche, il lavoro etnografico, così come le interviste condotte con le donne migranti, tra il 2017 e il 2019, hanno evidenziato una serie di altre criticità, legate alle modalità di svolgimento dei colloqui di emersione e valutazione, durante i quali le operatrici si avvalgono di indicatori obsoleti, che non sempre tengono conto delle evoluzioni del fenomeno della tratta e che rischiano fortemente di impedire la corretta identificazione delle vittime e potenziali vittime di tratta. Un ulteriore aspetto critico riguarda la mediazione linguistico-culturale. Mancano mediatori all'interno delle équipe di progetto. La Provincia Autonoma non ha investito su questa figura professionale, appaltando il servizio a cooperative esterne (intervista, Direttrice La Strada, 04/05/2020). Questo comporta che il mediatore venga coinvolto ad hoc, su specifici servizi e per un numero limitato di ore, e non abbia quindi un ruolo continuativo all'interno del progetto e nelle sue fasi ed aree di intervento. Poiché i mediatori collaborano con diverse cooperative, inoltre, l'approccio di ogni mediatore è diverso e non c'è un coordinamento in termini di metodologie utilizzate, con il risultato che la presa in carico delle persone può essere rallentata e meno efficace (intervista, Direttrice Dipartimento delle Politiche Sociali Ufficio Anziani e Politiche Sociali, Provincia Autonoma di Bolzano, 18/02/2020). A questo si aggiunge il fatto che, negli ultimi venti anni, sono state organizzate soltanto due formazioni professionali sulla mediazione, e hanno riguardato solo i seguenti ambiti: scuola, giustizia e sanità (ibidem).

Le maggiori sfide che si trova ad affrontare il progetto Alba sono certamente connesse all'adeguamento dello stesso rispetto all'evoluzione del fenomeno della tratta e del grave sfruttamento, per poter dare risposte adeguate ai cambiamenti (intervista, Direttrice La Strada, 04/05/2020).

L'area del contatto, identificazione ed emersione -Associazione Volontarius

Fin dal 2003, quest'area di intervento era in capo all'Associazione *Volontarius* ed era costituita da una referente e da un'equipe di 5 persone (inclusa da referente), che lavorano sia nella fase di contatto che in quella di emersione. Attualmente l'unità conta sul supporto di 9 volontari e un tirocinante (relazione consuntiva 2019 e programmatica 2020). Il mediatore non è parte dell'equipe e viene coinvolto solo su chiamata, a ore, come spiegato nel precedente paragrafo.

La Fase del contatto

La fase del contatto prevede le azioni dell'unità di strada, che consistono in attività di monitoraggio e mappatura del fenomeno della prostituzione e di contatto con le persone vittime e potenziali vittime di tratta in strada, oltre ad accompagnamenti sanitari e colloqui finalizzati all'emersione della condizione di sfruttamento. Oltre a collaborare con il progetto Alba, l'Associazione *Volontarius* è responsabile di vari interventi associati al lavoro di strada, tra cui anche gli interventi relativi alla grave marginalità che comprendono la gestione delle strutture dell'Emergenza Freddo a Bolzano:

- sportello info point per richiedenti asilo;
- alcuni centri di accoglienza CAS della provincia;
- progetto di assistenza per persone in transito al Brennero (fino al 2019).

L'associazione gestisce inoltre un appartamento per la presa in carico ad "alta autonomia" che consiste nell'accompagnamento di persone straniere con vulnerabilità, attraverso progetti rivolti al sostegno individuale al di fuori delle comunità di accoglienza (che spesso, come spiegato, sono luoghi poco idonei per alcuni beneficiari, a causa delle regole rigide che li caratterizzano).

Per quanto riguarda le uscite, l'unità di strada escende nella città di Bolzano, ed in particolare nelle aree del centro città, dove si concentrano il fenomeno della prostituzione, dello spaccio e dell'accattonaggio, e nella zona industriale caratterizzato soltanto dal fenomeno della prostituzione⁴⁹. Uno degli obiettivi del 2020 prevedeva l'organizzazione di uscite anche in altre zone della provincia, ma la pandemia l'ha reso difficile. Va notato che poiché il mercato del sesso in Alto Adige ha dei prezzi maggiori rispetto al resto d'Italia e le prestazioni sessuali, indifferentemente dalla nazionalità, come afferma la Responsabile dell'Unità di Strada, oscillano intorno ai cinquanta euro, è molto presente il fenomeno del "pendolarismo" delle lavoratrici del sesso da altre città come quelle di Verona e Padova. Questo suggerisce la necessità di un stretto raccordo con le unità di contatto di altre città del Triveneto, che al momento avviene tuttavia soltanto una volta all'anno.

Le uscite dell'unità di strada sono organizzate due volte alla settimana: una fissa il venerdì, dalle 21 all'1, e una di monitoraggio che varia di settimana in settimana. Una volta al mese, l'unità di strada dedica l'uscita notturna alla prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili, in collaborazione con l'associazione privata PRO POSITIVE che ha disposto un ambulatorio mobile e contestualmente garantisce attività di informazione e prevenzione sulle infezioni sessualmente trasmissibili, anche attraverso la distribuzione di preservativi.

La presenza costante della squadra mobile e la familiarità della polizia con le lavoratrici del sesso hanno fatto sì che negli anni siano diminuiti i fenomeni di violenza da parte dei clienti. In seguito ad alcuni episodi, verificatisi nel 2011, e alla drammatica scomparsa di una ragazza albanese, uccisa da un cliente, la polizia ha infatti aumentato i controlli e monitorato maggiormente la situazione.

⁴⁹ In passato il fenomeno della prostituzione era maggiormente presente nell'area della bassa atesina, ma gradualmente è confluito verso la città.

La Metodologia del contatto

L'uscita dell'equipe del contatto avviene in camper. Gli operatori forniscono alle donne che incontrano tè, caramelle e preservativi - questi ultimi solo su richiesta esplicita della persona contattata. L'aggancio avviene scendendo dal camper, anche se in caso di temperature rigide d'inverno è concesso alle lavoratrici del sesso di salire sulla vettura insieme agli operatori per una sosta. A differenza della metodologia utilizzata dall'unità di strada di Trento, l'unità di strada del progetto Alba ha come obiettivo quello della mappatura e dell'aggancio diretto, e meno quello di un intervento di riduzione del danno: mentre a Trento è centrale la distribuzione del preservativo che prevede anche un momento di "prova condom" (dove gli operatori spiegano alle donne il corretto utilizzo dell'anticoncezionale attraverso delle dimostrazioni pratiche con dei gadget), a Bolzano questo aspetto del lavoro è marginale. L'uscita di strada non prevede la figura del mediatore. Poiché il tema della mediazione in Alto Adige è un aspetto critico per tutti i servizi, come spiegato, in passato le operatrici straniere svolgevano anche il ruolo di facilitatrici linguistiche con le ragazze colombiane e albanesi, ma rimane un'evidente criticità in questo senso.

Le equipe di Bolzano e Trento si alternano una volta al mese per monitorare le presenze in strada. Il numero delle persone contattate dall'Unità di Strada è andato diminuendo negli anni. Secondo i dati elaborati dall'Associazione *Volontarius*, la media, dal 2016 al 2019, era di 28 persone, l'età media tra i 21 e i 40 anni. Per quanto riguarda le nazionalità, nel 2018-2019, le donne nigeriane rappresentavano il 30% del totale, seguite dalle donne romene (25%), colombiane (12%), albanesi (11%) e italiane (8%). Il numero totale di donne nigeriane contattate nello stesso periodo è stato di 935 unità. In base ai dati forniti da Alba (vedi Caroselli, 2020), il totale dei contatti in strada, nel periodo 2016-2019 sono stati rispettivamente di: 176 (2016), 153 (2017), 169 (2018), 130 (2019) (tabella 11).

| Cittadinanza | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Albanese | 17 | 18 | 19 | 14 |
| Brasiliana | 3 | 4 | 4 | 7 |
| Bulgara | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Cinese | | | | 1 |
| Colombiana | 19 | 15 | 20 | 16 |
| Italiana | 10 | 11 | 14 | 8 |
| Nigeriana | 47 | 50 | 50 | 25 |
| Rumena | 45 | 29 | 42 | 42 |

TABELLA 11: PRESENZA IN STRADA DI PERSONE DI DIVERSE NAZIONALITÀ A BOLZANO, PERIODO 2016-2019 (FONTE: PROGETTO ALBA)

Lo specifico target nigeriano comprende donne migranti in Italia da molti anni e ragazze giovani arrivate da poco come richiedenti asilo, che risiedono in altri territori italiani, soprattutto in Veneto (relazione del progetto Alba consuntiva 2018 e programmatica 2019).

Il fenomeno dell'Indoor

Per quanto riguarda lo sfruttamento indoor - prostituzione in appartamento e nei centri massaggi – il fenomeno si è concentrato per vari anni nelle grandi città. Negli ultimi anni gli annunci delle persone che lavorano in appartamento è generalmente aumentato. Riguarda latinoamericane e cinesi, trans latinoamericane e trans

dall'est Europa, mentre non sembra riguardare donne nigeriane, per quanto sia nota, a chi vive in città, l'esistenza di appartamenti dove le ragazze nigeriane offrono prestazioni sessuali. Questo aspetto è stato confermato anche da operatrici dell'accoglienza e da alcune donne nigeriane intervistate per la ricerca di dottorato (intervista, Beauty, donna nigeriana, 20/11/2018).

Il lavoro di mappatura degli annunci on line non è previsto nel lavoro dell'unità di contatto - come succede per molte altre unità di contatto di Italia - che ha però condotto uno studio pilota, nel 2019, dal quale è emersa una concentrazione della prostituzione indoor nei piccoli paesini vicini al confine del Brennero, che suggeriva la necessità di impegnarsi in una continua mappatura (relazione programmatica 2019-2020). Non abbiamo avuto tuttavia nessun riscontro rispetto a questo né attraverso le interviste, né attraverso il lavoro etnografico.

Lo Sfruttamento lavorativo

Rispetto alla ricognizione ed emersione del fenomeno dello sfruttamento lavorativo in Alto Adige sono state attivate collaborazioni con le forze dell'ordine e diversi sindacati, consolidando una partnership già formalizzata. Durante l'anno 2020, sono state attivate azioni volte a favorire l'emersione dallo sfruttamento lavorativo, attraverso la partecipazione al progetto "FARM" (bando FAMI/AMIF), con l'Università di Verona, coinvolgendo le due province di Bolzano e Trento e la rete di servizi ed istituzioni territoriali. Il progetto è finalizzato alla creazione di una filiera consapevole nel settore dell'agricoltura, comprendente azioni di monitoraggio, emersione, sensibilizzazione e formazione per gli attori sul territorio. Il progetto prevede inoltre una forte partnership con l'Università di Verona, capofila del progetto, le Università del Triveneto, per la parte di ricerca-azione, e i servizi delle regioni che a vario titolo si occupano della gestione del fenomeno.

Queste attività si inseriscono anche nel Tavolo di lavoro sulla salute (GRISP), un tavolo a cui prendono parte la Direttrice del Servizio Psicologico, il Servizio di Psichiatria, la Consulenza Profughi, che lavorano a stretta collaborazione sul progetto FARM. Il *know how* accumulato verrà quindi condiviso all'interno del progetto FARM, che punta a sperimentare, a livello regionale, diverse azioni. La costruzione e il consolidamento della rete hanno portato inoltre all'organizzazione di un incontro con la Guardia di Finanza, in seguito al quale sono state prese in carico quattro persone vittime di sfruttamento lavorativo. In diciassette anni di progettualità Alba le emersioni per sfruttamento lavorativo sono state solo sei e questo suggerisce di incrementare gli sforzi in questa direzione. In fatti, sul territorio dell'Alto Adige la presenza di uomini coinvolti nello sfruttamento lavorativo è maggiore di quella femminile e riguarda settori come l'agricoltura e l'edilizia che rimangono insufficientemente esplorati.

Il fenomeno dell'accattonaggio

Il fenomeno dell'accattonaggio a Bolzano mostra i caratteri del pendolarismo. Le persone si spostano in zone differenti e l'unità mobile di Volontarius, nel 2019, ha sperimentato delle uscite diurne. Sono state monitorate le città di Bolzano, Merano, Bressanone, la bassa atesina (Laives, Egna, Ora, San Michele) e l'area di Lana. I luoghi dell'accattonaggio sono supermercati, chiese e le strade del centro città. Nella città di Bolzano, dal settembre 2019, sono attive la misura del DASPO urbano e un'ordinanza anti-accattonaggio molesto, come spiegato, e riteniamo che una particolare attenzione dovrebbe essere dedicata al monitoraggio dell'impatto di questi strumenti sulle persone marginali e sulle persone vittime e potenziali vittime di tratta, sia uomini che donne. Infatti, le persone dedite all'accattonaggio sono uomini, ma anche donne, tra cui anche donne nigeriane in stato di gravidanza. Nel 2018, le persone di nazionalità nigeriana dedite all'accattonaggio erano 122 persone (106 uomini e 16 donne), mentre tra i romeni si contavano 45 uomini e 31 donne (76 in totale). Nel 2019 sono state monitorate 82 persone: romeni (42), nigeriani (29), italiani (4) est-europei (1), afgani (1). Mentre i romeni sono stanziali, i nigeriani tendono a spostarsi da Verona, Trento e paesi limitrofi verso Bolzano. Molti sono ospitati nelle

strutture di accoglienza per richiedenti asilo, altri sono senza regolare documento, o in fase di ricorso o con permesso di soggiorno per motivi umanitari (relazione programmatica 2019-2020).

La fase dell'identificazione ed emersione

Questa fase è sempre in capo all'Associazione *Volontarius* e all'equipe che compone l'unità di strada. Prevede lo svolgimento di colloqui per l'identificazione delle vittime e potenziali vittime di tratta. I colloqui sono impostati sulla base di un sistema di referral, con invii da parte dei seguenti enti: unità di contatto; sportello *Info Point* (che valuta la vulnerabilità delle persone richiedenti asilo e in caso rilevi indicatori di tratta contatta l'equipe di Alba); la Commissione Territoriale di Verona; strutture CASe SPRAR/SIPROIMI; Comune di Bolzano (SIS); Centro Antiviolenza; forze dell'ordine e Ispettorato del lavoro.

I colloqui si strutturano in un ciclo di incontri (minimo 3) atti a raccogliere e verificare la storia e il percorso migratorio della persona. Le informazioni raccolte sono talvolta verificate, per quanto riguarda la tratta e lo sfruttamento, con l'aiuto della Squadra Mobile della Questura di Bolzano che monitora i movimenti nelle strade e può quindi confermare l'eventuale presenza in strada delle donne che svolgono i colloqui per l'emersione. Se la persona esprime la volontà di entrare nel progetto di protezione sociale offerto dal Progetto Alba, vengono presentate e discusse le modalità di intervento in sede di equipe multidisciplinare (intervista, Responsabile Area contatto ed emersione Progetto Alba, 20/02/2020). Nel momento in cui la persona è identificata come vittima di tratta, l'utente viene inviata in un punto di fuga per un paio di mesi; qualora non ci sia emersione, la persona viene segnalata ai servizi sociali per valutare l'eventuale possibilità di accedere ad altre forme di sostegno.

Il numero di emersioni dalla strada è molto basso, circa una o due donne l'anno (intervista, Responsabile Area contatto ed emersione Progetto Alba, 20/02/2020); è invece alto il numero di potenziali vittime di tratta tra i/le richiedenti asilo, ma il numero delle emersioni è stato molto basso anche tra questo gruppo di persone, come vedremo in seguito. Per questo motivo Alba ha predisposto una serie di protocolli con le strutture di accoglienza e la Commissione Territoriale. Inoltre, essendo *Volontarius* ente referente della fase contatto ed emersione del progetto Alba, ma anche referente dello sportello *info point*, ha costruito un canale informale di segnalazioni interne per i casi di "sospette vittime di tratta" incontrate presso lo sportello (ibidem).

I colloqui per l'emersione generalmente si strutturano così: primo colloquio conoscitivo della storia; secondo colloquio di approfondimento; terzo colloquio di restituzione, che prevede la lettura della storia raccolta alla persona e la chiusura della valutazione (intervista, Responsabile Area contatto ed emersione Progetto Alba, 20/02/2020). Gli indicatori che Alba utilizza nei colloqui sono quelli indicati da UNHCR. L'identificazione passa per l'applicazione del Protocollo di Palermo e la definizione che fornisce del fenomeno della tratta. È questo l'indicatore guida delle valutazioni, a cui si accompagnano anche l'intuizione dell'intervistatrice e la volontà dell'utente di auto-identificarsi come vittima (ibidem). Quest'ultimo aspetto solleva la nostra perplessità, come emerso anche da alcune interviste condotte con donne nigeriane richiedenti asilo vittime di tratta che non hanno avuto accesso al programma di protezione (intervista, Beauty, donna nigeriana, 20/11/2018), che raramente si auto-identificano come vittime. Tuttavia, la mancata auto-identificazione è stata motivo di esclusione dal percorso di tutela (ibidem).

In sede di intervista, la Responsabile dell'area emersione, ha spiegato che la maggior parte degli invii sono fatti dalla Commissione Territoriale. Quel che emerge dai dati è che, nel 2018, il 57% del totale delle segnalazioni hanno riguardato persone provenienti da altri territori e arrivate a Bolzano autonomamente, al di fuori dei flussi ministeriali. Gli arrivi non provengono più solo da persone che si dirigono verso il confine del Brennero ma anche di persone che tornano dai Paesi del nord Europa. Nonostante il calo degli sbarchi nelle coste meridionali dell'Italia, è stata frequente, negli ultimi due anni, l'emersione di donne, già conosciute dal progetto Alba che, dopo un tempo trascorso sul territorio italiano, hanno deciso di dichiarare esplicitamente lo sfruttamento subito.

Nel 2019, sono stati organizzati 378 colloqui, con un totale di 97 persone. Dai colloqui sono emersi profili sfaccettati, in cui si intrecciano molteplici forme di vulnerabilità, rendendo sempre più necessario un intervento approfondito e mirato e un confronto con altri servizi del territorio. Nello stesso anno, il progetto Alba ha ricevuto segnalazioni anche dal sindacato FILCAMS-CGIL di Bolzano, per una situazione di irregolarità contrattuale di alcuni lavoratori nel settore agricolo, che ha portato ad una delicata indagine seguita dalla Guardia di Finanza. In questa operazione erano coinvolti 18 uomini pakistani, con i quali sono stati effettuati dei colloqui che hanno portato all'emersione di diverse vulnerabilità e alla presa in carico di quattro persone. Questo episodio ha permesso di sviluppare una collaborazione con CGIL e Guardia di Finanza e di approfondire la conoscenza del fenomeno.

Nell'ambito del lavoro di emersione del progetto Alba, alcune categorie di persone sembrano essere difficilmente identificate, come emerso anche dalle interviste realizzate con le donne nigeriane. Tra queste categorie si evidenziano per esempio i "casi Dublino", che riguardano persone riammesse in modo informale tramite la frontiera del Brennero, dove non esiste, come spiegato, un sistema di identificazione delle vittime di tratta. A questi casi, si aggiungono le donne segnalate dai Centri Antiviolenza - principalmente provenienti dall'America Latina -, le donne vittime di violenza domestica per le quali ci sono indicatori di tratta e i casi di re-trafficking.

Per quanto riguarda nello specifico i casi di re-trafficking, i responsabili della area del progetto hanno spiegato che le storie delle persone "in transito" sono per la maggior parte di questa natura, ma che il progetto non può accogliere persone laddove non c'è "l'attualità dello sfruttamento", elemento che si presuppone superato nei casi di rientro dopo lunghi periodi in Italia (intervista, Responsabile Area contatto ed emersione Progetto Alba, 20/02/2020), ma che, suggeriamo, non sia necessariamente così, come le stesse interviste condotte con le donne dimostrano. È evidente invece dalle loro esperienze come non solo sia evidente l'attualità dello sfruttamento, ma come il continuo prolungato sfruttamento abbia portato ad una stratificazione del trauma e ad un forte senso di smarrimento.

L'area accoglienza - La Strada DerWeg

La fase di accoglienza del progetto Alba offre tre diverse formule di presa in carico per le vittime e potenziali vittime di tratta, a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo, minorenni o adulte:

- l'accoglienza in emergenza - prima assistenza (vitto, alloggio, vestiario, necessità sanitarie, tesserino STP/ENI⁵⁰ e screening). Le strutture si trovano nei territori fuori città, in centri gestiti da Caritas, in cui la presenza di religiose h24 garantisce un accompagnamento al percorso;
- l'accoglienza con formula residenziale in strutture socio-pedagogiche, con 5 operatori part-time, 1 coordinatore, 1 responsabile (6 volontarie/i per 300 h circa);
- l'accoglienza con formula territoriale, in abitazioni autonome scelte dalle utenti o in strutture di accoglienza.

Dopo la conclusione del progetto residenziale, l'utente può essere seguito/a per sei mesi circa con la formula del monitoraggio.

⁵⁰ Gli ambulatori STP/ENI sono ambulatori che assicurano prestazioni sanitarie ai cittadini che non possono accedere al Servizio Sanitario Nazionale e che sono in possesso di tesserini STP (Stranieri Temporaneamente Presenti) o ENI (per i cittadini comunitari).

L'accoglienza nasce per le persone vittime di tratta, come previsto dall' art.18 e art.18bis. Quando la persona viene identificata come vittima e avviene l'emersione si aprono delle strade in base allanecessità di mettere in sicurezza la persona da un evento critico (come ad esempio lo sfruttamento o la violenza). La messa in sicurezza è immediata per chi è a rischio, programmabile con la persona che aderisce al progetto, anche se non si trova in grave pericolo. Nel caso di una programmazione in accoglienza, la persona deve ammettere di avere un problema e scegliere di uscire dalla rete di sfruttamento. Secondo quanto spiegato dalla Responsabile dell'area accoglienza, la persona accolta deve essere consapevole della propria situazione per poter accedere alla messa in sicurezza nel punto di fuga (dove la persona non ha accesso al telefono, non può uscire se non accompagnata) (intervista, 17/02/2020).

Il periodo di valutazione nel punto di fuga è di almeno due settimane, durante le quali la persona prosegue con i colloqui, al fine di capire se ci sono i requisiti per l'ingresso nel programma di protezione e se la persona ha maturato la scelta di farlo e di uscire dalla rete di sfruttamento. Come nelle altre fasi del progetto Alba, il mediatore non è incardinato nell'equipe, ma viene coinvolto a chiamata (ibidem). Le ore utilizzate per la mediazione sono ridotte e si predilige l'utilizzo della lingua inglese con cui operatori e operatrici hanno familiarità. Dal nostro punto di vista tuttavia, la presenza di un mediatore rappresenterebbe una risorsa preziosa per favorire l'emersione e l'accompagnamento, come evidenziato in altri progetti antitratta, per esempio in Veneto, dove la figura del mediatore linguistico-culturale è presente e pienamente integrata nel lavoro di equipe in tutte le fasi del programma di protezione.

In caso di adesione al progetto, la persona deve sottoscrivere alcune regole di convivenza e rispettare le tempistiche di progetto, oltre che accettare di depositare una caparra di affitto, che viene successivamente accreditato alla persona non appena è in grado di accedere ad un proprio reddito.

Nel 2020, le strutture disponibili erano le seguenti: 4 appartamenti di accoglienza (14 posti), di cui 3 a Bolzano; 2 appartamenti di accoglienza in emergenza a indirizzo protetto fuori città (5 posti); 1 appartamento in alta autonomia di 4 posti (gestito da *Volontarius*). Quest'ultima è una formula progettuale, con reinserimento tramite il Consorzio Sociale CONSIG, che intercetta sul territorio, tramite i servizi formativi e linguistici che offre, persone potenzialmente aventi diritto al percorso di presa in carico.

I dati raccolti parlano di una diminuzione del 54% del numero di contratti di accoglienza in emergenza attivate nel 2018, rispetto al 2017, anno in cui il territorio ha visto un numero di arrivi di richiedenti asilo molto elevato. Nel 2018 sono state attivate 10 accoglienze in emergenza, di cui 9 per donne di nazionalità nigeriana (2 non hanno manifestato requisiti per accedere al programma, 6 sono state accolte in progetto residenziale). Le prese in carico totali, nel 2018, sono state 19, di cui 13 in continuità dal 2017. Di queste 19, 17 sono di nazionalità nigeriana. Nel 2018, solo 3 progetti sono stati portati a termine. Considerato l'alto numero di donne nigeriane giunte nella città di Bolzano dal 2017, come anche evidenziato durante l'etnografia, il numero di accoglienze appare esiguo.

Secondo i dati forniti dall'ufficio della Provincia, nel mese di febbraio 2020, le persone accolte erano: 1 in emergenza (pre-accoglienza o punto di fuga); 14 in appartamento (di cui 5 in fase di sgancio dal progetto); 2 accolte con la formula della "presa in carico territoriale"; 4 in fase di monitoraggio (*follow up*); 3 accolte in appartamento ad alta autonomia gestito da *Volontarius*.

Queste accoglienze non sono nuove, ma di persone che sono in progetto da più di un anno. La media, considerando chi entra e chi esce dal progetto, è di 20 persone in totale. Va sottolineato che non vengono accolte madri con bambino e quando le donne si dichiarano incinte vengono indirizzate ad

altri servizi (intervista, Responsabile Ufficio Minori e Inclusione Sociale, Provincia Autonoma di Bolzano, 20/02/2020).

I tempi di progetto dipendono dai progetti individualizzati. Negli ultimi anni l'area inclusione è intervenuta fin da subito per promuovere il diritto all'autonomia linguistica e lavorativa, con attività che prevedono i seguenti macro-obiettivi:

- creazione reti sociali e facilitazione dell'inclusione;
- empowerment e consapevolezza dei diritti;
- gestione della quotidianità, del denaro, della salute, conoscenza dei servizi sul territorio;
- corso di italiano;
- cura di sé tramite servizi specialistici, conoscenza della cultura locale e cittadinanza;
- raggiungimento dell'autonomia abitativa;
- preparazione dell'udienza in tribunale, in caso di appello per il diniego della domanda di asilo;
- inclusione socio-lavorativa (relazione consuntiva La Strada 2018).

L'ultima fase dell'accoglienza, la cosiddetta fase dello "sgancio" prevede l'accompagnamento all'autonomia lavorativa e abitativa. Nella città di Bolzano è emerso un serio problema in termini di discriminazione rispetto all'accesso all'affitto (Progetto Schutzhutte B1 Rifugio Report 2018/2019), e riguarda anche le persone che riescono ad ottenere il rinnovo del contratto di lavoro e che possono quindi dare maggiori garanzie di solvenza.

Un possibile canale di accesso alla casa passa attraverso l'edilizia agevolata, ma quest'ultima risulta insufficiente a garantire una stabilità abitativa al di fuori del periodo del follow up. Sonopochissimi invece i canali per il post-accoglienza:

- casa del lavoratore gestita da Caritas - formule residenziali a tempo (case per donne in stanze doppie che rendono difficile il raggiungimento dell'autonomia);
- hotel Kolping House (struttura religiosa) - con liste di attesa che vanno oltre i tre anni;
- case Ipes di edilizia pubblica, dipendente dal contratto di lavoro anche per l'accesso alle liste di attesa;
- appartamenti di connazionali messe a disposizione dallo stesso datore di lavoro;
- il sistema ex SPRAR, SIPROIMI.

In questo scenario, va sottolineato quanto il sistema di assistenza economica previsto durante l'accoglienza nel progetto Alba (410 euro mensili per l'intera durata del programma) rischi di creare forme di dipendenza, rendendo anche difficile garantire il mantenimento dello stesso standard di vita poiché per le donne fuoriuscite dai programmi si trovano di fronte a vari ostacoli strutturali: mancanza di sussidi, difficoltà di accesso al lavoro e alla casa, nonostante la grande disponibilità di posti di lavoro in Alto Adige. La durata dell'accoglienza, che negli ultimi anni si è estesa fino a tre anni, ci parla di un cortocircuito di sistema, in cui potenzialmente questi soggetti – più che in altre regioni – potrebbero accedere all'autonomia, ma le condizioni e i meccanismi di inclusione in Alto Adige rendono questo obiettivo molto difficile da raggiungere.

L'area inclusione - CON SIS

Questa area, di cui si occupa il CON SIS, prevede un percorso di apprendimento della lingua italiana, formazione, inserimento lavorativo per le persone accolte all'interno del progetto Alba. L'obiettivo dell'area inclusione è quella di accompagnamento allo sviluppo di reti socio-lavorative e di orientare al mondo del lavoro in Trentino-Alto Adige. Le attività previste includono:

- orientamento/bilancio delle competenze, per supportare la persona nella costruzione di un progetto di inclusione sociale e professionale;
- formazione al lavoro, con l'obiettivo di fornire informazioni sul mondo del lavoro (tipologia di contratti, diritti del lavoro, doveri dei lavoratori), di supportare la persona nella ricerca lavoro (curriculum vitae, lettera di presentazione, sostegno al colloquio di lavoro attraverso simulazioni, conoscenza dei canali per la ricerca lavoro);
- formazione linguistica, informatica e professionale, sia individualizzata che di gruppo, attingendo anche dai pacchetti formativi già esistenti sul territorio;
- accompagnamento all'inserimento lavorativo e tutoraggio;
- attivazione di stage/tirocini, con l'obiettivo di formazione al lavoro sul campo per misurare capacità e limiti della persona;
- verifica delle competenze e bilancio dell'esperienza di stage, con obiettivo di autovalutazione della propria esperienza di stage, delle competenze apprese e dell'attività formativa e di progetto.

Seppur assente la figura della mediazione incardinata nell'equipe, il CON SIS prevede una figura "di raccordo e programmazione operativa", con competenze linguistiche e interculturali. Il ruolo è quello di facilitare la comunicazione linguistica; reperire/organizzare corsi di formazione linguistica, informatica e professionale; dare informazioni utili sulle modalità di iscrizione ai corsi; garantire, dove necessario, l'accompagnamento degli utenti; partecipare all'equipe operativa per aggiornamenti costanti.

Dal marzo 2019 al maggio 2020, sono stati attivati 39 contratti nei seguenti settori: pulizie, lavanderia, magazzino, ristorazione (a tempo determinato, part-time o tempo pieno), di cui tre a tempo indeterminato nel settore delle pulizie e della ristorazione (relazione finale al DPO bando 3/2018 - marzo 2019 - maggio 2020). Inoltre, nell'anno 2016, il CON SIS ha erogato prestazioni di formazione linguistica e lavorativa per 13 destinatari, nel 2017 ha erogato prestazioni per 21 destinatari, nel 2018 per 18, nel 2019 per 21 beneficiari afferenti al sistema di asilo.

A differenza del resto del territorio italiano, l'ostacolo per l'inclusione non riguarda in prima battuta l'ottenimento di un lavoro (la buona rete locale permette l'assorbimento della popolazione migrante, data l'offerta ampia e gli stipendi superiori alla media nazionale), ma l'accesso alla casa. Il tema dell'abitare è molto complesso e l'ottenimento dell'autonomia abitativa è un obiettivo che viene raggiunto in pochissimi casi, con conseguente allungamento dei tempi nel sistema d'accoglienza e la necessità di supporto da parte di associazioni laiche e religiose per soddisfare il bisogno abitativo.

Il progetto Alba e il Covid-19

La pandemia ha dato una scossa alle priorità del progetto Alba. Il sistema economico è stato il primo a vacillare. Così ha vacillato il sistema di finanziamento. Non è ancora stato approvato il nuovo Piano

Nazionale Antitratta e non è ancora stato pubblicato il nuovo bando del DPO, già prorogato due volte di seguito - ad oggi fino al giugno 2021.

La Provincia, durante il *lock down* dello scorso marzo 2020, ha bloccato gli inserimenti nelle strutture di accoglienza e il progetto Alba ha valutato solo due “casi di emergenza”, con riferimento a due donne, di cui una di nazionalità nigeriana - successivamente prese in carico e ammesse nelle strutture, previo tampone - dopo essere state isolate in quarantena volontaria nel punto di fuga. I colloqui sono avvenuti in sicurezza, utilizzando i dispositivi adeguati e il distanziamento fisico, in conformità con le disposizioni ministeriali nazionali. Le altre donne inserite nelle strutture non hanno potuto svolgere nessun tipo di attività e sono stati sospesi gli accompagnamenti sanitari. Le attività di formazione linguistica sono state sospese, così come i tirocini e i contratti di lavoro nell’ambito turistico e alberghiero. Sono proseguite invece le attività formative sul lavoro, in modalità telematica (relazione finale al DPO bando 3/2018 – marzo 2019 – maggio 2020).

Le attività dell’unità di strada hanno riguardato quasi esclusivamente l’educazione sanitaria, svolta on line, sulle modalità di prevenzione del contagio. La presa di coscienza delle difficoltà economiche vissute da alcune utenti si è declinata nella consegna di pacchi alimentari, nonostante l’interruzione delle attività di contatto e monitoraggio. Il Direttore del progetto Alba ha spiegato tuttavia come il periodo di *lockdown* sia stato utile per approfondire la conoscenza di alcune donne, in modalità telefonica.

Capitolo 5

La violenza di genere e l'importanza della prospettiva intersezionale

Nel corso degli anni, la ricerca ha riservato una crescente attenzione al tema della violenza di genere e al modo in cui si interseca con molteplici livelli di identità e vulnerabilità che caratterizzano l'esperienza delle persone e in particolare delle donne migranti richiedenti asilo e vittime di tratta e grave sfruttamento sessuale e lavorativo.

In questo lavoro è necessario innanzitutto considerare in che modo il "regime umanitario" rappresenta le donne e in particolar modo le donne di cui ci siamo occupate nella nostra ricerca. La definizione di *umanitarismo sessuale* proposta da Nicola Mai (2014) è utile per evidenziare come le donne (migranti e vittime di tratta) siano state le principali destinatarie di azioni "salvifiche" (almeno in prima battuta, nello scenario della spettacolarizzazione mediatica). In quanto identificate e descritte come vittime e vulnerabili sono spesso apparse come soggetti privilegiati e meritevoli di aiuto, in base ad una gerarchizzazione della vulnerabilità, strettamente associata a categorie sessuali e di genere.

Al regime umanitario si contrappone un sistema di inclusione e riconoscimento nei Paesi di accoglienza, a tratti contraddittorio e strettamente dipendente dalle regole del sistema di asilo, con le sue tante evoluzioni, accompagnato spesso da rappresentazioni criminalizzanti, vittimizanti e passivizzanti dei e ancor più delle migranti (Pinelli, 2011; 2019). I soggetti di questa pubblicazione, le donne nigeriane vittime e potenziali vittime di tratta sono quindi collocabili in un campo di forze ambigue, che rende complesso l'accesso ad una tutela efficace.

Ben prima del lavoro di Mai (2016, 2016a), che ha il merito di essersi concentrato sulla dimensione di genere nelle migrazioni, altri autori avevano avanzato critiche sulla governance umanitaria. Molto importante è sicuramente il lavoro di Didier Fassin (2008) che ha sostenuto con forza la crescente sovrapposizione tra quello che ha definito "governo umanitario" - caratterizzato dal dispiegamento di sentimenti morali verso persone povere e meritevoli - e la responsabilità politica nei confronti degli individui e del loro benessere, espressione di un "governo securitario". Nella sua analisi "l'umanitarizzazione" che ha caratterizzato l'accoglienza delle persone richiedenti asilo ha creato un nuovo rapporto tra "polis" e "camp" (come i richiedenti asilo definiscono i centri di accoglienza): poiché questi regimi umanitari difendono l'integrità della polis, hanno introdotto la forma del "camp" per poter "contenere" gli/le indesiderabili che non sono ammessi negli spazi dei e delle cittadine, ma esclusivamente in quelli dei e delle beneficiarie di aiuto.

Un'altra prospettiva utile per la lettura dell'esperienza delle donne nigeriane è certamente quella dell'approccio intersezionale che trae spunto dal lavoro di Kimberly Crenshaw (1994), basato sulle rivendicazioni e sulle critiche del femminismo nero di fronte all'egemonia del femminismo bianco e occidentale. Questa prospettiva, invita studiosi e studiose ad un impegno di analisi in grado di dar conto dell'intersezione tra le variabili di etnia, genere e classe, tutti elementi fondamentali per la comprensione dei molteplici livelli di discriminazione vissuta dagli individui e soprattutto dalle donne.

Il dibattito interno al femminismo e alle scienze sociali (Anthias Yuvas-Duval, 1992; 2012, Dorlin, 2005; Ribeiro Crossac, 2013) ha evidenziato come questa prospettiva abbia il vantaggio di non essere statica e di mettere in guardia dal rischio di cristallizzare le categorie. Le donne nigeriane, di cui si occupiamo in questa pubblicazione, sono vittime o potenziali vittime di tratta, sono donne nere, migranti, provenienti da un Paese come la Nigeria, caratterizzato da forme di patriarcato, provengono da classi sociali povere e da famiglie svantaggiate, sono giovani, in età fertile, hanno vissuto traumi molto forti e la violenza contrassegna l'intero portato della loro

esperienza. Tutti questi elementi sono cruciali per la comprensione della loro storia e del loro percorso e per questo vanno considerati e incorporati nelle pratiche di assistenza e sostegno e nei programmi di presa in carico, al fine di garantire un impatto reale nelle loro vite.

Le traiettorie di vita di queste donne si collocano nell'intersezione tra eterogenei assi di oppressione da loro vissuti, in fasi differenti del loro percorso migratorio e più in generale nella loro esperienza di vita, nei paesi di origine, transito e destinazione. Il genere, l'etnia, la classe e la sessualità sono inestricabilmente connessi a un sistema fatto di aspetti simbolici, strutturali e politici della violenza. Queste dimensioni si intersecano e determinano la possibilità di scelta delle donne all'interno di determinate strutture e a partire dal proprio posizionamento. In alcune analisi sociologiche emerge infatti come la capacità di tutela di alcuni servizi sia insufficiente a prevenire l'esposizione alla tratta di esseri umani e la ricaduta nello sfruttamento sia durante che successivamente all'esperienza di accoglienza (Serughetti, 2017; Abbatecola, 2018).

La prospettiva intersezionale fornisce dei validi spunti per ri-considerare l'esperienza delle donne richiedenti asilo vittime di tratta tenendo anche conto anche delle caratteristiche della tratta stessa e del sistema di asilo, che costruiscono un campo di forze e di processi che mirano alla semplificazione dell'esperienza di violenza vissuta dalle donne mediante la forzata applicazione di categorie preconfezionate, isolate, che semplificano le esperienze, nella lettura di operatori e operatrici, ma impediscono alle donne di esprimere pienamente i propri bisogni e aspirazioni.

La dimensione della violenza, esplicita e strutturale, viene considerata da alcuni/e studiosi/e come un *continuum* esperienziale (Scheper Huges, Burgois, 2004; Freedman, 2015; 2016) sia sull'asse temporale che geografico. In particolar modo, all'esperienza di violenza esplicita vissuta nei Paesi di origine e transito, si somma una violenza strutturale (Farmer, 2006) legata al tema dell'ammissibilità – giuridica, sociale – nel tessuto sociale dei paesi di accoglienza come l'Italia. Strettamente connesso al tema della violenza è quello di un ordine sociale che sembra produrre sempre più ingiuste modalità di distribuzione della sofferenza e di non riuscire a tutelare efficacemente i soggetti titolari di tutela giuridica e sociale (vedi Nicodemi, 2017; Santoro, 2018).

La prospettiva intersezionale è utile per considerare le varie forme di violenza vissute dalle donne nel loro percorso migratorio, dove le forme di violenza esplicita e strutturale non sono separabili ma intrinsecamente connesse (Speed, 2014; 2016): parliamo di violenza domestica, di quella vissuta nei Paesi d'origine rispetto ai modelli sociali, culturali e politici, delle forme di discriminazione razziste, sessiste, rintracciabili nei modelli sociali delle società di accoglienza e transito.

Attingendo dall'ambito degli studi giuridici e dal femminismo (Simone e Boiano, 2018), alcune studiose italiane hanno disarticolato il concetto di violenza contro le donne e le categorie ad esso correlate di "vulnerabilità" e "vittima". Si tratta di categorie operative presenti nel sistema di asilo, incorporate come parte di un'identità, dalle stesse donne, al fine di ottenere una protezione internazionale, in quanto "meritevoli di un diritto". La legge non è ancora efficace nell'identificare cosa sia la violenza e quali indicatori possano identificarla, né è ancora efficace nel proteggere tutte le donne da forme di violenza sistematica. La violenza può essere il risultato di discriminazioni vissute in ambito privato, domestico, ma anche sociale e politico (Boiano, 2014, 2017; Rigo, 2016). La categoria del genere struttura giuridicamente "un sottoinsieme sociale" di donne riconoscibili (Rigo, 2016).

Genere e generazioni: le madri nigeriane

A partire dal 2016, con l'aumento di sbarchi sulle coste italiane, è aumentato anche il numero di arrivi di donne, principalmente di nazionalità nigeriana. La maggior parte (69%) hanno visto rigettata la

propria domanda di asilo, pochissime hanno ottenuto lo status di rifugiate (639 - 5%), alcune la protezione internazionale (265 - 2%), quasi un quarto la protezione umanitaria (2.740 - 20%), il 4% sono risultate irreperibili. In questa percentuale rientrano anche donne che sono poi arrivate sul territorio di Bolzano, dopo essere state respinte al confine del Brennero oppure dopo essere state spinte, dalla rete di sfruttamento, a raggiungere il Trentino-Alto Adige.

Nella città di Bolzano, durante tutto il 2017, si è registrato un numero consistente di arrivi di migranti. La componente principale era rappresentata da donne di nazionalità nigeriana, in stato di gravidanza o con figli a carico. La condizione di gravidanza esperita da varie donne - in alcuni casi esito di violenze subite nei paesi di transito, in altri frutto di relazioni associate allo sfruttamento sessuale da parte di clienti o connazionali - ha richiamato l'attenzione pubblica e politica. La Provincia ha risposto con collocamenti temporanei presso le strutture alberghiere. Fino al mese di maggio 2018, queste donne hanno vissuto esperienze di forte marginalità rispetto all'accesso ai servizi, nelle more dell'attesa del collocamento in strutture per richiedenti asilo. Nel mese di maggio 2018 sono state trasferite in alcuni centri CAS della città, strutturate in massimi complessi promiscui per donne e nuclei familiari in transito, poco adatti alle esigenze di questo tipo di target e con il rischio di esposizione alla rete di sfruttamento. Il lavoro di campo ha infatti evidenziato come i centri di accoglienza, non solo a Bolzano, non siano completamente impermeabili all'accesso di trafficanti e sfruttatori, come confermato dall'allora referente di uno di questi centri, che spiegava la difficoltà di monitorare gli ingressi e i movimenti (anche con telecamere di sorveglianza) (intervista, Responsabile Ex-Lemayer Volontarius, 06/02/2019).

Le madri giunte a Bolzano si sono scontrate con il sistema delle quote, che le ha classificate come "inammissibili" al sistema di asilo, alimentando false dichiarazioni da parte delle donne stesse, al fine di poter essere assistite. Inoltre le pratiche di accoglienza confinanti ne hanno aggravato la vulnerabilità e hanno ostacolato l'accesso a strutture di accoglienza adeguate (vedi anche Degli Uberti, 2019) e ad un'adeguata tutela (Caroselli, 2020). L'esperienza delle molte donne nigeriane arrivate a Bolzano si è quindi caratterizzata per una molteplicità di violenze (non riconoscimento come persone vulnerabili, etichettamento come vittime, mancato accesso a strutture di accoglienza e servizi), le cui conseguenze traumatiche influiscono ulteriormente sulla possibilità di liberarsi dalla coercizione e dallo sfruttamento. La dimensione della maternità e dei legami generazionali, densa di significati, spesso incompresi dalle istituzioni, richiama inoltre la riflessione di Taliani (2019) per cui «decidere di tenere in vita un bambino nato nella situazione migratoria [...] darlo alla luce in un mondo precario significa entrare in un rapporto sociale problematico» (17). «Questi bambini-pegno sono infatti per i parenti una garanzia di sostentamento infinito e per la madre un'ipoteca: l'obbligo di guadagno costante che si può raggiungere soltanto restando ai margini di un'economia occulta» (26).

Il paradosso di un sistema parcellizzato come quello presente a Bolzano, con limitata collaborazione tra il sistema antitratta, il sistema di welfare locale e il sistema di accoglienza per richiedenti asilo, ha reso incompleta e inefficace la tutela di queste donne. Per loro, l'esperienza futura ruota attorno ad una condizione di debito senza fine, che riempie l'esperienza e la narrazione di sé carica di tensione tra forme di dipendenza dal sistema di significati e dai soggetti cui appartiene - ad esempio le complesse relazioni familiari tra donne di diverse generazioni - e un forte desiderio di autonomia dagli stessi.

Il lavoro etnografico ha più volte mostrato come la pratica di socializzazione delle donne migranti alla maternità sia, a tratto, violenta (vedi anche Pinelli, 2011; Taliani, 2019). Per esempio, durante l'ospedalizzazione per il parto, gli approcci e i pregiudizi culturali di alcune operatrici sanitarie sono hanno messo sotto pressione le madri, sia in merito all'allattamento che alla cura dei neonati, causando forte frustrazione e un crescente senso di inadeguatezza alla genitorialità.

Il tema delle madri migranti è certamente un tema molto forte che vari progetti antitratta in Italia stanno affrontando e che continueranno ad affrontare, richiamando quindi la necessità di interventi integrati adeguati che mettano in campo tutti i servizi del territorio. Lo stesso Piano Nazionale Antitratta (2016-2018) non prevede la disponibilità di appartamenti protetti per le madri, né prevede la presa in carico di questo target, in quanto i minori, così come le donne incinte, in qualità di soggetti particolarmente vulnerabili sono normalmente in carico all'ente locale. L'evidente rischio associato a questa frammentazione del sistema di welfare è che le madri non ricevano un'adeguata assistenza. La ricerca svolta nel 2017 mostra chiaramente come molte madri nigeriane abbiano vissuto una condizione di abbandono istituzionale, ad eccezione della relazione intessuta con le associazioni di volontariato, che hanno tentato di colmare le lacune degli interventi istituzionali.

Donne, madri, vittime di tratta

Le traiettorie delle donne sono state caratterizzate e influenzate anche dai controlli attuati al Brennero, che anziché contribuire a contrastare la tratta di esseri umani, hanno contribuito a confinare queste donne nella città di Bolzano, esponendole al rischio di sfruttamento. Se da un lato l'esperienza della gravidanza ha in qualche modo tutelato le donne giunte a Bolzano dall'esposizione allo sfruttamento, su una linea temporalmente definita di "pausa", non le ha protette dall'esclusione dai servizi (Caroselli, 2020). Il progetto antitratta ha delegato ad altri servizi la loro tutela, non avendo strumenti adeguati per affrontare i bisogni delle donne in termini di tutela giuridica, accoglienza, emersione. Se da un lato la responsabilità di una tutela inadeguata non è imputabile a nessuno dei sistemi di protezione (antitratta, asilo, welfare) isolatamente, riteniamo che lo sviluppo di progettualità integrate, che prevedano la collaborazione tra i tre sistemi, sia necessario e sempre più urgente, onde scongiurare i rischi di re-vittimizzazione e re-trafficking, come mostra la storia di Beauty (box).

Queste donne, in stato di gravidanza o con neonati a carico, sono state sistemate inizialmente in alberghi, in stanze condivise, che non garantiscono una sufficiente intimità, tanto meno in periodi delicati come quello della maternità. Il carattere emergenziale di questo tipo di assistenza e la mancata presa in carico da parte del sistema antitratta le hanno inoltre esposte a forme di marginalità e invisibilità, col rischio di favorire le reti della tratta e i meccanismi di sfruttamento.

La storia di Beauty, così come quella di Joy, raccontano anche del possibile ruolo degli uomini, che va analizzato nella prospettiva delle relazioni di genere: in alcuni casi sono costruite in Italia e attraversate da forme di esclusiva affettività; in altri sono relazioni nate da forme di controllo nell'ambito dello sfruttamento e possono creare vincoli di dipendenza ancora più forti nei confronti della rete di sfruttamento.

Le interviste con gli operatori illustrano bene come la parcellizzazione dei servizi e la mancanza di una collaborazione integrata, abbiano portato ad una tutela inadeguata (se non all'esclusione dalla stessa), oltre ad una mobilità esasperata nelle città del nord Italia, come nel caso di una madre nigeriana che, dopo varie pressioni subite a Bolzano dov'era accolta in un grande centro nella periferia della città, è stata trasferita dalla rete dello sfruttamento nella città di Bologna, dove è tornata a prostituirsi e dove tutt'ora vive con la figlia (Caroselli, 2020).

L'accoglienza delle madri con bambini viene gestita attraverso due principali canali di attivazione: tramite la convenzione del progetto Alba con l'IPAI (Istituto Provinciale per l'assistenza all'infanzia - (Provincial Institute for childcare), un istituto provinciale per le donne in maternità in difficoltà (che ha strutture attive h24, con staff

professionale, ostetriche, assistenti sociali, educatrici e un asilo interno⁵¹; tramite l'assistente sociale del SIS che si occupa di donne e minori, che è in costante contatto con l'equipe di Alba e che effettua una scrematura iniziale, tra nuclei familiari e donne sole o in stato di gravidanza, dopo essere attivato dallo sportello *info point*⁵².

Qualora il SIS incontri una donna che sospetta essere vittima di tratta o violenza invia una relazione al progetto Alba o al Centro Antiviolenza. Come spiegato dagli operatori, numerosi sono i casi riscontrati di madri con bambino forzate al matrimonio, soprattutto di nazionalità marocchina e tunisina.

Nel 2019, il SIS ha preso in carico:

- 10 famiglie, curde irachene con (due o più) figli a carico - che si aggiungono alle 55 famiglie in carico e allocate nelle strutture citate sopra;
- 4 nuclei familiari nigeriani;
- alcune donne singole in stato di gravidanza provenienti da altre zone d'Italia.

La presa in carico comprende i seguenti servizi: accompagnamenti all'accesso ai contributi economici; accompagnamenti in Questura per la regolarizzazione; strutturazione di un progetto sociale, lavorativo e abitativo; orientamento verso servizi specifici di tipo psicologico e sanitario; inserimento scolastico (intervista, Direttrice SIS Area famiglie e donne, 18/02/2020).

Il raccordo tra il progetto Alba e l'IPAI non include l'assistenza alle donne prive di permessi di soggiorno, come le donne "fuori quota". Per loro il SIS attiva le seguenti strutture (mappa 1): Emergenza Freddo Conte Forni (28 posti); Centro Ex Lemayer per vulnerabili in transito (110 posti); Centro Einaudi per donne con regolare permesso di soggiorno (30 posti). Al momento dell'ottenimento del documento le donne dovrebbero essere spostate in altre strutture più adeguate per le loro esigenze, ma al momento non è possibile per mancanza di posti (intervista, Direttrice SIS Area famiglie e donne, 18/02/2020).

Ci sono strutture disponibili per le donne ma i posti sono limitati e sono resi disponibili laddove sussistono specifici requisiti (mappa 1):

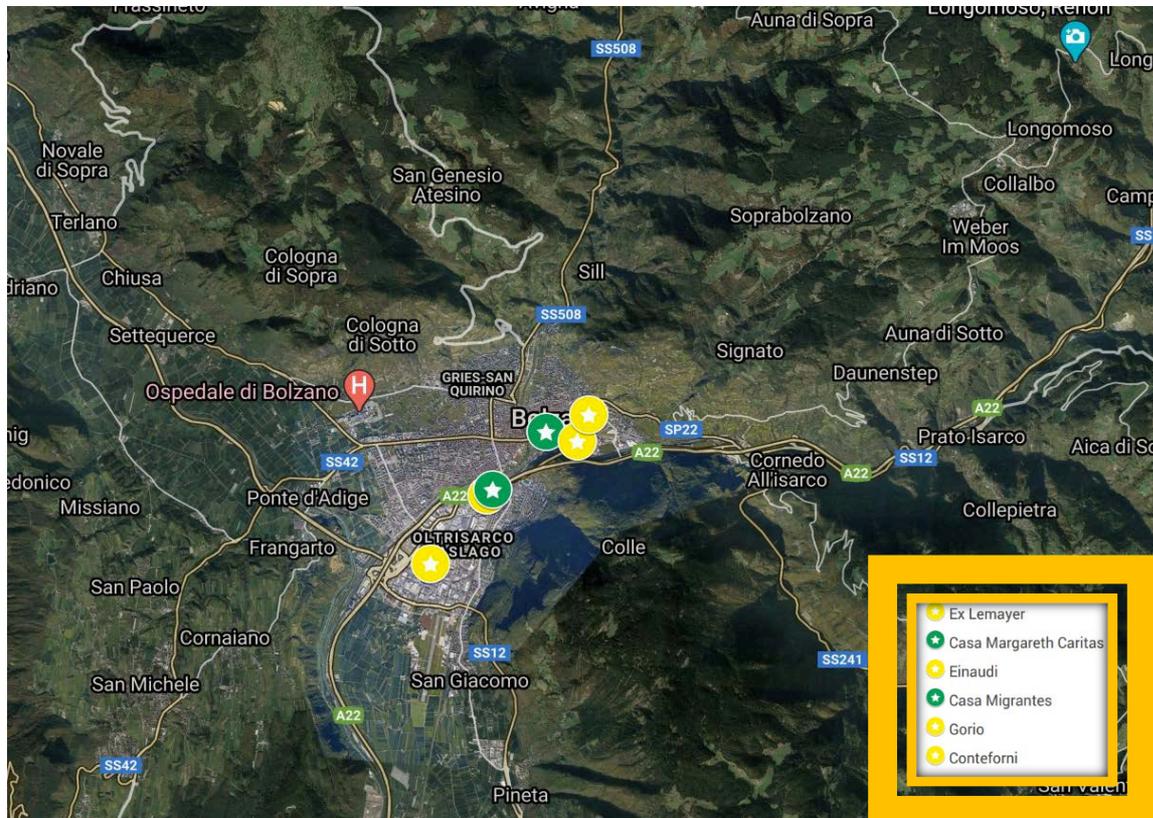
- Container Gorio è accessibile a donne e nuclei familiari senza regolare permesso di soggiorno;
- Casa Margareth è accessibile a donne sole con regolare permesso di soggiorno;
- Casa Migrantes è accessibile a donne con nucleo familiare e con permesso di soggiorno e un percorso di autonomia avviato.

Molteplici sono le criticità legate alla presa in carico di questa categoria di donne giunte a Bolzano e riguardano sia aspetti individuali delle donne, sia limiti della rete di servizi locali: da un lato va considerata la volontarietà *versus* la strumentalità della gravidanza per l'accesso ai servizi sociali; dall'altro il fatto che gravidanza può rappresentare un periodo di "pausa" dallo sfruttamento che richiede tutela. Dal punto di vista legale, un aspetto particolarmente critico riguarda il rilascio del permesso di soggiorno per art.18bis, legato alla violenza domestica. Ad oggi, a Bolzano, non è stato mai emesso un permesso di soggiorno per articolo 18bis, nonostante i tentativi dei Centri Antiviolenza (intervista, Responsabile Area accoglienza Progetto Alba, 17/02/2020). L'autorità giudiziaria e la Questura hanno preferito rilasciare permessi di soggiorno per motivi familiari, che

⁵¹ La Strada ha inoltre un progetto per giovani madri che hanno fatto percorso all'interno del progetto Alba e che hanno raggiunto un sufficiente grado di autonomia ma richiedono ancora supporto dopo la presenza presso le strutture IPAI.

⁵² Nel caso di nuclei familiari, se la famiglia ha la residenza altrove viene invitata a tornare nel territorio di residenza; se la famiglia non ha residenza viene seguita nell'iter di regolarizzazione e di accoglienza, svolge i colloqui con il servizio sociale che, a febbraio 2020, aveva pochi nuovi arrivi, ma moltissime prese in carico e pochi posti nelle strutture (intervista, Direttrice SIS Area famiglie e donne, 18/02/2020).

vincolano però le donne allo status giuridico del proprio marito, che spesso è tuttavia il soggetto agente della violenza subita



MAPPA 1: STRUTTURE PER DONNE NELLA CITTÀ DI BOLZANO (GIALLO: STRUTTURE PER DONNE SENZA REGOLARE PERMESSO DI SOGGIORNO; VERDE: STRUTTURE PER DONNE CON REGOLARE PERMESSO DI SOGGIORNO) (NON È INDICATO L'INDIRIZZO ESATTO DELLE STRUTTURE PER MOTIVI DI PRIVACY E SICUREZZA)



Le madri con bambino: la storia di Beauty

Beauty è una ragazza nigeriana giunta a Bolzano nel novembre del 2017, dopo essere stata fermata sul treno lungo la linea Bolzano-Brennero dalla polizia che pattuglia i treni.

È incinta di pochi mesi, ha con sé un permesso di soggiorno come richiedente asilo, rilasciato dalla Questura di Foggia.

Beauty è stata ospite in un centro di accoglienza in Puglia, che ha dovuto lasciare una volta ottenuto il permesso di soggiorno come richiedente asilo. A Foggia era sfruttata dalla madame come prostituta ed è stata poi destinata alla Germania. Quando la madame l'ha fatta partire verso il nord, Beauty non sapeva di essere incinta – di un cliente. L'ha saputo dopo essere arrivata a Bolzano.

A Bolzano è entrata in contatto con i servizi ed è stata inviata al progetto Alba. Dopo vari colloqui, l'equipe di emersione ha valutato che Beauty non avesse bisogno di accedere al programma di protezione e l'ha affidata ai servizi sociali che l'hanno collocata in albergo.

Beauty ha partorito a Bolzano, sostenuta da un gruppo di volontarie. Dopo il parto è stata trasferita in un centro CAS nella periferia della città.

Le condizioni promiscue l'hanno resa sempre più debole e spaventata. Ha iniziato ad esprimere la sua difficoltà e il suo disagio, oltre alla fatica di crescere il suo bambino nel CAS, anche a causa dell'esposizione a molte persone che entrano nel centro e controllano le donne nigeriane. Beauty ha raccontato della sua esperienza, nella speranza che sia di aiuto anche ad altre donne. Ha spiegato bene che tante donne all'interno del centro hanno subito e subiscono ricatti.

Intanto il figlio di Beauty cresce, la donna dichiara i suoi timori e la sua paura di essere costretta a prostituirsi ora che può lasciare il figlio ad altre donne. Spiega che nel centro dove è accolta, insieme ad altre 120 persone, principalmente di nazionalità nigeriana, non si sente al sicuro.

Dopo 8 mesi in questa struttura, grazie all'impegno di un operatore legale, Beauty ottiene lo status di rifugiata (in quanto vittima di tratta - nonostante la mancanza di una valutazione in tal senso del progetto Alba). Accetta di essere trasferita in un centro SIPROIMI, più adatto alla sua situazione, per quanto in un'altra regione d'Italia.

Attualmente Beauty è accolta in un centro di accoglienza SIPROIMI dove, con l'aiuto degli operatori della struttura, frequenta i corsi di lingua italiana e uno stage per l'inserimento lavorativo. Suo figlio è accolto insieme a lei. Beauty racconta di aver ritrovato il suo compagno, che è al corrente del fatto che la gravidanza di Beauty è connessa al suo sfruttamento nella prostituzione. L'uomo ha riconosciuto la paternità del bambino e si è trasferito nella città dove Beauty e il bambino sono accolti. Al momento è disoccupato ma insieme alle operatrici del centro sta intraprendendo un percorso di inclusione per favorire la costruzione di una stabilità familiare.

La (scarsa) intersezione tra il sistema di asilo, il sistema antitratta e il sistema dei servizi sociali nella Provincia Autonoma di Bolzano⁵³

Come descritto sopra, la scarsa integrazione tra il sistema di accoglienza, basato sul sistema di quote, che esclude alcuni soggetti considerati "inammissibili", attraverso processi di etichettamento (vedi su questo Zetter, 1991), il sistema antitratta e il sistema dei servizi sociali, ha contribuito, in alcuni casi, all'esclusione dei potenziali beneficiari da forme di tutela adeguate.

Per quanto riguarda le donne, le etichette di vittima riprodotte nei discorsi degli operatori, orientano le pratiche di aiuto e prendono forma attraverso discorsi moralizzanti da un lato e squalificanti dall'altro: varie contraddizioni nascono dalle diverse aspettative dei servizi, focalizzate sulla necessità di identificare chiaramente le vittime e stabilire l'urgenza (o meno) di dare una risposta ai loro bisogni, e delle donne che oscillano tra desideri e aspirazioni future spesso difficili da comunicare e condividere, e dipendenza dalla rete di sfruttamento (Caroselli, 2020). Come abbiamo spiegato molte donne non si auto-identificano come vittime di tratta o sono resistenti a farlo (anche a causa del condizionamento della rete di sfruttamento) e spesso appaiono poco credibili di fronte alle Commissioni Territoriali, proprio in virtù delle storie che vengono obbligate a raccontare.

Nell'intersezione tra sistema di asilo e accoglienza e sistema antitratta, la dimensione del tempo gioca una componente fondamentale, come spiega bene Serughetti: «*Lo scarso tempo a disposizione e l'assenza di luoghi adeguati all'istaurarsi di una relazione di fiducia con operatori e operatrici umanitarie, la soddisfazione delle donne per essere giunte a destinazione, la forte determinazione a raggiungere un benessere economico che consenta loro di inviare i soldi a casa, la parziale ignoranza dell'identità del debito che dovranno ripagare, lo stato di assoggettamento psicologico verso gli sfruttatori, e non ultimo la paura di ritorsioni nei confronti della famiglia di origine sono tutti elementi che ostacolano l'emersione delle situazioni di tratta all'arrivo e nei percorsi di prima accoglienza*» (2017: 77).

È stato utile osservare in che modo i servizi organizzano il sistema di tutela in quanto permette di cogliere da un lato la volontà di adeguare la presa in carico ai bisogni delle beneficiarie, dall'altro l'evidente difficoltà di riuscire in questo intento, non solo per quanto riguarda la tutela sociale ma anche legale. A partire dal 2016, con il crescente arrivo in Alto Adige di donne richiedenti asilo vittime di tratta, si è osservato un progressivo smantellamento del diritto d'asilo, con una crescente difficoltà per le donne nel percorrere questo canale di regolarizzazione, e una progressiva difficoltà nell'ottenimento di un permesso art. 18. La Questura di Bolzano non si è mostrata favorevole a fronte di doppie richieste, ossia di permesso di soggiorno per domanda di asilo e per protezione sociale (art. 18), nonostante la normativa lo consenta e incoraggi chiaramente a garantire la massima tutela per le donne (intervista, Direttore Progetto Alba, 17/02/2020). La doppia richiesta è d'altra parte comprensibile alla luce del fatto che: il permesso di soggiorno per art. 18 ha una durata limitata e fornisce quindi garanzie più limitate; i tempi della procedura di asilo sono molto lunghi e affrontare la Commissione Territoriale richiede un percorso complesso. In questo scenario si è creato un cortocircuito che ha di fatto svilito il valore del permesso di soggiorno per art. 18 e che ha visto, a partire dal 2015, il blocco di molti nullaosta, in conseguenza del fatto che molte donne non rinunciavano alla domanda di asilo (intervista, Direttore Progetto Alba, 17/02/2020). Ne è risultato un impatto negativo sulle donne, che si sono trovate in situazioni sempre più precarie, non solo rispetto all'accoglienza, con situazioni abitative temporanee e poco adeguate ai loro bisogni, ma anche rispetto all'accesso alla protezione sociale e ai programmi antitratta (con limitato accesso ai colloqui

⁵³ Il testo è scritto sulla base del lavoro di Caroselli (2020).

di valutazione con l'ente antitratta), nonché alla procedura di regolarizzazione (Caroselli, 2020), che, va ricordato, è fondamentale per garantire un'effettiva inclusione delle persone richiedenti asilo e vittime di tratta.

Al fine di affrontare il nodo della necessaria integrazione tra sistemi, dal 2016 al 2020, la Provincia Autonoma di Bolzano ha strutturato una procedura di raccordo tra i due uffici che si occupano delle donne richiedenti asilo e potenziali vittime di tratta: l'Ufficio Minori Inclusione sociale (partner del progetto Alba e responsabile delle tre aree di progetto) e l'Ufficio Anziani e Distretti Sociali (che finanzia e coordina le strutture per richiedenti asilo) (intervista, Direttrice Dipartimento delle Politiche Sociali Ufficio Anziani e Politiche Sociali, Provincia Autonoma di Bolzano, 18/02/2020). Inoltre, nel 2016, il progetto Alba ha provveduto a fornire il modulo "casi concreti" alle strutture per richiedenti asilo, che riporta indicatori (indicatori generali, di condotta verbale e non verbale, ambientali, di salute fisica e mentale) utili per l'identificazione ed eventuale segnalazione di potenziali vittime di tratta. Un altro passo importante ha riguardato la sottoscrizione, nel febbraio 2018, di un protocollo di referral tra il progetto Alba e la Commissione Territoriale di Verona (competente per il territorio di Trento e Bolzano).

La sottoscrizione del protocollo e la condivisione del modulo "casi concreti" hanno certamente contribuito a: favorire una precoce identificazione delle persone vittime di tratta, da parte delle strutture di accoglienza (poco attrezzate rispetto alla normativa antitratta); migliorare la collaborazione con le unità di strada nel segnalare potenziali vittime al di fuori delle strutture di accoglienza; sviluppare strumenti di prevenzione e contrasto allo sfruttamento sessuale ma anche lavorativo; migliorare la collaborazione con le Commissioni Territoriali, soprattutto a fronte del crescente numero di referral da parte delle Commissioni stesse (tabella 12).

| Anno | Invii C.T. ad Alba |
|-------------|--------------------|
| 2016 | 7 |
| 2017 | 2 |
| 2018 | 19 |
| 2019 | 38 |

TABELLA 12: NUMERO DI REFERRAL DALLA COMMISSIONE TERRITORIALE DI VERONA AL PROGETTO ALBA (FONTE: PROGETTO ALBA, RELAZIONE PROGRAMMATICA 2019-2020) *I DATI RIGUARDANO INTERAMENTE DONNE NIGERIANE – CON L'ECCEZIONE DI UNA DONNA MALIANA.

Nel 2018, i canali di segnalazione/referral al progetto Alba erano i seguenti: operatori strutture CAS; operatori strutture per migranti vulnerabili in transito e senza fissa dimora; SIS; Sportello Info Point; Consulenza Profughi Caritas; forze dell'ordine; Centro Antiviolenza; enti privati.

Con riferimento alle donne di nazionalità nigeriana, le segnalazioni al progetto Alba da parte dei servizi, e in particolare da parte di CAS, SIS e Centri Antiviolenza hanno avuto un andamento altalenante negli anni (tabella 13). Le segnalazioni da parte di enti privati e da strutture di accoglienza sono state numericamente superiori alle segnalazioni da parte della Commissione Territoriale, ad indicare una maggiore attenzione al fenomeno della tratta sul territorio, oltre che una presenza importante. Al numero di segnalazioni corrisponde tuttavia un numero esiguo di programmi di protezione attivati dal progetto Alba, soprattutto in ragione della carenza di posti a disposizione. Questo suggerisce che il progetto dovrà attivare nuove strategie per ampliare la capacità di accoglienza, oltre che procedere ad una sempre più attenta valutazione dei bisogni espressi dagli e dalle utenti.

| Anno | Inviati CAS – SIS – centro antiviolenza. ad Alba |
|------|--|
| 2016 | 56 |
| 2017 | 95 |
| 2018 | 56 |
| 2019 | 77* |

TABELLA 13: NUMERO DI REFERRAL DAI CAS, DAL SIS E DAL CENTRO ANTI-VIOLENZA AL PROGETTO ALBA (FONTE: PROGETTO ALBA, RELAZIONE PROGRAMMATICA 2019-2020) *37 DONNE NIGERIANE, 21 PAKISTANE, 3 BRASILIANE, 2 IVORIANE, 2 MAROCCHINE, ALTRE (VENEZUELA, SUDAN, PERÙ)

Suggeriamo che il progetto Alba riconsideri attentamente un altro aspetto, ossia modalità di svolgimento dei colloqui di valutazione e identificazione. Solo il 30% delle donne segnalate dalla Commissione Territoriale sono state identificate come vittime di tratta dall'equipe di valutazione (intervista, Responsabile Area contatto ed emersione Progetto Alba, 20/02/2020). La Responsabile dell'area ha spiegato che molte delle donne segnalate non rientrano nella categoria di vittime di tratta, in quanto al momento del colloquio non risultano più essere in una situazione di ricatto e coercizione e si presume quindi che la prostituzione sia legata ad una scelta personale, un'abitudine, un vantaggio economico. Allo stesso tempo, ha spiegato come il numero di potenziali vittime di tratta sia certamente superiore al numero delle vittime emerse, perché non tutte si trovano in una condizione di sfruttamento ed è difficile dimostrare se stiano ancora pagando un debito.

Dal 2020, il progetto Alba ha intrapreso un percorso di valutazione prolungato, per permettere alle donne di apportare elementi sufficienti all'identificazione e, idealmente, procedere anche con denunce per favorire il contrasto alla tratta. Questa scelta è stata fatta dopo che l'equipe ha notato il ritorno di donne che erano già state sentite nel 2017 - e re-inviolate ai servizi in quanto non vittime di tratta ma vulnerabili.

Nei colloqui sono emersi profili sempre più sfaccettati, in cui si intrecciano molteplici forme di vulnerabilità, che rendono necessari percorsi approfonditi e un crescente confronto con i servizi del territorio (relazione consuntiva 2018-programmatica 2019). Riteniamo quindi fondamentale che il progetto Alba investa ulteriori risorse volte ad assicurare che i colloqui siano il più possibile efficaci e sempre più adeguati per comprendere a fondo le persone intervistate e i loro bisogni, anche in mancanza di un'auto-identificazione come vittime e a fronte di racconti spesso incompleti, se non distorti. Dalla ricerca etnografica è emerso molto chiaramente come i percorsi di sfruttamento siano lunghi e complessi. È molto difficile poter verificare accuratamente che le donne siano effettivamente uscite dal circuito di sfruttamento. Spesso restano intrappolate o si ritrovano nuovamente intrappolate a causa di una prolungata situazione di precarietà che le costringe a far ricorso nuovamente alla rete, in mancanza di alternative. Considerare il ritorno alla prostituzione come scelta pienamente libera è molto pericoloso e fuorviante, soprattutto laddove le donne si trovano spesso senza reali alternative di inclusione. Va anche considerato che, anche nel caso in cui le donne arrivino ad estinguere il loro debito, non è affatto scontato che si apra per loro una reale possibilità di affrancamento dalla rete, in quanto i legami con la rete stessa possono assumere forme diverse, per esempio attraverso relazioni affettive con partner (aderenti o meno alla rete), come spiegato sopra, e che creano a loro volta una condizione di dipendenza, anche da un punto di vista emotivo.

È sicuramente auspicabile che il progetto Alba consolidi la collaborazione con la Commissione Territoriale di Verona, oltre che con le reti di avvocati con cui da anni collabora in sede di ricorso (per diniego delle domande di asilo), coinvolgendoli maggiormente nei percorsi delle donne, al fine di promuovere procedure il più possibile

tutelanti (intervista, Avvocata ASGI Bolzano, 21/02/2020). Dalla nostra ricerca è emersa anche la necessità di una riflessione finalizzata all'attivazione di nuove strutture dedicate all'accoglienza e alla pre-emersione, per garantire alle donne un tempo sufficiente per scegliere se entrare o meno in un progetto di protezione e per capirne regole e funzionamento. Tale necessità è evidente a fronte di una presenza tuttora significativa di donne, soprattutto nigeriane, nelle strutture CAS (in percentuale corrispondente al 22% nel febbraio 2020) e di una presenza importante, ancorché non quantificabile, di donne "fuori quota".

Capitolo 6

I minori stranieri non accompagnati e i minori stranieri vittime di tratta e grave sfruttamento

I minori stranieri non accompagnati nella Provincia Autonoma di Bolzano, come nel resto del territorio italiano, sono sotto la responsabilità del Comune di Bolzano ed in particolare del SIS, ma anche della Provincia Autonoma. Alla fine degli anni '90 è stato attivato un coordinamento provinciale che è tuttora operato del CRAIS⁵⁴ (Coordinamento Strutture Socio-Pedagogiche per Minori in Alto Adige - Coordination of Socio-Pedagogic Facilities for Minors in Alto Adige), al fine di favorire la collaborazione tra le comunità comprensoriali (servizi sociali territoriali gestori delle strutture per minori).

Nel 2000, la presenza di minori stranieri non accompagnati in strada ha sollecitato l'attenzione delle istituzioni. Nel 2001, la Provincia ha quindi attivato una procedura di accoglienza che consta di prima accoglienza, seconda accoglienza, accoglienza assistita in alta autonomia (intervista, Direttrice SIS Minori, 18/02/2020). Inizialmente, il Piano Provinciale di Prima Accoglienza prevedeva 12 posti (per 6 mesi).

Con l'incremento degli arrivi in Italia, in coincidenza con la cosiddetta "Emergenza nord Africa", nel 2011, sono cresciuti anche i transiti al Brennero, soprattutto nel periodo 2014-2016, con numerosi minori in arrivo dal sud Italia. Molti sono sfuggiti ai controlli e non sono stati quindi identificati come minori. Nel 2016 sono stati aperti due centri di prima accoglienza dedicati. Molti dei minori erano trasferiti attraverso il canale ministeriale. Nello stesso anno sono stati assistiti circa diciotto minori, in maggioranza somali ed eritrei – mentre tra il 2000 e il 2014 la maggior parte di minori erano di origine albanese e kosovara e, più raramente, marocchina o tunisina. Quasi tutti hanno proseguito il loro viaggio verso il nord Europa, subito dopo l'ingresso nella struttura di accoglienza. Ora i movimenti sono generalmente inversi, dal nord Europa verso l'Italia e riguardano soprattutto minori da Albania e Kosovo.

Attualmente il SIS ha in carico 70 minori e neo-maggiorenni. Le presenze riscontrate sul territorio di Bolzano e provincia riguardano principalmente: minori bengalesi coinvolti nella tratta - che spesso abbandonano i progetti per raggiungere altre città; minori coinvolti nello spaccio di droga, spesso di nazionalità marocchina tunisina e algerina; minori autori e vittime di reato, ma non riconosciuti come vittime (intervista, Responsabile Ufficio Minori e Inclusione Sociale, Provincia Autonoma Bolzano, 20/02/2020), provenienti dall'area del Maghreb.

I posti per minori stranieri non accompagnati maschi a Bolzano sono (mappa 2):

- 16 posti presso la struttura Conte Forni (dal 2016 anche posti fuori provincia, ne sono rimasti 4 per minori in transito);
- 12 posti in 3 centri di prima accoglienza a Bolzano;
- 12 posti a Casa Rossa;
- 16 posti all'ex Lemayer (poi chiuso, con apertura di 15 posti a Merano, in provincia).

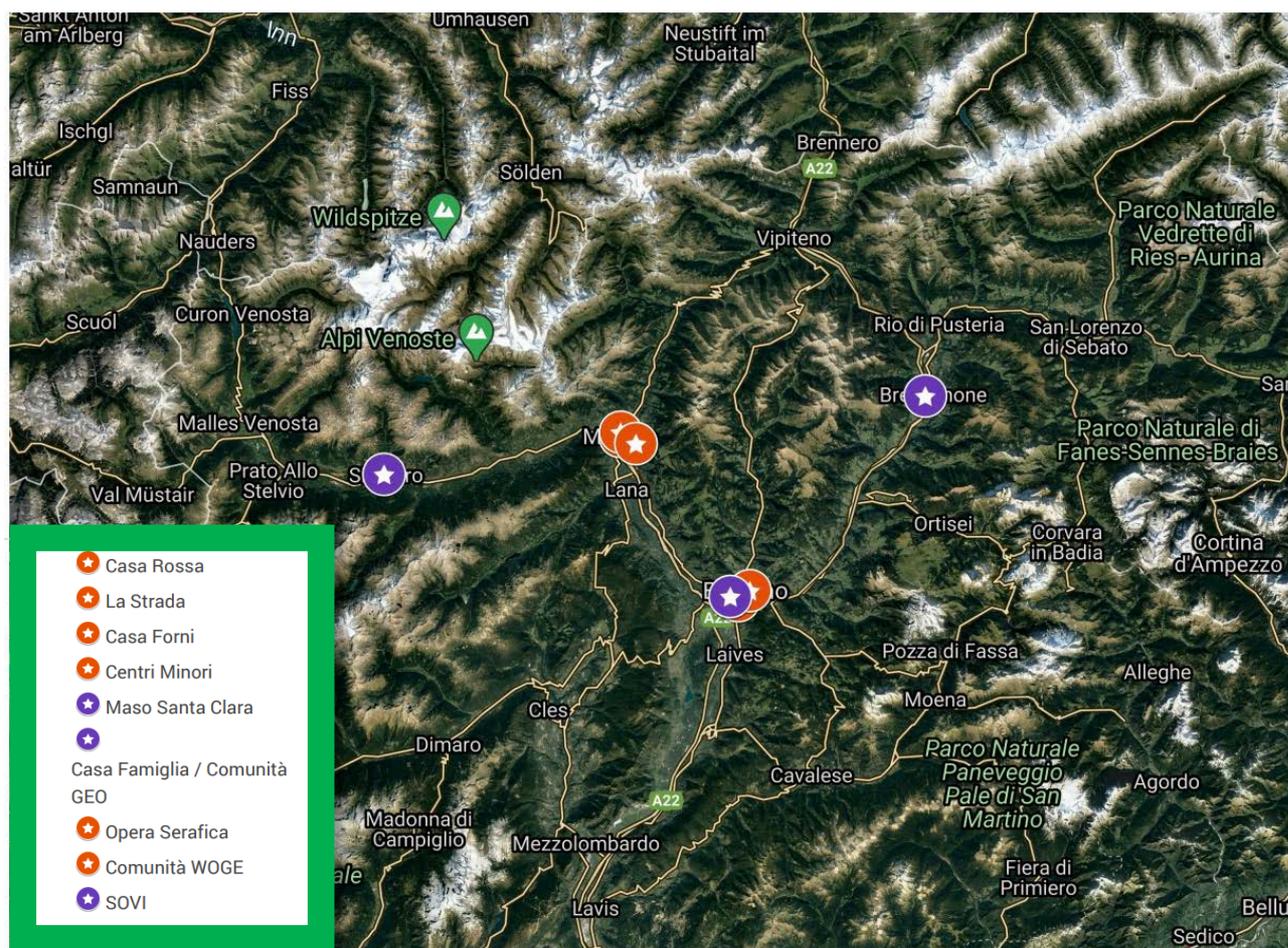
Per quanto riguarda le minori, il collocamento viene fatto generalmente direttamente nelle strutture socio pedagogiche, senza afferire alle strutture in emergenza, come avviene per i maschi minorenni (mappa 2):

- Maso Santa Clara, La Strada Bolzano - comunità socio-pedagogica integrata;

Per maggiori informazioni vedere il sito dedicato: www.crais.it Ultimo accesso/Last access: 30/12/2020.

- Kinderdörf, Bressanone, Merano;
- Sovi, in Val Venosta.

Dal 2017 sono arrivate tuttavia poche ragazze minorenni, 8 in totale: 1 tunisina in stato di gravidanza, 4 somale (di cui 3 si sono allontanate), 2 nigeriane in stato di gravidanza e 1 nigeriana riconosciuta come rifugiata. Va spiegato che per le vittime di tratta minorenni, Alba ha creato un protocollo con il SIS per gestire l'accoglienza, che viene organizzata caso per caso poiché il numero di posti è insufficiente (intervista, Direttore Progetto Alba, 17/02/2020).



MAPPA 2: STRUTTURE PER MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI A BOLZANO (ROSSO: PER MASCHI; VIOLA: PER FEMMINE) (NON È INDICATO L'INDIRIZZO ESATTO DELLE STRUTTURE PER MOTIVI DI PRIVACY E SICUREZZA)

La presa in carico dei minori stranieri non accompagnati

Il minore può arrivare al servizio SIS in autonomia o in seguito ad una segnalazione della polizia, nel caso in cui sia fermato dalla polizia di frontiera o da altre forze dell'ordine. È stato infatti definito un protocollo in base al quale le forze dell'ordine che entrano in contatto con un minore sono chiamate ad attivare la rete di tutela. È successo frequentemente che il SIS abbia ricevuto segnalazioni dalla polizia di frontiera di San Candido, ma i minori segnalati non sono quasi mai arrivati al SIS (intervista, Direttrice SIS Minori, 18/02/2020).

Entro terzo giorni il servizio sociale si attiva per organizzare un colloquio, durante il quale interviene anche un mediatore linguistico-culturale, con i seguenti obiettivi: comprensione del percorso del minore; spiegazione del funzionamento della vita in comunità; informativa legale; inserimento scolastico; raccolta informazioni per la preparazione di una relazione da inviare al Tribunale dei minorenni che, generalmente in un mese e mezzo, provvede a nominare un tutore che rappresenti il minore. Successivamente, colloqui di monitoraggio vengono organizzati con cadenza mensile, anche nelle strutture di accoglienza.

Un dato positivo della presa in carico dei minori nel territorio della Provincia di Bolzano riguarda la l'uso dello strumento del "proseguo amministrativo", ossia dell'accoglienza dei neo-maggioresenni fino ai 21 anni, prassi consolidata prima ancora dell'approvazione della Legge Zampa 47/2017 che ne ha promosso l'uso. Paradossalmente, in seguito all'approvazione della Legge Zampa, è diventato sempre più difficile per i servizi sociali ottenere l'autorizzazione per il proseguo, a causa dei tempi ristretti tra l'accesso ai servizi dei minori e il compimento dei 18 anni, della tendenza a considerare l'arrivo in prossimità della maggiore età come strumentale (intervista, Direttrice SIS Minori, 18/02/2020). Per questo spesso il proseguo è autorizzato per soli 6 mesi, con l'obbligo di attivare un percorso di inclusione, diventando quindi un meccanismo "premiante", legato alla percezione (evidentemente discrezionale) di una reale motivazione da parte del minore.

Altre criticità sono emerse rispetto alla presa in carico e riguardano in particolare: l'assenza di un supporto di mediazione linguistico-culturale; il ruolo limitato del servizio psicologico che viene attivato, non come parte di un percorso di accompagnamento, ma solo in caso di ricoveri TSO (trattamento sanitario obbligatorio – attivato quando una persona viene sottoposta a cure mediche contro la sua volontà). La nomina del tutore non è parte di una prassi consolidata, per quanto riguarda il Tribunale di Bolzano, contrariamente a quello di Trento – lasciando spesso la responsabilità per il minore al solo Dirigente del servizio sociale. Ci sono stati tuttavia dei miglioramenti e le nomine sono ora più frequenti (intervista, Direttrice SIS Minori, 18/02/2020). La responsabile per l'area minori suggerisce che le procedure di nomina siano ormai regolari e puntuali (email, Responsabile Ufficio Minori e Inclusione Sociale della Provincia Autonoma di Bolzano, 17/11/2020), dato in linea con quanto suggerito da alcune operatrici del territorio nel mese di febbraio 2020.

Capitolo 7

Movimenti secondari, mobilità e tratta⁵⁵

I controlli delle frontiere e la gestione della migrazione europea non hanno portato all'eliminazione, né alla riduzione dei movimenti di persone ed è improbabile che tali misure risultino efficaci in tal senso. Hanno tuttavia contribuito a rendere le migrazioni progressivamente più rischiose, costringendo le persone ad una mobilità circolare esasperata (Tazzioli, 2017), caratterizzata da movimenti secondari. Le persone in cerca di protezione internazionale sono costrette a continui spostamenti all'interno dei confini europei, per effetto delle procedure "Dublino" edelle riammissioni informali, in una condizione di perenne attesa in termini di regolarizzazione e dunque di possibilità di stabilizzazione (Caroselli, 2020). Questa mobilità esasperata è la conseguenza di politiche restrittive, caratterizzate da controlli alle frontiere, assenza di meccanismi efficaci di referral e protezione, un complesso regolamento Dublino che non sempre tutela le persone (Sommaruga, 2018), diseguali possibilità di inclusione per le diverse categorie di migranti.

I movimenti secondari sono spesso invisibili alle istituzioni e l'esperienza delle donne vittime di tratta, la cui mobilità dipende dalle reti di sfruttamento e controllo, è per questo ancora più rischiosa, soprattutto laddove non esiste un sistema di identificazione rapido, come nel caso dei confini europei, di cui il Brennero è un esempio (intervista, Responsabile Croce Rossa Brennero, 19/02/2020). Questo mette in discussione l'efficacia dell'attuale approccio delle politiche migratorie che da un lato incoraggiando i rientri, dall'altro prevedono soluzioni temporanee, mentre i migranti chiedono il diritto alla mobilità, per continuare nel loro progetto migratorio (Könönen, 2018). L'inasprimento delle politiche europee in materia di asilo ha creato sempre più ostacoli e difficoltà nelle traiettorie degli individui (Papastergoadis, 1999; Fontanari, 2017) e queste includono appunto i movimenti secondari, nonché l'interruzione di qualsiasi programma di inclusione e la continua sospensione delle aspettative e delle progettualità (Caroselli, 2020). Il movimento è incorporato nell'esperienza dei migranti, ma è anche un'esperienza cognitiva ed esistenziale (Griffith et al., 2013, Radu, 2010) che, nel caso delle donne coinvolte nella tratta, rende ancora più complesso sfuggire allo sfruttamento, pure nella mobilità (spaziale), per procedere verso l'autodeterminazione (Caroselli, 2020).

Movimenti secondari, mobilità e tratta nell'area di Bolzano/Brennero⁵⁶

A seguito della creazione dello spazio Schengen, nel 1998, le istituzioni italiane e austriache si sono attivate per rimuovere il confine "simbolico" e "materiale" del Brennero, che tuttavia non ha mai abbandonato la sua funzione coercitiva, ristabilita attraverso accordi trilaterali Italia-Germania-Austria, che hanno definito un sistema di "controlli mobili". Questi accordi, ispirati agli articoli 25 e seguenti del Codice Frontiere Schengen, sono alla base dei meccanismi che paradossalmente contribuiscono ai movimenti secondari dal nord al sud Europa e viceversa.

Si tratta di accordi che hanno consentito agli Stati Membri di re-introdurre temporaneamente i controlli alla frontiera del Brennero, per motivi di sicurezza pubblica e per scongiurare gravi rischi per la sicurezza interna. Tre accordi sono stati firmati nel 1997 (ingresso e riammissione di soggetti migranti), 2014 (controlli sui treni Euro City diretti a Monaco di Baviera), 2017 (controlli sui treni merci con l'obiettivo di identificare e fermare i migranti

⁵⁵ Estratto da Semprebon e Caroselli (in press), integrato con materiale etnografico e interviste.

⁵⁶ *ibidem*

che tentano di attraversare il confine) (Antenne Migranti & ASGI, 2017). In pratica, tali accordi mirano a contenere la pressione migratoria intraeuropea e a combattere la migrazione irregolare, ma non hanno eliminato la circolazione delle persone, rendendo invece gli spostamenti più lunghi e rischiosi.

Mentre i migranti che arrivano sulle coste dell'Italia meridionale entrano nel sistema di accoglienza attraverso il sistema di accoglienza ordinario, come spiegato sopra, i migranti che arrivano via terra possono incontrare notevoli ostacoli nell'accesso a qualsiasi forma di accoglienza e protezione: se manifestano la volontà di presentare domanda di asilo, la formalizzazione della domanda può richiedere molto tempo e l'ingresso nel sistema di accoglienza può richiedere ancora più tempo (vedi per esempio. NAGA, 2018) o essere eventualmente negato. Come precisato nel Decreto Legislativo 142/2015, il diritto all'accoglienza in Italia è concesso solo ai richiedenti asilo senza mezzi di sussistenza e per i richiedenti asilo per i quali l'Italia è responsabile secondo il Regolamento Dublino III. Alcune categorie di migranti rimangono quindi escluse dall'accoglienza o rischiano di esserlo. Tra questi rientrano certamente i migranti in transito, così come i migranti riammessi in Italia in seguito ad una procedura di respingimento collegata al Regolamento Dublino.

Per la sua posizione geografica e strategica - lungo il tracciato ferroviario del Brennero e de facto l'ultima grande città prima del Brennero - la città di Bolzano è anche, come spiegato, una zona di transito. È diventata una sorta di "hotspot interno", a seguito dei controlli effettuati al Brennero e a Bolzano, che hanno costretto di fatto i migranti, fermati sui treni o in stazione o al confine, a rientrare a Bolzano. Attualmente, circa 150 persone attraversano il confine ogni mese in entrambe le direzioni (intervista, Responsabile Croce Rossa Brennero, 19/02/2020), confermando il numero medio di attraversamenti degli ultimi anni - a fine giugno 2017 corrispondeva ad un totale di 146 persone (Antenne Migranti & ASGI, 2017). Anche le nazionalità non sono cambiate molto. Come confermato dall'accesso agli atti della polizia di frontiera, la nazionalità nigeriana e nigerina sono le prevalenti. Il trend riguarda persone nigeriane, afghane e pakistane e un numero in diminuzione di donne nigeriane (intervista, Direttore Consulenza Profughi Caritas, 20/02/2020). I dati della Caritas mostrano che gli arrivi autonomi sono in calo. Al momento, includono soprattutto donne che tornano dalla Germania (10% degli arrivi a Bolzano), con riammissioni informali - un fenomeno relativamente recente. Tra le principali criticità dei loro percorsi va sottolineata la non accettazione della domanda di asilo da parte della Questura di Bolzano, che chiede di presentarla nella città italiana in cui era stata presentata per la prima volta.

Circa l'80% delle persone sono richiedenti asilo in fase di appello. Non sempre i loro movimenti sono visibili, spesso sfuggono ai controlli. I più invisibili riguardano le donne migranti, in particolare donne nigeriane vittime di tratta, come nel caso di Faith (box). Nessuno di questi movimenti è conteggiato nelle statistiche, quindi rimangono in gran parte sconosciuti - come succede con gli spostamenti in auto da Trieste (confine con la Slovenia), delle persone che attraverso la rotta balcanica.

Dal 2015, i valichi di frontiera del nord Italia si sono caratterizzati per una certa "fluidità": i migranti non sono sempre soggetti ai controlli di polizia, sul lato austriaco del confine, e sono spesso lasciati liberi di attraversare verso sud per raggiungere l'Italia. I controlli nella direzione opposta sono stati molto più sistematici e molti migranti sono stati fermati e invitati a riprendere il treno verso sud. Un atteggiamento simile è stato segnalato dalle forze di polizia che controllano i treni che transitano nella stazione di Bolzano, con il probabile risultato che i migranti ritornano a Trento, la prima grande città a sud di Bolzano, anche se secondo i volontari di Antenne Migranti ciò non accade da novembre 2017 (nota di campo, 20/08/2018).

Molti dei migranti che hanno cercato di raggiungere il nord Europa sono stati fermati e sono rimasti bloccati nell'area Brennero/Bolzano, in seguito a riammissioni informali in Italia, operate dalla polizia di frontiera italiana, su richiesta della polizia di frontiera austriaca. Nel 2015, erano almeno 100 le persone che venivano fermate e bloccate ogni giorno a Bolzano, dopo un controllo sui treni. Secondo il Direttore della Caritas, attualmente il 10%

dei migranti fermati è rappresentato da donne, in gran parte di nazionalità nigeriana, che rientrano in Italia per via della procedura Dublino (dopo essere arrivate in Italia nel periodo 2014-2015), oppure di donne che arrivano dall'America Latina - una tendenza più recente (intervista, 20/02/2020). La Caritas stima che solo il 3% dei migranti che arrivano a Bolzano si vedono riconosciuta una forma di protezione internazionale, in linea con gli esiti delle domande di asilo in tutto il territorio italiano. Molte di queste persone si sono trovate in una sorta di limbo, in attesa di accedere alla procedura di asilo o di proseguire il viaggio. Di conseguenza, si è moltiplicato il numero di persone "bloccate" nella città di Bolzano, spesso senza fissa dimora, all'interno di un farraginoso sistema di accoglienza che li costringe a lunghi periodi di attesa, pur se in situazioni di estrema fragilità.

I richiedenti asilo arrivati autonomamente a Bolzano sono stati trattati come "cittadini di seconda classe", rispetto ai migranti arrivati via mare sulle coste meridionali italiane, una nuova categoria di esclusi (Degli Uberti, 2019) - e lo stesso è successo ai migranti che hanno attraversato altri confini terrestri (in arrivo per esempio dalla rotta balcanica). Il processo di categorizzazione che ha informato le pratiche locali ha di fatto impedito l'accesso al diritto all'accoglienza e all'asilo e richiede un ripensamento profondo al fine di superare un approccio caratterizzato da criteri di "merito" (vedi Zetter, 2007; Manocchi, 2014) che nulla hanno a che fare con il principio giuridico del "diritto", alla base del sistema di asilo e accoglienza. In questo sistema di sostanziale abbandono istituzionale, le donne sono particolarmente a rischio, soprattutto se assoggettate a reti di trafficanti (Caroselli, 2020).

Il regolamento Dublino e le vittime di tratta

Negli ultimi anni l'Italia ha registrato un aumento delle procedure Dublino in entrata: nel 2018 ha registrato 42.911 decisioni (Eurostat, 2019⁵⁷), rispetto alle 26.627 del 2017. I termini per la valutazione sono spesso scaduti, a causa di notevoli ritardi nella procedura, con il risultato che molti migranti non sono stati riammessi nel primo Paese di approdo. Nei primi mesi del 2019, il numero dei richiedenti asilo trasferiti in Italia con la procedura Dublino è stato maggiore rispetto agli arrivi via mare⁵⁸. Di questi la maggior parte provenivano da Svizzera, Germania, Austria e Svezia e il principale aeroporto utilizzato per i trasferimenti è l'aeroporto Fiumicino di Roma⁵⁹.

Il Regolamento Dublino III stabilisce che lo Stato Membro competente per la domanda di asilo è lo Stato in cui il richiedente asilo è stato registrato per la prima volta, in seguito al suo ingresso in Europa, nel database EURODAC. Prevede inoltre che il richiedente asilo deve rientrare in questo stato. Nel caso in cui sia vittima di tratta, la normativa europea afferma con chiarezza che il richiedente asilo non deve essere trasferito, laddove si configurino possibili situazioni di indigenza, mancanza di adeguata assistenza sanitaria. Per quanto riguarda le persone vittime di tratta, poiché sono riconosciute come vulnerabili, è previsto che l'eventuale trasferimento avvenga soltanto dopo aver tenuto in debita considerazione l'obbligo di fornire tutte le necessarie garanzie di protezione, standard adeguati di accoglienza e un trattamento consono atto ad evitare fenomeni di rimpatrio e re-trafficking. Per prevenire ciò è necessario attivare un efficace sistema di referral, anche attraverso lo scambio di informazioni tra le unità del sistema Dublino dei diversi Stati Membri, ma non sempre questo avviene.

⁵⁷ Data available on Eurostat website: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application Ultimo accesso/Last access: 10/01/2021

⁵⁸ Dati disponibili a questo sito: www.infomigrants.net/en/post/17242/eu-member-states-ask-italy-to-take-back-46-000-migrants Ultimo accesso/Last access: 30/01/2020.

⁵⁹ Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Relazione al Parlamento 2020. <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/c11fcf360be0e8a21d6afea885d93b6a.pdf> Ultimo accesso/Last access: 30/12/2020.

Se la persona è considerata una presunta vittima di tratta e decide di entrare in un programma di protezione, ma non può essere collocata nel territorio in cui arriva per ragioni di sicurezza/tutela (presenza della rete criminale in quel dato territorio, particolari bisogni in quanto madre con bambino, mancanza di posti in accoglienza, ecc.), può essere trasferita in un progetto antitratta di un altro territorio italiano, attraverso una procedura di rete attivata dal numero verde Antitratta (intervista, Referente numero verde Antitratta 03/06/2020). Come spiegato sopra, sul territorio della Provincia Autonoma di Bolzano, il progetto Alba è referente della comunicazione con l'ente antitratta tedesco, KOK e svolge un ruolo "ponte" (intervista, Direttrice La Strada, 04/05/2020).

Laddove la persona vittima di tratta non è trasferita per effetto del procedimento Dublino, come spesso è accaduto a causa di ritardi nella procedura, si apre il rischio di rientro. Nel caso della Svezia per esempio, le vittime di tratta sono titolari di un permesso di soggiorno nel caso in cui accettino di collaborare con le autorità giudiziarie nell'ambito di un procedimento penale a carico dei trafficanti. Tuttavia, terminata la collaborazione è previsto il rientro tramite la procedura di rimpatrio volontario assistito - spesso senza un adeguato risk-assessment. A questo proposito sono stati riscontrati pesanti impatti negativi, anche con esiti di re-trafficking, come esemplificato dal caso di Joy (box).



Riammissione informale al Brennero: la storia di Faith

Il 6 dicembre 2017 Faith, donna nigeriana, all'ottavo mese di gravidanza, arriva al Binario Tronco Nord del Brennero con un treno proveniente dall'Austria. È insieme ad un gruppo di 8 persone, tra cui molte donne, con in mano un foglio di respingimento dall'Austria e un decreto di espulsione dalla Germania.

La polizia di frontiera del Brennero blocca il gruppo e lo fa risalire sul treno per Innsbruck. Il gruppo viene fatto scendere alla stazione di Gries e portato in Commissariato. Si scopre che il gruppo ha viaggiato in un treno merci da Verona a Monaco ed è stato intercettato a Rosenheim. La Germania li espelle e l'Austria impedisce la loro permanenza sul territorio applicando un tempo di uscita di 14 giorni.

Due giorni dopo, Faith si trova a Bolzano, la polizia austriaca ha riaccompagnato la donna alla rotatoria che segna il confine tra Italia e Austria. Le sono stati sottratti i soldi e il cellulare, come cauzione per aver tentato l'attraversamento del confine.

La Questura di Bolzano le rilascia un permesso di soggiorno per motivi di salute con data di scadenza al termine della gravidanza. Per alcune settimane Faith resta in una stanza di albergo accudita dalle volontarie di SOS Bozen (associazione di volontariato che attualmente non esiste più). Il servizio Consulenza Profughi della Caritas riceve Faith e scopre che la Questura non sta portando avanti la procedura per la domanda di asilo. Allo stesso tempo, in considerazione dei suoi racconti sul proprio percorso, il progetto Alba fissa un colloquio di valutazione.

Per alcuni mesi la domanda di asilo di Faith resta sospesa e successivamente si scopre che la donna, già richiedente asilo in Italia nel 2015, deve presentare una domanda reiterata (che normalmente si presenta qualora siano sopravvenuti nuovi elementi rilevanti per la domanda di asilo).

Il primo colloquio con il progetto Alba ha luogo dopo sette mesi. Nel frattempo ha vissuto in albergo, in attesa di permesso di soggiorno (in quanto la sua domanda di asilo è stata bloccata per verifiche). Resta in albergo fino al mese di maggio del 2018 e poi viene trasferita in un centro in periferia di Bolzano, lontana dai servizi del centro città.

La domanda di asilo viene processata e la Commissione Territoriale fissa l'audizione un anno e mezzo più tardi e la interrompe, come previsto dal sistema di referral, inviando la donna al progetto Alba per un colloquio di approfondimento relativamente agli indicatori di tratta. L'equipe di valutazione non aveva identificato indicatori di tratta nel primo colloquio e non aveva richiesto l'accoglienza della donna in programma, in quanto madre con bambino (target per il quale il progetto antitratta non è organizzato). Faith non poteva nemmeno accedere alle strutture dedicate a donne con bambino dell'IPAI perché sprovvista di un documento di soggiorno.

In seguito al secondo colloquio di valutazione del progetto Alba (dopo il quale l'operatrice invia una relazione alla Commissione Territoriale), la Commissione Territoriale riconosce a Faith la protezione umanitaria, non lo status di asilo, nonostante gli evidenti elementi di tratta e l'esposizione al rischio nel Paese di origine e in Italia. Faith viene trasferita in un CAS fuori Bolzano.

Al momento Faith ha terminato il percorso di accoglienza, non ha un lavoro, né fonti di reddito per crescere sua figlia. La sua accoglienza si è prolungata a causa della pandemia ma presto dovrà lasciare la struttura e cercare una sistemazione autonoma, cosa molta improbabile visto che la donna è tuttora senza lavoro, che non riesce a trovare anche a causa della cura che necessita la figlia e della mancanza di supporto in termini di materiale, oltre che per le difficoltà legate alla pandemia e alla crisi economica.



La mobilità esasperata: la storia di Joy

Joy è una ragazza nigeriana, ancora minorenne. Nel 1996 è stata trafficata dalla Nigeria all'Europa, all'età di quindici anni. È arrivata in Europa in aereo, con un visto falso, accompagnata dalla sua madame e da un uomo. Ha contratto un debito di 50.000 dollari.

Nel suo percorso come vittima di tratta ha dovuto attraversare Portogallo, Spagna, Francia e Italia. In Italia ha vissuto a Torino, a Porta Palazzo, in una connection-house dove ha lavorato come prostituta, sotto il controllo della sua madame, che spesso la picchiava e le sottraeva tutto il denaro per ripagare il debito.

Nel 1999 Joy ha conosciuto un uomo, di cui si è innamorata, e del quale è rimasta incinta. L'uomo le ha promesso di liberarla dalla madame e di sposarla. Sono fuggiti in Spagna dove nel 2001 è nata la sua bambina. L'uomo ha poi disatteso la promessa di matrimonio, ma ha riconosciuto la bambina. Si è unito ad un'altra donna, insieme alla quale ha iniziato a ricattare Joy, costringendola a prostituirsi per ricompensarlo di averla salvata dalla madame.

Nel 2001 Joy decide di fuggire e tornare in Italia per raggiungere un'amica a Catania, che la aiuta con la bambina mentre lei continua a lavorare come prostituta per ripagare il debito e mantenere sua figlia.

Nel 2002 si sposta a Roma, con l'aiuto di un'amica che le tiene la bambina mentre lei lavora. Sotto consiglio dell'amica affida sua figlia ad una famiglia italiana, a Napoli, che in cambio di denaro si offre di prendersi cura di sua figlia. Per molti anni Joy lavora come prostituta a Roma e si reca a Napoli a trovare la bambina e a portare il denaro alla famiglia italiana.

Nel 2006 viene intercettata, senza documenti, dalla polizia italiana, e viene portata in un CPR dove è stata detenuta per tre mesi. Dopo il rilascio – in quanto vulnerabile – ha deciso di far rientrare sua figlia in Nigeria e con l'aiuto della sua amica l'ha fatta viaggiare con un visto falso. La bambina viene affidata alla nonna in Nigeria e Joy viene costretta ad andare in Svezia per lavorare come prostituta.

In Svezia Joy resta invisibile alle istituzioni fino al 2015. Esausta della sua condizione fa richiesta di asilo. La richiesta viene rigettata e viene disposto un rimpatrio verso la Nigeria. In Nigeria viene incarcerata e poi liberata da uno zio (che ancora oggi la ricatta per avere del denaro). In Nigeria scopre che sua madre è stata uccisa e che sua figlia è stata portata in Europa.

Joy contrae un nuovo debito e viaggia di nuovo dalla Nigeria attraverso il Niger, la Libia per giungere in Italia, dove fa richiesta d'asilo. Viene fermata dalla polizia sul treno Bologna- Monaco e inviata a Bolzano come richiedente asilo.

In Questura a Bolzano fa richiesta d'asilo e denuncia la scomparsa di sua figlia. Scopre che è in un centro per minori stranieri non accompagnati Alto Adige. Rassicurata dalle notizie sulla figlia decide di chiedere aiuto alle volontarie dell'associazione Binario 1. Fa un primo colloquio con il progetto Alba che però non riscontra indicatori utili e chiude il caso, sostenendo che Joy non è più vittima di tratta perché la sua storia è molto lunga e ha sicuramente ripagato il debito. Grazie al sostegno delle volontarie, Joy accede alla casa rifugio Binario 1, affronta l'iter di regolarizzazione – richiesta d'asilo, audizione in Commissione Territoriale – ed ottiene un permesso di soggiorno. Continua a cercare una casa e un lavoro.

Diventata ormai donna, Joy, che ora ha 40 anni, lavora come assistente domiciliare, assistendo una donna anziana. Ha una sua abitazione, ma molti problemi di salute. Ha subito vari aborti che lei riconduce al rito juju e al debito non ancora ripagato. Nel dicembre 2018, Joy ha intrapreso un percorso per depositare un ricorso alla CEDU, grazie al supporto di un avvocato e di una rete di volontarie, per denunciare l'inadempienza degli Stati Membri in cui è transitata (Italia, Francia, Svezia), le violenze subite dal sistema e spera in un risarcimento e nella conclusione di un percorso condannato a non terminare finché il debito verrà usato continuamente come ricatto e percepito come spiegazione degli propri insuccessi e problemi personali e familiari. Attualmente riceve ancora telefonate di minaccia - da suo zio e da altre figure della rete che rivendicano il denaro che ancora deve restituire. Faticosamente sta riallacciando il rapporto con sua figlia, non è più tornata in strada a lavorare ma le sue condizioni di salute si sono aggravate durante la pandemia, quando ha perso il lavoro e ha iniziato a vivere di nuovo il distacco dalla figlia.

Capitolo 8

Conclusioni

Dopo il picco registrato nel 2017, gli arrivi di persone richiedenti asilo nella città di Bolzano, soprattutto per quanto riguarda le donne, e più nello specifico le donne nigeriane, è diminuito. Allo stesso tempo si è registrato un aumento, come nel resto del territorio italiano, di cosiddetti movimenti secondari, che vedono i migranti e le migranti attraversare più volte i confini interni all'Europa.

Questo e-book si è concentrato sul contesto di Bolzano/Brennero, nella Regione Trentino-Alto Adige, al confine tra Italia e Austria. Si tratta di un contesto particolare, in quanto area di transito verso il nord Europa e di rientro verso l'Italia, ma anche perché Bolzano, a seguito della vicinanza con il confine del Brennero e delle modalità di controllo e gestione delle migrazioni in quest'area si è via via trasformato in una sorta di "confine interno". Oggetto di analisi sono stati in particolare il sistema antitratta e il sistema di asilo di Bolzano, soprattutto con riferimento all'obiettivo di tutela delle donne richiedenti asilo e vittime di tratta. Abbiamo inoltre approfondito le esperienze e le violenze subite da alcune donne e dai minori. Una sezione specifica è stata inoltre dedicata ai movimenti secondari, fenomeno più recente ma sempre più rilevante, destinato a modificare l'approccio degli enti antitratta e di tutti gli enti ed istituzioni coinvolti, direttamente o indirettamente, nel sistema antitratta o nella tutela dei target di questo sistema. La letteratura accademica e non ha infatti più volte rilevato l'assenza di una sufficiente riflessione sulle dinamiche di mobilità e dispersione delle persone vittime di tratta, soprattutto donne e minori, all'interno dello spazio europeo, spesso strettamente collegate e meccanismi di identificazione rapidi (o quasi inesistenti) e inefficaci e interventi di tutela inadeguati, soprattutto nelle zone di frontiera.

La ricerca ha mostrato come i controlli, così come sono stati operati al Brennero, abbia avuto un impatto negativo sui migranti transitati in quest'area e nel territorio del Comune di Bolzano e abbiano messo in difficoltà il sistema di accoglienza nella città di Bolzano, sul quale si sono riversati la maggior parte degli arrivi. Si è evidenziata scarsa collaborazione tra i sistemi antitratta e di asilo di Bolzano e il sistema transfrontaliero, con il risultato che molti migranti, compresi i soggetti più vulnerabili, tra cui sicuramente le donne e i minori richiedenti asilo vittime di tratta, si sono dispersi nel territorio trentino o sul più ampio territorio italiano o europeo, oltre il confine.

Questa mobilità, che abbiamo descritto come una mobilità esasperata, è anche frutto di processi estremamente selettivi di accesso all'accoglienza stabiliti dalla Provincia di Bolzano, associati all'"etichettamento" dei migranti e delle migranti come "ammissibili" o meno e di conseguenza come "tutelabili" o meno. Questo processo ha di fatto escluso dalla tutela molti soggetti, in contraddizione con gli sforzi fatti dai sistemi di asilo e antitratta per garantire protezione e servizi adeguati.

Analizzando nello specifico il lavoro portato avanti dal progetto antitratta Alba, in collaborazione con le istituzioni locali, sia attraverso una serie di interviste agli operatori, che riprendendo il denso lavoro etnografico realizzato da Serena Caroselli, emerge l'impegno del progetto negli ultimi 20 anni. Sono stati fatti dei passi avanti positivi, come per esempio la definizione di un protocollo con la Commissione Territoriale di Verona e di collaborazioni con il sistema di asilo e il sistema di welfare locale. Tuttavia tanta è la strada che resta da fare, in un contesto che deve fare i conti non solo con le continue evoluzioni del fenomeno della tratta, ma anche della vicinanza con il confine del Brennero. Prima di tutto riteniamo sia necessario superare la frammentazione degli interventi, strutturati per lo più secondo un modello che, come abbiamo descritto, è fortemente selettivo e, a tratti (vedi per esempio la Circolare Critelli), discriminatorio. È necessario ripensare all'azione di tutela in chiave

integrata, per poter rispondere ai bisogni dell'utenza nel modo più efficace possibile, in considerazione delle molteplici dimensioni intersezionali che caratterizzano in particolare le traiettorie delle donne vittime di tratta (genere, età, violenze, ecc.).

Seppur l'attenzione nei confronti delle donne giunte a Bolzano sia cresciuta, risulta ancora insufficiente per accompagnarle nel raggiungimento degli obiettivi di tutela e soprattutto per assicurare una definitiva uscita dai circuiti di sfruttamento (sessuale e lavorativo), un reale e sostenibile accesso al lavoro e alla casa, che richiedono anche un sostegno alla maternità e alla cura dei figli, con tempi rispettosi dei percorsi biografici.

Molte sono le donne nigeriane vittime di tratta in stato di gravidanza e/o con figli a carico arrivate negli ultimi anni sul territorio di Bolzano e questo è un fenomeno registrato anche in altre regioni italiane, come la confinante Regione Veneto. Come abbiamo spiegato, sono tutte persone che, successivamente ad un periodo di permanenza prolungata nel sistema di accoglienza - o di esclusione dallo stesso - si sono disperse in altre città d'Italia e d'Europa, risucchiate nuovamente nella rete di sfruttamento, che ha offerto un supporto laddove le istituzioni non sono riuscite a fornire una tutela adeguata. Sono state escluse dall'accoglienza donne senza permesso di soggiorno (spesso in attesa di proseguire con la domanda di asilo, rimasta bloccata a causa di iter lunghi e farraginosi) o non prontamente identificate come vittime di tratta, a causa di un sistema di identificazione tuttora lacunoso. Eppure tutte queste donne sono soggetti estremamente vulnerabili che la normativa italiana ed europea chiedono, sia al sistema antitratta che al sistema di asilo, di tutelare, insieme ai loro figli.

Il lavoro etnografico svolto da Serena Caroselli parla della difficoltà di molte donne, non solo nigeriane, di accedere ai servizi, che vanno dall'accoglienza, all'assistenza legale e al non meno importante supporto psicologico, considerando che le loro esperienze sono dense di traumi stratificati. Una criticità evidente risiede anche nello scarso utilizzo della figura del mediatore nel territorio di Bolzano, figura professionale fondamentale per un accompagnamento adeguato, come mostrato dall'esperienza di molti progetti antitratta, ma anche nel più ampio sistema di asilo, in Italia. L'investimento da parte del Comune e della Provincia di Bolzano nella mediazione culturale è stato finora limitato, con il sostanziale appalto del servizio ad una cooperativa locale. Ad oggi non è stato definito un approccio sistematico e mediatori e mediatrici si attivano solo su chiamata, senza un approccio condiviso, né l'integrazione con i servizi del territorio. In altre parole, sebbene il Comune di Bolzano disponga di servizi e ampie risorse, rispetto ad altri Comuni italiani, sembra aver adottato ad oggi una gestione prevalentemente emergenziale, che ancora fatica a strutturarsi in un modello operativo consolidato, traendo spunto dalla preziosa esperienza maturata negli ultimi due decenni.

Emergenziali sono certamente le condizioni di accoglienza di vari centri, tra cui i centri che hanno ospitato donne e madri con bambini. Emergenziale è l'approccio alla tutela, che risultato frammentato e poco integrato. Emergenziale è il percorso di regolarizzazione: limitato è l'utilizzo dell'art. 18 e del permesso di soggiorno per protezione sociale e molti ostacoli permangono nell'accesso alla domanda di asilo. Tutto questo ha spinto molte donne a spostarsi da Bolzano per raggiungere altri territori, in Italia o negli Stati Membri vicini, soprattutto Germania e paesi nordici, ma anche Spagna e Francia, con il supporto della rete di sfruttamento, in assenza di reali alternative di inclusione e dopo lunghi tempi di attesa in condizioni di abbandono istituzionale.

Come spiegato dall'equipe di valutazione, il progetto Alba ha recentemente re-incontrato alcune donne, già ascoltate in precedenti colloqui di valutazione (nel 2017-2018). Questo è sicuramente un elemento molto positivo, perché suggerisce che le donne, nonostante percorsi spesso tortuosi, hanno trovato la forza per chiedere nuovamente aiuto. Rimangono dei dubbi rispetto alle motivazioni imputabili alla mancata tutela, in seguito al primo contatto. Riteniamo sia importante approfondire questo aspetto perché il bilancio delle esperienze di queste donne non è neutro e serve capire a fondo quali siano gli effetti del tempo passato

nell'attesa di accedere ai servizi. Queste donne sono vittime di tratta, incastrate in un sistema di debito che struttura le loro vite, sia materialmente che simbolicamente, e che scontano una sofferenza causata da traumi stratificati, che rendono ancora più difficile la fuoriuscita dai circuiti di sfruttamento e coercizione, che ne alimentano la dipendenza.

Sono storie molto complesse, in cui raramente le donne si auto-identificano come vittime e di cui molti dettagli vengono distorti (spesso per timore). Questo suggerisce la necessità di una rinnovata attenzione da parte degli operatori delle unità di contatto e valutazione e di continui aggiornamenti e formazione al fine di favorire un'identificazione il più possibile precoce. Seguendo questa strada il progetto Alba potrebbe ripensare la propria progettualità e rinnovarla, servendo anche da modello per altri progetti antitratta, soprattutto nelle zone di frontiera e sperimentando nuovi approcci alla tutela e nuove metodologie di contrasto alla tratta, soprattutto facendo fronte al sempre più evidente fenomeno dei movimenti secondari e garantendo alle donne richiedenti asilo vittime di tratta un'adeguata tutela che non le costringa a ri-affidarsi alla di sfruttamento. Così facendo il progetto Alba potrebbe anche migliorare l'approccio alla tutela dei minori stranieri non accompagnati.

Come abbiamo spiegato molte delle donne giunte a Bolzano più recentemente sono madri con bambini. Ma la tutela non riguarda solo i loro figli, ma altri minori presenti sul territorio di Bolzano, tutela che presenta ancora lacune, come suggerito dalla Garante regionale all'Infanzia e all'Adolescenza, soprattutto per quanto riguarda i tempi di nomina dei tutori, per quanto migliorati nell'ultimo anno.

All'interno del quadro che abbiamo descritto va chiaramente considerata la crisi economica, sanitaria e sociale legata alla pandemia da Covid-19, tanto più perché si inserisce in un quadro ancora debole di tutela delle vittime di tratta. Sarà dunque fondamentale per il progetto Alba procedere con la costruzione di interventi integrati, che sappiano valorizzare e far comunicare al meglio i sistemi antitratta, di asilo e di welfare locale, tenendo conto delle tante fragilità dei rispettivi target. Sono indubbiamente necessari tempi più lunghi per la presa in carico e l'accompagnamento verso l'autonomia, a fronte della difficoltà, nel territorio di Bolzano, di accesso alla casa, ma anche, a causa della pandemia, delle crescenti difficoltà (anche se minori rispetto ad altri territori) al mercato del lavoro. Tutto questo sarà possibile soltanto in virtù di programmi che sappiano affrontare efficacemente il tema della conciliazione dei tempi di cura e di lavoro, per permettere alle donne di crescere i propri figli e allo stesso di acquisire autonomia sociale ed economica, anche attraverso lo sviluppo di reti di supporto che consentano di uscire definitivamente dalla rete di sfruttamento e allo stesso tempo di affrancarsi dall'assistenza istituzionale. Non possiamo sottolineare abbastanza l'importanza di una sempre più stretta collaborazione tra sistemi e di un attento lavoro multi-agenzia che preveda la collaborazione anche con le forze dell'ordine e le istituzioni transfrontaliere.

Nell'ottica del lavoro di rete suggeriamo al progetto Alba e alla Provincia di Bolzano di valorizzare e consolidare le collaborazioni sovra-locali esistenti, ed in particolare la collaborazione con il progetto tedesco antitratta KOK e con il Coordinamento antitratta del Triveneto, che promettono di allargare lo sguardo sul fenomeno della tratta oltre i confini locali e di favorire un continuo scambio e aggiornamento sulle costanti evoluzioni in corso, soprattutto per quanto riguarda i movimenti secondari. Rispetto a questo crediamo sia fondamentale l'attivazione di un'aregolare collaborazione anche con l'Unità Dublino.

Infine, nell'ottica delle continue evoluzioni del fenomeno della tratta, suggeriamo caldamente il continuo monitoraggio delle forme di sfruttamento lavorativo e dell'accattonaggio, in cui sono coinvolti sia uomini che donne. Questo significa non soltanto monitorare le presenze in strada e le condizioni di vita delle persone, ma anche l'impatto che le misure di DASPO urbano e ordinanza anti-accattonaggio stanno avendo su questa popolazione, già fortemente impattata dalla pandemia.

Bibliografia

Abbatecola E. (2018) *Trans-migrazioni. Lavoro, sfruttamento e violenza di genere nei mercati globali del sesso*, Rosenberg & Sellier, Torino.

Andrijasevic R., Mai N. (2016) Trafficking (in) Representation: Understanding the recurring appeal of Victimhood and Slavery in Neoliberal Times. *Anti-trafficking Review*, 7: 1-10.

Antenne Migranti & ASGI (2017) Lungo la rotta del Brennero. Rapporto di monitoraggio sulla situazione dei migranti a Bozen e al Brennero.
Link: https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/report_di_monitoraggio_su_brennero_e_bolzano.pdf Ultimo accesso/Last access: 01/12/2020.

Antenne Migranti (2020) *(Un) welcome to Sudtirolo*, Quattro Pezzi Facili. Link: https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/dossier_web.pdf Ultimo accesso/Last access dicembre 2020 Ultimo accesso/Last access: 01/12/2020.

Anthias F., Yuval-Davis N. (1992) *Racialised boundaries: Race, Nation, Gender, Colour and Class and the Anti-Racist Struggle*, Routledge, London.

Anthias F. (2012) Transnational mobilities, migration research and intersectionality. *Nordic Journal of migration research*, 2(2): 102-110.

Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza (2019) Documento di Studio e Proposta. I movimenti dei MISNA alle frontiere settentrionali. Link: <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/movimenti-minori-stranieri-frontiere-settentrionali.pdf> Ultimo accesso/Last access dicembre 2020 Ultimo accesso/Last access: 01/12/2020.

Be Free (2016) *Inter/Rotte. Storie di tratta, percorsi di resistenza*. Link: https://www.befreecooperativa.org/wp-content/uploads/2021/01/INTERROTTE_befree.pdf. Ultimo accesso/Last access: 09/03/2021.

Benasso S. (2018) *Indagine conoscitiva sul fenomeno della tratta e dello sfruttamento della prostituzione in Provincia di Bolzano*. Documento interno fornito dal progetto Alba, Bolzano.

Boiano I. (2014) Il riconoscimento dello status di rifugiato e le persecuzioni sulla base del genere. In F. Biondi Dal Monte (a cura di) *Diritto di asilo e protezione internazionale*. Pisa University Press, Pisa, p.137-154.

Boiano I. (2017) *Rifugiate queste sconosciute*. Link: <http://www.ingenero.it/articoli/rifugiate-questesconosciute>. Ultimo accesso/Last access: 09/03/2021.

Caroselli S. (2020) *Percorsi attraverso i confini: un'etnografia delle esperienze delle donne richiedenti protezione internazionale e asilo tra Bolzano e il Brennero*. Tesi di Dottorato in Scienze Sociali, curriculum Relazioni e Processi Interculturali, DISFOR, Università Degli Studi di Genova.

Commissione Europea (2018) Data Collection on Human Trafficking in the EU. Link: <https://bit.ly/2msM72d> Ultimo accesso/Last access: 23/09/2019.

Commissione Europea (2018a) 2nd Report on the progress made in the fight against trafficking in human beings. Link: <https://bit.ly/3llbxle> Ultimo accesso/Last access: 04/12/2020.

Commissione Europea (2020) Data Collection on Human Trafficking in the EU. Link: <https://bit.ly/3ojCtJO> Ultimo accesso/Last access: 04/12/2020.

Crenshaw K. W. (1994) Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. In K. Crenshaw et al. (a cura di) *Critical Race Theory*, New Press, New York, p.357-383.

De Genova N., Tazzioli M. (eds.) (2016) *Europe/Crisis: New Keywords of «the Crisis» in and of «Europe»*, Near Futures Online.

Degli Uberti S. (2019) Borders within. An Ethnographic Take on the Reception Policies of Asylum Seekers in Alto Adige/ South Tyrol. *Archivio Antropologico Mediterraneo*, 21(2): 1-21.

De Masi Q. (2014) Trattate male. Sogni e paure delle più belle del reame. In Bastianetto L., Chiola V. (disegni di) *Trattate male. Sogni e paure delle più belle del reame*, Round Robin Editrice, Roma, p. 113.

Denaro C. (2016) Agency, resistance and (forced) mobilities. The case of Syrian refugees in transit through Italy. *Remhu: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 24(47): 77-96.

Dorlin E. (2005) De l'usage épistémologique et politique des catégories de sexe et race dans les études sur le genre. *Cahiers du Genre*, 39: 85-106.

EU Commission (2018) *Data Collection on Human Trafficking in the EU*. Link: <https://bit.ly/2msM72d> Ultimo accesso/Last access: 24/12/2020.

Farmer P. (2006) Sofferenza e violenza strutturale. Diritti sociali ed economici nell'era globale. In I. Quaranta (a cura di) *Antropologia medica. I testi fondamentali*, Raffaello Cortina Editore, Milano, p. 265-302.

Fassin, D. (2008), Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies in France, *Cultural Anthropology*, 20 (3): 362-387.

Fernandez L., Olson, J. (2011) To live, love and work anywhere you please: Critical exchange on Arizona and the struggle for locomotion. *Contemporary Political Theory*, 10: 415-417.

Fontanari E. (2017) Afterword. An ethnographic gaze on power and refugees. *Etnografia e ricerca qualitativa*, 1: 143-155.

Freedman J. (2015) *Gendering the International Asylum and Refugee Debate*, (2nd ed.), Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Freedman J. (2016) Engendering Security at the Borders of Europe: Women Migrants and the Mediterranean 'Crisis'. *Journal of Refugee Studies*, 30 (1): 1-15.

Frontex (2018) Risk Analysis. Link: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf Ultimo accesso/Last access: 01/09/2019.

Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (2020) Relazione al Parlamento. Link:

<https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/c11fcf360be0e8a21d6afea885d93b6a.pdf> Ultimo accesso/Last access: 01/12/2020.

Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (2018) Rapporto sul monitoraggio dell'operazione congiunta per il rimpatrio forzato di cittadini nigeriani organizzata dall'Italia e coordinata da Frontex (19 gennaio 2018).

Link:<https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/2b5c4e2a5d8c78b5938abf3aab69de1.pdf> Ultimo accesso/Last access: 01/12/2020.

Gargiulo E. (2017) The limits of local citizenship: Administrative borders within the Italian municipalities. *Citizenship Studies*, 21(3): 327–343.

Giammarinaro M. G. (2002) Atti del Convegno STOP TRATTA, Bologna, 23/24 maggio 2002, p. 40.

Gjergji I.(2013) *Circolari amministrative e immigrazione*, Franco Angeli, Milano.

Griffiths M.B., Rogers A., Anderson B. (2013) *Migration, time and temporalities: review and prospect*. COMPAS Research Resources Paper.

IOM (2017) Human Trafficking through the Central Mediterranean Route: data, stories and information collected by the International Organisation for Migration. Rome Link:

<https://bit.ly/2m4GEhU> Ultimo accesso/Last access: 23/09/2019.

IOM (2019) *Flow Monitoring Report (Nigeria)*. Link: <https://bit.ly/2mwPZiT> Ultimo accesso/Last access: 01/09/2019.

Khosravi S. (2019) *Io sono Confine*. Elèuthera, Milano.

Könönen, J. (2018) Differential inclusion of non-citizens in a universalistic welfare state. *Citizenship Studies*, 22(1), 53-69.

La Rocca S. (2008) Il reato di tratta di persone nell'ordinamento giuridico italiano, dal Codice Rocco alla legge 228 del 2003. In Carchedi F. e Tola V. (a cura di) *All'aperto e al chiuso. Prostituzione e tratta: I nuovi dati del fenomeno, i servizi sociali, le normative di riferimento*. cit., p.355. Ediesse, Roma.

Mai N. (2016) Too much suffering: Understanding the interplay between migration, bounded exploitation and trafficking through Nigerian sex worker experiences. *Sociological Research Online*, 21(4): 13.

Mai N. (2016a) Assembling Samira: Understanding Sexual Humanitarianism through Experimental Filmmaking. *AntiAtlas Journal*, 1.

Mancini D. (2008) *Traffico di migranti e tratta di persone. Tutela dei diritti umani e azioni di contrasto*, Franco Angeli, Milano.

Manocchi M. (2014) Richiedenti Asilo e Rifugiati: processi di etichettamento e pratiche di resistenza. *Rassegna Italiana di Sociologia*, (2) 384-409.

Mezzadra S., Neilson B. (2014) *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*, Il Mulino, Bologna.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2020) *Report mensile MISNA in Italia*.

Link: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-maggio-2020.pdf> Ultimo accesso/Last access: 01/12/2020.

Ministero dell'Interno (2017) *Cruscotto giornaliero gennaio - dicembre 2017*. Link :

<http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero> Ultimo accesso/Last access: 01/12/2018.

Ministero dell'Interno (2020) *Cruscotto giornaliero gennaio - dicembre 2020*. Link:

<http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero> Ultimo accesso/Last access: 01/12/2018.

NAGA (2018) *(Stra)ordinaria accoglienza. Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia*. Link:

[http://www.naga.it/tl_files/naga/comunicati/\(Stra\)ordinaria%20accoglienza.pdf](http://www.naga.it/tl_files/naga/comunicati/(Stra)ordinaria%20accoglienza.pdf). Ultimo accesso/Last access: 01/12/2018.

Nicodemi F., Bonetti P. (a cura di) (2009) *Misure di protezione sociale. Scheda Pratica*, Associazione per gli Studi giuridici sull'immigrazione (ASGI). Link:

http://old.asgi.it/home_asgi.php%3Fn=documenti&id=1073&l=it.html Ultimo accesso/Last access: 01/12/2018.

Papastergoadis N. (1999) *The Turbulence of Migration. Globalization, Deterritorialization and Hybridity*, Polity Press, Oxford.

Pinelli B. (2011) *Donne come le altre. Soggettività, relazioni e vita nelle migrazioni delle donne verso l'Italia*, Edit Press, Firenze - Catania.

Pinelli B. (2019) *Migranti e Rifugiate. Antropologia, genere e politica*, Edizioni libreria Cortina, Milano.

Radu C. (2010) Beyond border-'dwelling': Temporalizing the border-space through events, *Anthropological Theory*, 10(4): 409-433.

Ribeiro Corossacz V. (2013) L'intersezione di razzismo e sessismo. Strumenti teorici per un'analisi della violenza maschile contro le donne nel discorso pubblico sulle migrazioni. *Antropologia*, 15: 109-129.

Rigo E. (2016) Donne Attraverso il Mediterraneo. Una prospettiva di genere sulla protezione internazionale. *Politeia*, XXXII, 124: 82-94.

Santoro E. (2018) Asilo e Tratta: il tango delle protezioni. *Questione Giustizia*, 2: 235-144.

Save The Children (2019) *Piccoli Schiavi Invisibili, Rapporto sui minori vittime di tratta e grave sfruttamento*. Link: <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/piccoli-schiavi-invisibili-2019> Ultimo accesso/Last access: 01/12/2020.

Scheper-Huges N., Burgois P. (2004) Introduction: Making sense of Violence. In N. Scheper-Huges and P. Burgois (a cura di) *Violence in War and Peace: An Anthology*, Blackwell, Oxford, p.1-27.

Schutzshutte B1 Rifugio Report 2018/2019. Link: <https://www.binario1bz.it/wp-content/uploads/2019/08/ital-report31-1.pdf> Ultimo accesso/Last access dicembre 2020. Ultimo accesso/Last access: 01/04/ 2019.

Sciortino G. (2012) Ethnicity, Race, Nationhood, Foreignness, and Many Interactions. In J.C. Alexander, R.N. Jacobs, P. Smith (eds.) *Oxford Handbook of Cultural Sociology*, Oxford University Press, Oxford, p.365 - 389.

Semprebon M., Caroselli S. (in press) Seekers and holders of international protection in Bozen. Arrival, transit and reception within an internal border area. In F.Della Puppa, G. Sanò (a cura di) *Stucked and exploited. Refugees and asylum seekers in Italy between exclusion, discrimination and struggles*.

Semprebon M., Pelacani G. (2020) Dispersal and reception in Northern Italy: comparing systems along the Brenner route. In B. Glorious B., J. Doomernik (eds.) *Geographies of Asylum in Europe and the Role of European Localities*, IMISCOE Book Series, p. 15-44.

Serughetti G. (2017) Richiedenti asilo e vittime di tratta: le donne fra vulnerabilità e resilienza. In C. Marchetti, B. Pinelli (a cura di) *Confini d'Europa. Modelli di Controllo e inclusione informali*, Edizioni Libreria Cortina, Milano.

Simone A., Boiano I. (a cura di) (2018) *Femminismo ed esperienza giuridica. Pratiche argomentazione, interpretazione*, Edizioni Efesto, Roma.

Sommaruga I., Ammirati A. (a cura di) (2018) Il Diritto di Restare: il regolamento Dublino, i volti, le storie e le possibili buone pratiche. *I quaderni della Diaconia*, n.10. Link: https://www.diaconiavalde.org/csd/documenti/documenti_pagine/Quaderno_diaconia_10_completo.pdf Ultimo accesso/Last access: 01/01/2020.

Speed S. (2016) State of violence: Indigenous women migrants in the era of neoliberal multiracialism, *Critique of Anthropology*, pp.1-22.

Speed S. (2014) *A Dreadful Mosaic: Rethinking Gender Violence through the Lives of Indigenous Women Migrants*. Working Paper, Gendered Perspectives in International Development. Center For Gender in Global Context, Michigan State University, East Lansing.

Taliani S. (2019) *Il tempo della disobbedienza. Per un'antropologia della parentela nella migrazione*, Ombre Corte, Verona.

TEMVI *Trafficked and exploited minors between vulnerability and illegality. Rapporto di progetto*. Università di Padova, Dipartimento Diritti Umani (2016). Link: <https://unipd-centrodirittiumani.it/en/news/Available-online-the-Final-Reports-of-the-TEMVI-Project-dedicated-to-situations-of-severe-exploitation-and-trafficking-of-minors-involved-in-criminal-activities/4111> Ultimo accesso/Last access: 01/12/2020.

UNHCR (2017) L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral. Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione Internazionale. Link: https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali_identificazione-vittime-di-tratta.pdf Ultimo accesso/Last access: 01/11/2020.

UNHCR (2021) L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral. Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione Internazionale. Link: https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali_identificazione-vittime-di-tratta.pdf Ultimo accesso/Last access: 01/01/2021.

Zetter R. (1991) Labelling refugees: Forming and transforming a Bureaucratic identity. *Journal of Refugee Studies*, 4 (1): 39-62.

Zetter R. (2009) La securitizzazione e le politiche europee in materia di asilo e rifugiati. *Mondi Migranti*, 3:7-25.

Zinn D. (2018) *Migrants as metaphor. Institution and integration in South Tyrol's divided society*. CISU, Roma.

Weissensteiner M. (2015) Expert Translations of Torture and Trauma: A Multisited Ethnography. In Zinn D., Tauber E. (2015) *The public value of anthropology: Engaging Critical Social Issues Through Ethnography*, Bu Press, Bozen University Press, p. 143-172.

Appendice

Elenco delle interviste

| Nome, cognome, organizzazione | Data, luogo |
|---|------------------------|
| Alberto Dal Negro (uomo), Direttore Progetto Alba Arianna Barbagallo (donna), Responsabile Area accoglienza Progetto Alba | 17.02.2020 Bolzano |
| Brigitte Waldner (donna), Direttrice Dipartimento delle Politiche Sociali - Ufficio Anziani e Politiche Sociali, Provincia Autonoma di Bolzano Nadja Schuster (donna), Ispettrice Amministrativa Dipartimento delle Politiche Sociali - Ufficio Anziani e Politiche Sociali, Provincia Autonoma di Bolzano | 18.02.2020 Bolzano |
| Cinzia Scorrano (donna), Case manager Area famiglie e donne, Ufficio Servizio di Integrazione Sociale (SIS), Bolzano | 18.02.2020 Bolzano |
| Sabine Obwexer (donna), Case manager Area minori, Ufficio Servizio di Integrazione Sociale (SIS), Bolzano Simone Bracalente (uomo), Volontarius, Responsabile CPA MISNA Provincia Autonoma Bolzano | 18.02.2020 Bolzano |
| Andrea Tremolada (uomo), Responsabile Croce Rossa, Brennero Marica Evangelista (donna), Operatrice Croce Rossa, Brennero | 19.02.2020 Brennero |
| Luigi Gallo (uomo), Responsabile Consulenza Profughi Caritas, Bolzano | 20.02.2020 Bolzano |
| Maria Teresa Ceccarelli (donna), Ufficio Minori e Inclusione Sociale, Provincia Autonoma di Bolzano | 20.02.2020 Bolzano |
| Francesca De Angelis (donna), Avvocata ASGI Bolzano | 21.02.2020 Bolzano |
| Gina Quiroz (donna), Responsabile Area contatto-emersione Progetto Alba | 21.02.2020 Bolzano |

| | |
|---|--|
| Marina Bruccoleri (donna), Ex responsabile La Strada der Weg/ Progetto Alba | 04.05.2020 Online zoom |
| Gianfranco della Valle (uomo), Referente numero verde Antitratta | 03.06.2020 Online zoom |
| Luigi Gallo (uomo), Responsabile Consulenza Profughi Caritas, Bolzano | 03.09.2018 Bolzano |
| Gina Quiroz (donna), Responsabile area contatto-emersione Progetto Alba | 18.09.2018 Bolzano |
| Davide Monti (uomo), Responsabile Area senza fissa dimora, Volontarius | 15.09.2018 Bolzano |
| Ermira Kola (donna), Volontaria, Progetto Antenne Migranti | 06.10.2018 Bolzano |
| Elisa Crivellaro (donna), Responsabile Ex-Lemayer, Volontarius | 06.02.2019 Bolzano |
| Faith, donna nigeriana | 29.06.2018 Bolzano 19.11.2018 Bolzano |
| Beauty, donna nigeriana | 20.11.2018 Bolzano 16.02.2019 Bolzano |
| Joy, donna nigeriana | 8.12.2019 Bolzano |



INSigHT
Building Capacity to Deal with Human Trafficking and Transit Routes in Nigeria, Italy, Sweden

