

Delib.G.R. 27-7-2007 n. 1403

Legge 8 novembre 2000, n. 328 - Approvazione indirizzi strategici triennali 2007/2009. Istituzione commissione tecnica valutazione piani sociali di zona triennali.

Publicata nel B.U. Campania 24 agosto 2007, numero speciale.

Capitolo III.11 Rete di pronto intervento senza dimora. Intervento contro la tratta delle donne

La Regione Campania, in linea con una realtà sociale investita da intensi mutamenti quantitativi e qualitativi, considera il contrasto alle nuove povertà una strategia di welfare regionale tesa alla promozione dei diritti di cittadinanza anche nei confronti di coloro che, per particolari situazioni di vita, non sono concretamente in grado di poterli esercitare al pari di altri.

Nell'ambito di questo impegno è necessario sviluppare e integrare la progettazione dei Piani Sociali di Zona dedicando un'attenzione particolare ad alcune fasce di popolazione caratterizzate da condizioni di multidimensionalità del disagio, per superare logiche di emergenza e di mero assistenzialismo.

A tal fine l'Assessorato alle Politiche Sociali ha impegnato €1.000.000,00 per sostenere i servizi e gli interventi a favore delle persone senza dimora e per le donne vittime della tratta inserite in strutture di accoglienza residenziali.

Azione A - Le persone senza dimora -

Descrizione del fenomeno

Gli studi sulle persone senza dimora non offrono dati aggiornati: il fenomeno si trasforma piuttosto velocemente e le caratteristiche delle persone coinvolte hanno subito un profondo mutamento, dovuto soprattutto ai fenomeni migratori e alle nuove povertà delle classi medie.

L'Istat registra la povertà relativa secondo parametri statistici e utilizzando campioni, come si usa fare normalmente nelle rilevazioni scientifiche.

Ma di questi campioni fanno parte individui "visibili", ovvero con un reddito leggibile, un'abitazione individuabile e con livelli di consumo misurabili.

Escono, invece, da queste rilevazioni tutte quelle persone che non hanno un'abitazione fissa e un reddito accertabile.

Risulta difficile "contare" i senza dimora. Il metodo più sicuro è il "censimento" direttamente in strada, ma in questo caso i dati nazionali più aggiornati risalgono al 2000 e si riferiscono alla rilevazione effettuata dalla Commissione nazionale sulla povertà e l'esclusione sociale, che registra un totale di 17.000 unità, in contrasto con i dati disaggregati a livello locale.

Dai dati raccolti dalla Caritas regionale [21] risulta che in Campania il 13,9% su un totale di 866 persone, che si sono rivolte ai centri di ascolto, non ha una "dimora".

Questo dato, anche se non statisticamente rappresentativo del fenomeno, risulta inferiore alla media nazionale stimata intorno al 24,6%. Queste ultime cifre, tuttavia, si riferiscono solo a quelli che frequentano dormitori, mense, docce, centri di ascolto, parrocchie. Ossia il circuito della povertà,

come lo chiamano gli addetti ai lavori, di cui non fanno parte le moltissime persone che, per motivi diversi, vivono una vita assolutamente randagia.

Sono tante le storie che sfuggono alle statistiche e sussiste, inoltre, il pericolo di un forte aumento dei senza dimora.

Dall'analisi dei dati acquisiti sul reddito di cittadinanza risultano in Campania n. 1.934 persone senza dimora, così distribuiti sul territorio regionale: Avellino 320 - Benevento 32 - Caserta 392 - Napoli 872 - Salerno 318.

Ma chi sono queste persone? Cosa sappiamo realmente di loro? L'iniziale stereotipo del clochard visto come "diverso" perde quota nella rappresentazione sociale collettiva quando la platea che si incontra in strada risulta fortemente variegata e particolarmente esposta all'esclusione e alla grave marginalità sociale.

Alcune ricerche evidenziano che le persone senza dimora sono coloro che hanno perduto nel tempo i legami sociali significativi, che si trovano in precarie condizioni materiali di esistenza e che hanno abbandonato l'uso prevalente dell'abitazione.

Rotture biografiche più o meno grandi hanno contraddistinto l'esistenza di queste persone: dalla morte di un figlio alla separazione coniugale, dal vizio del gioco a quello dell'alcol e della droga, da drammi con la giustizia alla perdita del lavoro.

Piccoli o grandi drammi che hanno contribuito passo dopo passo a far intraprendere al soggetto una spirale senza fine, una "carriera" che comincia con l'annullamento dei legami familiari, poi con quelli amicali, fino ad arrivare a trovarsi in fila alla mensa per mangiare un pasto caldo o a improvvisare un giaciglio di fortuna dove trascorrere la notte.

La perdita di una rete di sostegno familiare e sociale porta un soggetto svantaggiato a diventare una persona senza dimora; quindi, è necessaria una rete di sostegno territoriale per garantire bisogni essenziali di assistenza sociale.

[21] cfr. Dossier regionale 2005 sulle povertà in Campania.

Azione B - donne vittime della tratta ex art. 18 T.U. sull'immigrazione approvato con D.L.gs. n. 286/1998

Descrizione del fenomeno

A partire dalla fine degli anni '80, i flussi migratori in Campania iniziano ad intrecciarsi con il fenomeno della prostituzione migrante ed in particolare con quello del traffico di esseri umani a fini dello sfruttamento sessuale. In tale intreccio si inserisce quasi subito la criminalità organizzata, che, adottando una logica imprenditoriale e tenendo conto dei processi di globalizzazione, ha diversificato le sue attività e i suoi investimenti. Si è creato così un nuovo mercato criminale: quello del traffico degli esseri umani. La criminalità organizzata ha assunto un carattere transnazionale ed ha messo in campo parte dei suoi ingenti capitali, dei suoi uomini, mezzi e relazioni, per offrire servizi ai migranti che intendono lasciare il loro paese di origine (smuggling) o per reclutare persone, in particolare giovani donne e bambini, al fine di ridurli in uno stato di schiavitù, per

sfruttarli successivamente nei mercati della prostituzione, del lavoro forzato, dell'accattonaggio e nel traffico di organi umani (trafficking).

Il filone dello sfruttamento della prostituzione è senz'altro il più rilevante che, negli ultimi quindici anni, ha assunto una consistenza e una visibilità sociale di particolare gravità. Il fenomeno si trasforma continuamente, non solo in termini quantitativi, ma soprattutto qualitativi.

Infatti, se dalla fine degli anni novanta ai primi anni del 2000, la prostituzione era prevalentemente una prostituzione di strada, di genere femminile che coinvolgevano per lo più la comunità delle donne nigeriane, seguita da quella albanese, oggi tale fotografia non ci rimanda più la reale situazione che è presente sul territorio campano.

Di fatto i mutamenti sono stati notevoli, in quanto il fenomeno prostituzione coinvolge non solo donne ma anche maschi e, in particolare, minori stranieri. La strada non è più il luogo privilegiato di esercizio per diverse ragioni, che vanno dal sottrarre alla donna qualunque chance di contatto o relazione, che non sia esclusivamente quella che può intrattenere con il cliente, alle più frequenti retate delle forze dell'ordine e, non ultimo, alla presenza ormai consolidata sul territorio dei progetti ex art. 18, che vengono percepiti come "minaccia" concreta dai protettori, parte del fenomeno prostituzione si è trasferito dalla strada a luoghi chiusi quali appartamenti e locali notturni. La legislazione italiana in materia si presenta tra le più efficaci e complete a livello europeo. L'obiettivo generale della lotta ai trafficanti, infatti, è perseguito attraverso una severa legislazione penale ed anche tramite l'individuazione delle vere e proprie vittime, per incoraggiarne l'emersione e assicurarne la tutela.

A livello nazionale, l'importanza che viene attribuita all'opera di prevenzione è in particolare testimoniata dalla recente adozione della legge n. 228 del 2003 "Misure contro la tratta delle persone", che recepisce le indicazioni contenute nel protocollo di Palermo delle Nazioni Unite, configurando il traffico degli esseri umani come una specifica ed autonoma ipotesi di reato, ridefinendo le fattispecie criminose connesse alla riduzione in stato servile.

Per quanto attiene alla tutela delle vittime, la legge n. 228/2003 sostiene l'applicazione dell'art. 18 del decreto legislativo n. 286/1998 nota come Legge "Turco-Napolitano" che, già confermato dalla L. n. 189/2002 nota come Legge "Bossi-Fini", ha introdotto uno dei più efficaci dispositivi di protezione delle vittime, utile nel frattempo all'attività di contrasto, realizzando un originale "doppio binario" d'accesso ai servizi di protezione che non ha eguali in Europa.

L'impostazione dell'art. 18 del Testo Unico sull'immigrazione è mantenuta, coerentemente, dalla L. n. 228/2003 acquistando, quindi, ulteriore centralità nel progetto complessivo di individuazione delle ipotesi di sfruttamento, proteggendo le vittime e reprimendo gli sfruttatori.

Il fenomeno della tratta e della riduzione in schiavitù a scopo di sfruttamento sessuale è un problema che investe anche la Regione Campania, ed in particolare la città di Napoli (la zona della stazione centrale e la parte situata nell'area nordoccidentale) con le sue province (Giugliano, Afragola ecc.) e la provincia di Caserta (in particolare il litorale Domitio che va da Castel Volturno e comuni vicini).

Nella Città di Napoli il fenomeno coinvolge circa 400 persone (donne, uomini e minori) e nella provincia di Caserta circa 300 persone.

Dalla letteratura sull'argomento [22] si evince che le comunità di origine delle donne che vengono "prostituite", cioè che subiscono imposizioni dirette e indirette che configurano quindi una violenza,

in Campania sono prevalentemente quelle della Nigeria, dei paesi dell'Est Europa (Albania, Moldavia, Macedonia, Bulgaria, Romania, Russia) e, per quanto riguarda la sola città di Napoli, quella del Maghreb.

Diverse provenienze che portano con sé differenti modalità e livelli diversi di sfruttamento, differenze nei progetti e nei modelli migratori. La prostituzione minorile nasce da una situazione di degrado sociale, economico e culturale delle famiglie dei minori coinvolti.

Tale situazione induce, molto spesso, il minore a lavorare in strada come lava-vetri o in diverse forme di accattonaggio, sia perché spinto dalla famiglia che è presente sul territorio (in particolare questo riguarda i minori rom), sia perché rientra nel progetto migratorio del minore straniero solo (è il caso dei minori provenienti dall'area del Maghreb). La strada è il luogo in cui, per la prima volta, questi minori vengono in contatto con l'adulto cliente.

Diverse, invece, sono le modalità di coinvolgimento delle minori femmine, praticamente identiche a quelle delle loro connazionali adulte.

I minori stranieri, maschi e femmine, coinvolti nel circuito della prostituzione nella sola città di Napoli sono oltre 95. Di essi i maschi provengono prevalentemente dalla Romania e dal Marocco, con una fascia di età che varia dai 10 ai 17 anni; le ragazze sono prevalentemente rumene, albanesi e nigeriane con un'età che varia dai 13 ai 17 anni.

L'area del casertano, in modo particolare quella del litorale domizio, oltre ad essere tra i primi territori ad aver conosciuto il fenomeno della prostituzione migrante, è ancor oggi quella dove lo stesso si presenta con una consistenza numerica più rilevante rispetto alle altre zone della regione, nonché per quel che concerne la presenza stabile di nuclei, più o meno organizzati, di controllo del traffico e delle attività criminali ad esso connesse.

Tale fenomeno, comunque, non interessa ad oggi, la sola provincia di Caserta, ma è andato diffondendosi in modo rilevante, a volte con forte visibilità, anche in altre zone della regione, in particolare nella città di Napoli e in quasi tutta la sua provincia, nonché ad alcuni territori del Salernitano.

L'impegno a contrastare la logica di sfruttamento e dell'abuso deve coinvolgere tutti, pubbliche amministrazioni, forze organizzate, singoli cittadini, intrecciando una rete di protezione sociale che sia il più vicina possibile alle persone in difficoltà e a rischio negli aspetti concreti della quotidianità, al fine di promuovere e tutelare fondamentali ed inalienabili diritti umani.

Sulla base di tale indirizzo, si è andato sviluppando negli ultimi anni anche l'impegno della Regione Campania attraverso azioni di sistema, con la promozione e la partecipazione a ricerche ed analisi sul fenomeno, sia a scala regionale sia a livello nazionale ed europeo; inoltre sono state attivate iniziative di accompagnamento e supporto ai progetti ed agli interventi già avviati in ambito regionale. In particolare, la Regione oggi è capofila ed ente proponente del progetto "Fuori tratta", finalizzato a coordinare ed implementare le progettazioni collegate all'art. 18 che in questi anni erano state attivate a Napoli e nelle province di Caserta e Salerno.

[22] Maria, Lola e le altre in strada..., a cura di A. Morniroli, Intra Moenia, Napoli 2003; A. Picciolini, I colori della notte..., a cura di F. Carchedi, Franco Angeli, Milano, 2000; Rapporto di ricerca Regione Campania Progetto interregionale "Vie d'uscita".

Modalità per la erogazione delle risorse agli Ambiti Territoriali

La programmazione degli Ambiti territoriali, per la prima annualità del triennio, dovrà essere mirata al sostegno di interventi e servizi a favore delle persone senza dimora e per le donne vittime della tratta attraverso la metodologia dei programmi individualizzati di autonomia ed emancipazione personale, con particolare attenzione al sostegno delle politiche di accoglienza nelle diverse forme e tipologie in cui la stessa si realizza (primaria, secondaria, residenziale, di protezione e fuga, ecc.).

Le modalità per accedere, in questa fase sperimentale e innovativa, alle risorse disponibili che saranno erogate successivamente, fino all'esaurimento delle stesse, sulla base di specifici indicatori individuati in seguito all'analisi delle schede appositamente predisposte, allegate alle presenti linee-guida, compilate dai Distretti Sociali interessati, in collaborazione con gli Enti pubblici e del privato sociale attuatori delle attività, ed inviate al Settore Assistenza Sociale - Servizio 07. Dato il carattere fortemente sperimentale e innovativo della misura, lo stesso Servizio fornirà un'azione di supporto e consulenza agli Ambiti interessati, per l'individuazione delle destinatarie, degli interventi da porre in essere, la progettazione e il monitoraggio dei programmi individualizzati.

Sarà cura dei Comuni capofila individuare, nell'Ambito territoriale di riferimento, strutture e servizi presenti sul territorio, gestiti dal pubblico e dal privato sociale, che saranno destinatari del contributo per:

Azione A) Persone senza dimora

- Sviluppare e integrare i servizi di pronta accoglienza e gli interventi a bassa soglia (posti letto, pasti, docce, lavanderie, cambi di guardaroba) per le persone senza dimora in situazione di estrema povertà, mirati ad offrire garanzie minime di qualità della vita, nonché percorsi di inserimento socioeducativi.

Azione B) Donne vittime della tratta (ex art. 18 T.U. immigrazione)

- Miglioramento e potenziamento di servizi per le donne vittime della tratta, ospiti in strutture residenziali di accoglienza gestite dal pubblico e dal privato sociale, questi ultimi con competenze certificate e che utilizzano quale metodologia programmi individualizzati di autonomia ed emancipazione personale. Le destinatarie degli interventi saranno le donne inserite nei programmi di protezione, così come definiti dall'art. 18, e/o la cui presa in carico è assicurata dagli enti locali o dai soggetti del privato sociale iscritti all'apposito Registro Ministeriale.

Le azioni da realizzare saranno oggetto di verifica partecipata, intermedia e finale, tra gli attori istituzionali e quelli del privato sociale.