

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



Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo



Linee Guida elaborate nell'ambito del progetto "Meccanismi di coordinamento per le vittime di tratta", realizzato dalla Commissione Nazionale per il diritto di asilo e dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati - UNHCR.

Approvate dalla Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo
nella seduta del 30 novembre 2016

Immagine di copertina:

attraversamento al confine tra Macedonia e Serbia.

Foto di Rocco Rorandelli/TerraProject

Stampa:

Digitalialab - Roma

Progetto grafico e impaginazione

mariacuervodesign.com

Finito di stampare a agosto 2017



Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo



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

INDICE

PREMESSA	7
1. PERCHÉ QUESTE LINEE GUIDA?	7
1.1. Gli obiettivi e i destinatari	7
1.2. Il fenomeno	7
1.2.1. I dati statistici	8
1.2.2. In Italia	8
1.3. L'importanza dell'identificazione delle vittime di tratta nella procedura di protezione internazionale e del sistema di <i>referral</i>	10
PARTE I – IL CONTESTO NORMATIVO	12
2. IL SISTEMA DI TUTELA DELLE VITTIME DI TRATTA	12
2.1. Le fonti internazionali	12
2.1.1. Il protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta delle persone, in particolare donne e bambini	12
2.1.2. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani	14
2.2. Le Direttive europee	15
2.2.1. La Direttiva 2004/81/CE	15
2.2.2. La Direttiva 2011/36/UE	16
2.2.2.1. Definizione di tratta di esseri umani	16
2.2.2.2. Le misure di assistenza e sostegno	16
2.2.2.3. Le misure di protezione	18
2.2.2.4. I minori vittime di tratta	18
2.2.2.5. Clausola di salvaguardia e diritto alla protezione internazionale	18
2.2.3. La Strategia dell'Unione Europea per l'eradicazione della tratta di esseri umani (2012/2016)	19
2.3. La normativa italiana	19
2.3.1. Le fattispecie penali	19
2.3.2. La tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento. Il permesso di soggiorno ex art. 18 D.Lgs. 286/98	21
2.3.2.1. I requisiti	22
2.3.2.2. Il doppio binario	22
2.3.2.3. La durata	23
2.3.2.4. La revoca	23
2.3.3. I minori vittime di tratta	23
2.3.4. Il decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24	24
2.4. Il sistema anti-tratta	25
2.4.1. I programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale	25
2.4.2. Il Numero Verde Anti-tratta	26
2.5. Il Piano Nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani	27

3. LE VITTIME DI TRATTA NEL CONTESTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE	29
3.1. Le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale e le vittime di tratta	29
3.2. Le Linee Guida UNHCR relative a “L’applicazione dell’articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta”	29
3.3. Le Direttive europee	30
3.4. La normativa italiana	31
PARTE II – PROCEDURE OPERATIVE STANDARD	33
4. L’IDENTIFICAZIONE DELLE VITTIME DI TRATTA	33
4.1. Cos’ è l’identificazione?	33
4.2. L’identificazione preliminare e l’identificazione formale	34
4.2.1. L’identificazione preliminare	34
4.2.2. L’identificazione formale	34
4.3. L’identificazione delle vittime di tratta nell’ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale	36
4.3.1. Alcuni tipici indicatori di tratta nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale	36
4.3.2. L’identificazione dei minori possibili vittime di tratta	39
4.3.3. Le necessarie attenzioni da avere con riguardo ai trafficanti e sfruttatori	40
5. LA PROCEDURA DI REFERRAL TRA LA COMMISSIONE TERRITORIALE E GLI ENTI DEL SISTEMA ANTI-TRATTA	41
5.1. Il referral	41
5.2. La segnalazione della Commissione Territoriale all’ente anti-tratta	42
5.3. La relazione dell’ente anti-tratta	42
5.4. Il Protocollo d’intesa tra la Commissione Territoriale e gli enti del sistema anti-tratta	45
6. IL PROCEDIMENTO PRESSO LA COMMISSIONE TERRITORIALE	46
6.1. La preparazione dell’intervista	47
6.1.1. Lo studio del fascicolo	48
6.1.2. La verifica del contesto intorno al/la richiedente protezione internazionale	48
6.1.3. La preparazione dell’ambiente	48
6.2. L’ intervista di richiedenti asilo presunte vittime di tratta o a rischio di tratta	50
6.2.1. Le premesse per il colloquio	50
6.2.2. Gli interpreti	51
6.2.3. La ricostruzione del vissuto	51
6.2.4. L’intervista di potenziali vittime di tratta minori	53
6.3. L’informativa, la proposta del colloquio con l’ente anti-tratta e l’acquisizione del consenso del richiedente	55
6.4. La segnalazione all’ente anti-tratta e la sospensione del procedimento	57

6.4.1. La segnalazione	57
6.4.2. La sospensione del procedimento	58
6.5. I colloqui tra la persona richiedente e l'ente anti-tratta e l'invio della relazione	58
6.6. I diversi possibili sviluppi del procedimento	59
6.6.1. La persona richiedente si auto-identifica come vittima di tratta	60
6.6.1.1. La persona richiedente dichiara di essere attualmente in una situazione di sfruttamento	60
6.6.1.2. La persona richiedente dichiara di essersi sottratta ai trafficanti	61
6.6.1.3. La persona richiedente è accolta in una struttura protetta nell'ambito del programma ex art. 18 D.Lgs. 286/98	62
6.6.2. La persona richiedente non riconosce di essere vittima di tratta ma sono presenti indicatori	62
Schemi riassuntivi	64
7. LA DECISIONE DELLA COMMISSIONE TERRITORIALE	67
7.1. Le possibili decisioni	67
7.2. La trasmissione degli atti al Questore ai sensi dell'art. 32, comma 3bis D.Lgs. 28 gennaio 2008 n. 25 ai fini dell'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 18 D.Lgs. 286/98	68
7.3. Le prospettive alla conclusione del procedimento in termini di status giuridico e di misure di assistenza	69
ALLEGATI	71
Allegato A (Elenco enti che realizzano programmi ex art. 18 D.Lgs. 286/98)	71
Allegato B (Estratto delle linee guida per la rapida identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento allegato al Piano nazionale di azione contro la tratta)	75
Allegato C (Modello Protocollo d'Intesa)	81
Allegato D (Modello di consenso informato)	86

1. PERCHÉ QUESTE LINEE GUIDA?

1.1. Gli obiettivi e i destinatari

Le presenti Linee Guida sono **rivolte ai Presidenti, ai componenti e al personale delle Commissioni Territoriali** per il riconoscimento della protezione internazionale e si pongono l'obiettivo di costituire un utile strumento di supporto per contribuire alla **corretta e precoce identificazione** delle vittime di tratta di esseri umani nell'ambito della procedura di determinazione della protezione internazionale.

Lo scopo è inoltre quello di individuare un **meccanismo di referral** adeguato per realizzare il coordinamento e la collaborazione tra le Commissioni Territoriali e gli enti del pubblico e del privato sociale che realizzano programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale in favore delle vittime di grave sfruttamento e tratta di persone, al fine di favorire l'adeguata tutela e protezione di cui necessitano¹.

Le Linee Guida stabiliscono le **Procedure Operative Standard** da adottarsi nel corso del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale che si svolge presso le Commissioni territoriali per favorire l'emersione e l'identificazione delle vittime di tratta tra coloro che presentano domanda di protezione internazionale e per consentire che esse usufruiscano, dove possibile, delle misure di assistenza e tutela adeguate.

1.2. Il fenomeno

La tratta degli esseri umani, che costituisce una **grave violazione dei diritti umani fondamentali**, è un fenomeno antico ma che continua a rappresentare una piaga di preoccupante attualità, capace com'è di estrinsecarsi in forme che, nel corso del tempo, subiscono evoluzioni e trasformazioni, adeguandosi rispetto alle condizioni delle vittime, ai contesti di provenienza, alle capacità di riorganizzarsi dei gruppi criminali dediti al traffico di migranti.

L'Europa è oramai da molti anni teatro privilegiato del fenomeno della tratta di esseri umani, fenomeno che ha assunto connotazioni di volta in volta diverse e sempre più complesse, modificandosi sotto il profilo delle vittime coinvolte, delle modalità di reclutamento e di sfruttamento e degli ambiti in cui le vittime vengono impiegate.

¹ Le presenti Linee Guida sono state elaborate nell'ambito del progetto realizzato dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo e dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati - UNHCR "Meccanismi di coordinamento per le vittime di tratta", volto all'individuazione di procedure standard per l'individuazione di strumenti idonei alla corretta identificazione delle vittime di tratta nel corso del riconoscimento della protezione internazionale nonché per l'intervento coordinato delle Istituzioni e dei soggetti coinvolti.

Alla tratta a scopo di sfruttamento sessuale, anch'essa oggetto nel corso degli anni di continue trasformazioni sotto il profilo dei tragitti, della struttura delle organizzazioni criminali e delle modalità di coercizione esercitate sulle vittime, si sono sovrapposti ed affermati altri contesti di sfruttamento, quali quello nell'ambito del lavoro, delle attività illecite, dell'accattonaggio nonché, sebbene ancora poco conosciuti, dello sfruttamento a scopo di espianto di organi o di adozioni illegali internazionali.

1.2.1. I dati statistici

I dati statistici relativi alle presunte vittime della tratta sono da sempre di difficile acquisizione, stante il carattere estremamente sommerso del fenomeno e la difficoltà delle Autorità di intercettare le vittime stesse.

Gli studi disponibili attengono ai casi di vittime di tratta "registrate" e dunque correttamente identificate e, nella maggior parte dei casi, assistite dalle Autorità stesse.

Secondo lo studio di Eurostat, nel triennio 2010-2012² sono state registrate nei Paesi membri dell'Unione Europea 30.146 vittime, delle quali l'80% di sesso femminile. Lo sfruttamento sessuale continua ad essere l'ambito di maggiore interesse per le organizzazioni criminali (69%), seguito dallo sfruttamento del lavoro (19%). La relazione, pubblicata nel maggio 2016, della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sui progressi compiuti nella lotta alla tratta evidenzia che le tendenze per il periodo 2013-2014 sono coerenti con i dati forniti da Eurostat: in totale vi sono stati 15.846 casi di vittime "registrate", tra quelle accertate e presunte, delle quali il 76% di sesso femminile e il 67% coinvolte nello sfruttamento sessuale³.

Il rapporto di UNODC⁴, pubblicato nel 2016, denuncia la gravità del fenomeno a livello mondiale, confermando il persistente traffico a scopo di sfruttamento sessuale delle donne nigeriane verso l'Europa⁵.

1.2.2. In Italia

L'Italia, paese di destinazione ma anche di transito delle rotte individuate dalle organizzazioni criminali dedite alla tratta, è oramai da molti anni un territorio fortemente coinvolto da tale fenomeno.

In seguito alle recenti evoluzioni dei flussi migratori, continuano ad aumentare le persone che si affidano, per affrontare il viaggio, alle organizzazioni criminali che le vincolano a situazioni di sfruttamento, tanto nei paesi di transito che di destinazione.

Tra le numerose persone che giungono in Italia attraverso il mare o attraverso i valichi di frontiera terrestri, vi sono coloro che presentano caratteristiche, sin dal momento dello sbarco o comunque dell'arrivo alla frontiera, che ragionevolmente consentono di essere considerate "possibili" o "presunte" vittime di tratta, in quanto persone che possono aver subito condotte riconducibili al crimine della tratta degli esseri umani o, ancora, persone da considerarsi "a rischio" di diventarlo, perché fortemente vulnerabili.

² Eurostat working paper on trafficking in human beings (https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/trafficking_in_human_beings_-_dghome-eurostat_en_1.pdf).

³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/trafficking-in-human-beings/docs/commission_report_on_the_progress_made_in_the_fight_against_trafficking_in_human_beings_2016_en.pdf.

⁴ UNODC Global Report on trafficking in persons, 2016 (https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf).

⁵ Anche EASO ha pubblicato nel 2015 un report che contiene importanti informazioni sul paese di origine (COI) relativamente alla tratta di donne provenienti dalla Nigeria e destinate al mercato del sesso in Europa. (Per la versione in italiano si veda <https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/BZ0415678ITN.pdf>).

Le modificazioni dei tragitti messe in atto dai gruppi criminali, che sono stati favoriti dall'instabilità dei paesi di transito, hanno influito sulle modalità di assoggettamento, in particolare in Libia e sulle gravi condizioni a cui le vittime vengono sottoposte durante il viaggio. Tali circostanze influiscono sul vissuto personale delle vittime, in particolare per quel che riguarda gravi traumi sperimentati nel corso del viaggio – le donne sono quasi sempre vittime di violenze sessuali - e di conseguenza sull'atteggiamento personale ma anche sui bisogni di tali soggetti.

Le vittime di tratta che oggi giungono in Italia, in particolare le donne provenienti dall'Africa Sub-Sahariana, spesso molto giovani, talvolta minorenni, sono molto provate dagli avvenimenti occorsi lungo il viaggio - che talvolta dura molti mesi o anni - ma altrettanto fortemente legate ad una consegna di silenzio imposta dai trafficanti e dunque nella maggior parte dei casi resistenti ad instaurare un qualsiasi rapporto di fiducia con le Autorità del Paese di destinazione. In alcuni casi possono inoltre verificarsi situazioni in cui, a causa di elementi culturali, si instaura tra le vittime e i trafficanti un rapporto di reciprocità che contribuisce a ostacolare la disponibilità delle vittime stesse ad affidarsi alle Autorità una volta giunte sul territorio italiano.

Dal 2015 la **Nigeria** costituisce uno dei paesi con il numero più elevato di sbarchi via mare e tra questi molte sono le donne, che giungono in Italia⁶ previo reclutamento da parte delle reti criminali allo scopo di essere immesse nel mercato della prostituzione.

Si tratta di donne che vengono reclutate nel loro villaggio o città di origine, spesso con la falsa promessa di una nuova vita in Europa e di un lavoro sicuro e onesto e che vengono vincolate mediante l'impegno alla restituzione di una somma di denaro - che varia da 20 a 50 mila euro - suggellato da un rito magico (*voodoo o juju*), e successivamente mediante minacce alla loro incolumità o a quella dei loro familiari rimasti nel paese di origine.

Durante il viaggio nei paesi di transito le donne sono spesso accompagnate da soggetti coinvolti nelle reti criminali, fino a giungere in Libia, luogo in cui permangono nelle connection houses o in ghetti, in cui, in attesa di essere imbarcate per l'Italia, vengono avviate coattivamente alla prostituzione e subiscono frequenti abusi e violenze sessuali⁷.

Sebbene le donne provenienti dall'Africa destinate allo sfruttamento sessuale siano ad oggi maggiormente soggette ad essere intercettate e qualificate come vittime di tratta, non deve dimenticarsi che il fenomeno della tratta di esseri umani riguarda un'**ampia compagine di vittime**, provenienti da diversi paesi e impiegate in diverse e talvolta sovrapposte forme di sfruttamento. Si pensi ad esempio alle donne, agli uomini o alle persone LGBTI provenienti dall'Est Europa, dalla Repubblica Popolare Cinese, dal Centro o Sud America destinati al mercato del sesso o al lavoro gravemente sfruttato.

Un fenomeno particolarmente preoccupante, poi, è quello della tratta a scopo di espianto di organi, realtà ancora estremamente sommersa.

⁶ Il rapporto EASO sulla Nigeria e la tratta di donne a fini sessuali (si veda nota 5), chiarisce che la rotta prevalente delle donne provenienti dalla Nigeria conduce in Italia o a Malta.

⁷ Per maggiori dettagli si veda: "OIM "La tratta degli esseri umani attraverso la rotta del Mediterraneo centrale: dati, storie e informazioni raccolte dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni" pubblicato a luglio 2017 (http://www.italy.iom.int/sites/default/files/news-documents/RAPPORTO_OIM_Vittime_di_tratta.pdf). Il Rapporto segue al precedente "Rapporto sulle vittime di tratta nell'ambito dei flussi migratori misti in arrivo via mare aprile 2014-ottobre 2015" pubblicato a novembre 2015 (<http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/rapportoantitratta.pdf>).

I minori stranieri non accompagnati, inoltre, costituiscono un target particolarmente vulnerabile e dunque a rischio di cadere nel circuito dello sfruttamento in vari ambiti. L'Italia è un paese di transito e di destinazione di molti minori non accompagnati, che nei primi sei mesi del 2016 hanno raggiunto numeri più elevati rispetto al passato. Tra questi si registrano in particolare, oltre alle minori nigeriane vittime della tratta a scopo di sfruttamento della prostituzione, adolescenti e bambini di nazionalità eritrea, egiziana, afghana e bengalese, che spesso a causa di debiti contratti per affrontare il viaggio, entrano facilmente nel mercato del lavoro irregolare e spesso sfruttato o nell'ambito della criminalità⁸.

1.3. L'importanza dell'identificazione delle vittime di tratta nella procedura di protezione internazionale e del sistema di *referral*

L'identificazione delle vittime di tratta⁹ costituisce una sfida per le autorità dei paesi di destinazione. Il controllo serrato da parte dei trafficanti costituisce il primo motivo per cui le vittime non riescono a chiedere aiuto e a sottrarsi all'assoggettamento cui sono costrette. Ma altrettanto il timore delle conseguenze di un'eventuale ribellione, la scarsa percezione del proprio status di vittime, possibili sentimenti di "gratitudine" nei confronti di coloro che hanno permesso loro di lasciare il paese di origine, ostacolano spesso l'identificazione delle vittime di tratta e dunque la possibilità di fornire loro adeguata assistenza.

Le difficoltà di far emergere una vicenda di tratta o una situazione in cui vi è il rischio che la persona sia sottoposta a sfruttamento, comportano un ostacolo alla relazione di aiuto. Al contrario, **una precoce identificazione permette di offrire le adeguate misure di assistenza previste dalla normativa vigente** per le vittime di tratta con la conseguente fuoriuscita dal circuito dello sfruttamento.

Prima avviene l'identificazione, più efficace può essere l'assistenza fornita, in quanto, talvolta, un intervento tempestivo può evitare che la vittima sia materialmente indotta nella situazione di sfruttamento.

Da qui l'importanza di una corretta identificazione delle possibili vittime di tratta tra i migranti, rifugiati e richiedenti protezione internazionale e di un adeguato sistema di *referral*¹⁰ che preveda la segnalazione delle presunte vittime di tratta a personale qualificato nell'assistenza e protezione in favore di tali persone vulnerabili.

In questo senso le **Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale** hanno un ruolo importante **in quanto**, nell'ambito dell'esame della domanda di protezione internazionale, **possono riscontrare elementi tali da far ritenere possibile che la persona richiedente protezione internazionale sia una vittima di tratta**.

In tale contesto le situazioni che possono configurarsi sono diverse: può presentarsi un richiedente

⁸ Si veda sul tema il recente rapporto di Save the Children "Piccoli schiavi invisibili. I minori vittime di tratta e sfruttamento. Chi sono, da dove vengono e chi lucra su di loro" (http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img308_b.pdf).

⁹ Per la definizione del concetto di "Identificazione delle vittime di tratta" si veda il capitolo 4.

¹⁰ Si veda cap. 5.

che si trovi totalmente coinvolto in una situazione di sfruttamento, anche inconsapevolmente, o una persona che abbia un trascorso di tal genere ma che si sia sottratta anche da molto tempo o ancora un richiedente per il quale, a causa di una situazione di forte vulnerabilità, vi sia un rischio elevato che sia coinvolto in future situazioni di sfruttamento.

In tali casi l'intervento appropriato del componente della Commissione territoriale, capace di intercettare i bisogni della persona e dunque di avvalersi dell'apporto professionale di operatori specializzati negli interventi a tutela delle vittime di tratta, può costituire un elemento determinante per l'adeguata assistenza e tutela della stessa.

I LIMITI ALLA IDENTIFICAZIONE DELLE VITTIME DI TRATTA

Controllo da parte dei trafficanti

Timore di ritorsioni

Mancanza di fiducia nelle Autorità

Scarsa consapevolezza della propria condizione

Sentimenti di riconoscimento nei confronti delle persone che hanno favorito il percorso di emigrazione

PARTE 1

IL CONTESTO NORMATIVO

2. IL SISTEMA DI TUTELA DELLE VITTIME DI TRATTA

2.1. Le fonti internazionali

2.1.1. Il protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta delle persone, in particolare donne e bambini

La Comunità internazionale si è impegnata contro la schiavitù e la tratta di persone sin dall'inizio del secolo scorso, trattandosi di fenomeni connaturati alla realtà sociale di ogni epoca. Le numerose disposizioni che si sono succedute nel corso del tempo e che si sono evolute sotto il profilo delle misure volte a contrastare tale odioso crimine, sono la conferma della severa condanna della Società internazionale.

il **Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini** del 2000¹¹, ha introdotto una nuova definizione del *trafficking in persons*, ossia tratta delle persone, delineando tra l'altro i confini rispetto al diverso fenomeno dello *smuggling of migrants*, ossia del c.d. traffico di migranti.

A norma del Protocollo addizionale, la tratta di persone indica (art. 3)¹² *“il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite la minaccia o l'uso della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di danaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi”*.

Il consenso della vittima allo sfruttamento è irrilevante nei casi in cui sono utilizzati i mezzi coercitivi indicati e il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere un bambino ai fini di sfruttamento sono considerati tratta di persone anche se non comportano l'utilizzo di

¹¹L'Italia ha ratificato la Convenzione ONU con la legge 16 marzo 2006 n. 146.

¹²<https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2005/6067.pdf>

GLI ELEMENTI COSTITUTIVI DELLA TRATTA DI ESSERI UMANI A NORMA DEL PROTOCOLLO ONU SULLA TRATTA DI PERSONE

LA CONDOTTA VOLTA a reclutare, trasportare, trasferire, ospitare, accogliere persone

L'UTILIZZO DI MEZZI quali l'impiego o la minaccia dell'impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, di frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di danaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra

LO SCOPO DELLO SFRUTTAMENTO della prostituzione altrui o sessuale, del lavoro o pratiche analoghe, o per il prelievo di organi

IL CONSENSO DELLA VITTIMA È IRRILEVANTE DOVE SIANO STATI UTILIZZATI I MEZZI COERCITIVI INDICATI

NEL CASO DI MINORENNI SUSSISTE IL REATO DI TRATTA ANCHE IN ASSENZA DEI MEZZI COERCITIVI INDICATI

LA DIFFERENZA TRA LA TRATTA DI PERSONE E IL TRAFFICO DI MIGRANTI

TRATTA DI ESSERI UMANI (*Trafficking in persons*)

Il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite la minaccia o l'uso della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di danaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi"

TRAFFICO DI MIGRANTI (*Smuggling of migrants*)

Procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente.

nessuno di tali mezzi coercitivi.

Il Protocollo sul *trafficking*, inaugurando un approccio globale volto ad includere misure volte a prevenire la tratta, punire i trafficanti e proteggere le vittime, individua le misure che gli Stati devono adottare per garantire adeguata tutela alle vittime.

Ogni Stato Parte deve assicurare:

- specifiche misure volte al recupero fisico, psicologico e sociale delle vittime
- la predisposizione di alloggio adeguato
- la consulenza e informazioni relative ai loro diritti
- l'assistenza medica, psicologica e materiale
- l'opportunità di impiego e di istruzione
- la protezione delle vittime sotto il profilo della loro incolumità fisica
- la possibilità di riconoscere alle vittime il risarcimento dei danni subiti¹³.

Devono inoltre essere adottate misure volte a consentire alle vittime di tratta di restare sul territorio degli Stati Parte, riconoscendo un titolo di soggiorno che le autorizzi a permanervi regolarmente.

Il Protocollo contiene all'art. 14 la **clausola di salvaguardia** volta a prevedere che le disposizioni ivi contenute non pregiudichino i diritti, gli obblighi e le responsabilità degli Stati e degli individui ai sensi del diritto internazionale, con particolare riferimento alla Convenzione del 1951 e al Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati e al **principio di non refoulement** così come in essa contenuti.

2.1.2. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani

La **Convenzione del Consiglio d'Europa n. 197 sulla lotta alla tratta di esseri umani**, approvata a Varsavia il 16 maggio 2005¹⁴, nata con lo scopo di *“rafforzare la protezione stabilita dal Protocollo e di sviluppare le disposizioni ivi contenute”*¹⁵, fornisce una definizione di “tratta di esseri umani” analoga a quella del Protocollo ONU e prevede, sviluppandole ulteriormente, molteplici misure di protezione e di promozione dei diritti umani delle vittime di tratta.

In forza di quanto contenuto nelle disposizioni della Convenzione gli Stati Parte devono:

- predisporre misure necessarie ad **identificare le vittime di tratta**, assicurando che le autorità competenti, che devono disporre di **personale formato e qualificato sotto tale profilo**, non dispongano l'allontanamento dei soggetti nei confronti dei quali abbiano ragionevoli motivi di ritenere che una persona sia stata vittima della tratta;
- **proteggere la vita privata e l'identità delle vittime;**
- adottare le misure necessarie per **fornire assistenza alle vittime per il loro recupero fisico, psicologico e sociale** e dunque garantendo almeno un alloggio adeguato e sicuro, assistenza psicologica e materiale, accesso alle cure mediche d'urgenza, informazioni relative ai loro diritti e l'assistenza necessaria nell'ambito del procedimento penale;
- adottare le misure necessarie per garantire che **l'assistenza ad una vittima non sia subordinata alla sua volontà di testimoniare;**
- prevedere nella legislazione nazionale un **periodo di “recupero o riflessione” di almeno 30 giorni** per consentire alla vittima di ristabilirsi, sfuggire all'influenza dei trafficanti e/o

¹³ Art. 6 Protocollo ONU per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini.

¹⁴ La Convenzione del Consiglio d'Europa (<https://rm.coe.int/168008371d>) è stata firmata dall'Italia il 8.06.05 e ratificata con legge 108 del 2 luglio 2010.

¹⁵ Art. 39 Convenzione sulla lotta alla tratta degli esseri umani del Consiglio d'Europa.

prendere delle decisioni sulla eventuale volontà di collaborare con le autorità. Tale beneficio deve essere riconosciuto ogni qualvolta vi siano ragionevoli motivi di ritenere che la persona sia una vittima di tratta e comporta che durante tale periodo non possa essere messo in atto alcun ordine di espulsione contro la stessa;

- rilasciare un **titolo di soggiorno rinnovabile** alle vittime.

La Convenzione del Consiglio d'Europa ha introdotto il concetto della "Identificazione delle vittime di tratta"¹⁶ divenuto nel corso del tempo un aspetto centrale negli interventi a tutela di tali persone a fronte della consapevolezza dell'importanza di riuscire a "intercettare" le vittime che, come già detto, in molte situazioni, non si manifestano facilmente¹⁷.

Analogamente al Protocollo ONU, anche la Convenzione del Consiglio d'Europa contiene, all'art. 40, la **clausola di salvaguardia** volte a prevedere gli obblighi degli Stati di considerare il diritto alla protezione internazionale e di garantire il **principio di non refoulement**.

2.2. Le Direttive europee

La lotta alla tratta degli esseri umani è concepita come una priorità dall'Unione Europea, che ha definito il crimine stesso una violazione dei diritti fondamentali¹⁸ ed ha sviluppato nel corso degli anni numerose iniziative, di natura legislativa, strategica e finanziaria, volte a contrastare il fenomeno e a proteggere le vittime.

Tra i numerosi atti di indirizzo e strumenti normativi che hanno affrontato il tema della tratta di esseri umani, rilevano particolarmente la **Direttiva 2004/81/CE** *sul titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime di tratta di esseri umani o coinvolti in azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti* e la **Direttiva 2011/36/UE** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 *concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*¹⁹.

2.2.1. La Direttiva 2004/81/CE

La Direttiva 2004/81/CE *"sul titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime di tratta di esseri umani o coinvolti in azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti"* prevede che *"Gli Stati membri garantiscono che al cittadino di un paese terzo sia concesso un **periodo di riflessione** per consentirgli di riprendersi e sottrarsi all'influenza degli autori dei reati, affinché possa decidere consapevolmente se voglia cooperare con le autorità competenti"* (art. 6, comma 1).

Durante tale periodo, la cui durata è determinata da ciascuno Stato, *"non può essere eseguita nessuna misura di allontanamento decisa a suo riguardo"* (art. 6, comma 2).

¹⁶ Sull'identificazione delle vittime di tratta si veda il capitolo 4.

¹⁷ Tra le Convenzioni del Consiglio d'Europa rilevanti e afferenti a materie connesse, è opportuno ricordare anche la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali del 2007 e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica del 2011.

¹⁸ Art. 5 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

¹⁹ In precedenza merita di essere segnalata la Decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, oggi sostituita dalla Direttiva 2011/36.

Una volta trascorso il periodo di riflessione, gli Stati membri valutano, alle condizioni indicate all'art. 8, commi 1 e 2, l'opportunità di consentire all'interessato il soggiorno sul territorio nazionale.

IL PERIODO DI RIFLESSIONE (Art. 6 Direttiva 2004/81//CE)

Qualora vi sia **ragionevole motivo di ritenere** che la persona possa essere vittima di tratta, deve esserle concesso un **periodo di tempo per riprendersi e sottrarsi** all'influenza degli sfruttatori, anche al fine di valutare consapevolmente l'opportunità di collaborare con le autorità.

Divieto di procedere all'allontanamento durante tale periodo.

2.2.2. La Direttiva 2011/36/UE

La **Direttiva 2011/36/UE** contiene contestualmente disposizioni finalizzate alla **repressione del crimine, alla prevenzione ed alla protezione delle vittime**, dedicando particolare attenzione a quest'ultimo aspetto.

2.2.2.1. Definizione di tratta degli esseri umani

La Direttiva europea *“concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime”* definisce la tratta di esseri umani (art. 2)²⁰ *“il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona su un'altra, a fini di sfruttamento”*.

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 organi”*.

Per **posizione di vulnerabilità** si intende una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima (art. 2, comma 2).

Il **consenso** della vittima della tratta allo sfruttamento è **irrelevante** in presenza di uno dei mezzi indicati nella disposizione stessa (art. 2, comma 4).

LA POSIZIONE DI VULNERABILITÀ (Art. 2, comma 2 Direttiva 2011/36/UE)

La situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima.

2.2.2.2. Le misure di assistenza e sostegno

La Direttiva europea impone (art. 11) agli Stati membri precisi obblighi volti a fornire alle vittime adeguata tutela attraverso **misure specifiche di rapida identificazione, assistenza e sostegno**,

²⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:IT:PDF>.

che devono essere garantite, su base consensuale e informata, non soltanto sin da quando le autorità abbiano un “ragionevole motivo” di ritenere che la persona sia vittima di tratta, ma per un lasso di tempo congruo rispetto alla durata del procedimento penale.

I sistemi nazionali devono dunque **garantire tutela** non soltanto alle vittime di tratta formalmente identificate, ma anche **alle “presunte vittime di tratta”** e dunque a tutte quelle persone per le quali vi sia un ragionevole motivo di ritenere che siano vittime di tale crimine.

L’assistenza e il sostegno devono comprendere una serie minima di misure necessarie per consentire alle vittime di ristabilirsi e di sottrarsi ai loro trafficanti e ciò **indipendentemente dalla volontà delle stesse di collaborare con le autorità nell’ambito delle indagini e del procedimento penale.**

In tale frangente deve essere assicurato loro il **periodo di riflessione** affinché sia garantita la possibilità di rimanere sul territorio fino al termine di tale periodo, a conclusione del quale lo Stato potrà stabilire se la persona sia ammissibile al titolo di soggiorno e dunque possa continuare a godere delle misure di assistenza o, al contrario, se non ve ne siano i presupposti.

Le misure di assistenza e sostegno sono garantite su base consensuale e informata e le informazioni che le vittime hanno diritto di avere riguardano il periodo di riflessione e la possibilità di ottenere la protezione internazionale.

Gli Stati membri devono, infine, tenere conto delle esigenze specifiche delle vittime, derivanti in particolare dall’eventuale stato di gravidanza, dallo stato di salute, eventuali disabilità, disturbi mentali e psicologici o dalla sottoposizione a gravi forme di violenza psicologica, fisica e sessuale.

L’ASSISTENZA E IL SOSTEGNO DEVONO ESSERE GARANTITI (ART. 11 DIRETTIVA 2011/36/UE)

PRIMA, DURANTE E PER UN PERIODO CONGRUO DI TEMPO successivamente alla conclusione del procedimento penale

NON APPENA LE COMPETENTI AUTORITÀ abbiano ragionevole motivo di ritenere che una persona possa essere stata oggetto di tratta

A PRESCINDERE DALLA VOLONTÀ DELLA VITTIMA di collaborare nelle indagini o nel procedimento penale

SU BASE CONSENSUALE E INFORMATA e le informazioni riguardano, in particolare, il diritto al periodo di riflessione ed la possibilità di ottenere la protezione internazionale

Devono essere predisposti adeguati meccanismi di rapida identificazione, di assistenza e di sostegno alle vittime in cooperazione con le pertinenti organizzazioni di sostegno

Devono essere garantiti il consenso ed il diritto ad essere informate sui loro diritti, in particolare sul periodo di riflessione e sulla possibilità di ottenere la protezione internazionale.

2.2.2.3. Le misure di protezione

Le misure di protezione previste dalla Direttiva attengono all'aspetto della tutela della vittima nel suo ruolo di parte lesa nel procedimento penale.

Si stabilisce che (art. 12):

- gli Stati debbano garantire alle vittime accesso rapido alla consulenza e assistenza legale, anche gratuite ove non dispongano di sufficienti risorse economiche, anche ai fini di ottenere il risarcimento del danno;
- le vittime stesse abbiano **diritto ad una protezione adeguata** sulla base della valutazione individuale dei rischi e accedendo ai programmi di protezione predisposti per le vittime di tratta;
- le vittime debbano **poter beneficiare, nel corso del procedimento penale, di un trattamento specifico** onde evitare la c.d. vittimizzazione secondaria, evitando ripetizioni non necessarie delle audizioni nel corso delle indagini e del procedimento penale, il contatto visivo con l'autore del reato, le deposizioni in udienze pubbliche e domande non necessarie sulla vita privata²¹.

2.2.2.4. I minori vittime di tratta

L'art. 2 della direttiva europea stabilisce che *“La condotta di cui al paragrafo 1, qualora coinvolga minori, è punita come reato di tratta di esseri umani anche in assenza di uno dei mezzi indicati al paragrafo 1”*.

I minori vittime di tratta devono poter usufruire di **specifiche misure di assistenza, sostegno e tutela** adeguata nell'ambito delle indagini e dei procedimenti penali (artt. 13 e 14).

Le misure in favore dei minori, tra cui misure di accoglienza specifiche per tale tipologia di vittime particolarmente vulnerabili, devono essere intese al recupero fisico e psico-sociale e a una soluzione duratura per il minore stesso.

Dove poi l'età della vittima risulti incerta e vi sia motivo di ritenere che sia minore, questa deve essere **considerata minore** al fine di ricevere le misure di assistenza specifiche (art. 13, comma 2).

2.2.2.5. Clausola di salvaguardia e diritto alla protezione internazionale

Il Considerando 10 prevede che le disposizioni della Direttiva non pregiudichino il principio di non refoulement conformemente alla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati e all'art. 4 e 19 par. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

L'art. 11 prevede espressamente l'obbligo a carico degli Stati di informare le vittime di tratta sulla possibilità di ottenere la protezione internazionale ai sensi della direttiva 2004/83/CE²² e della Direttiva 2005/85/CE²³.

²¹ Sotto il profilo dei diritti delle vittime di tratta nel procedimento penale meritano di essere segnalate anche la direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato e la direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime riguardanti i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato.

Si rimanda per un'analisi completa dei diritti riconosciuti alle vittime di tratta dalla legislazione europea a: The EU rights of victims of trafficking in human beings, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, tratto da: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/thb_victims_rights/thb_victims_rights_en.pdf Inoltre, per un'analisi della Direttiva 2011/36/UE "Prevent, Combat, Protect. Human Trafficking - Joint UN Commentary on the EU Directive - A Human Rights-Based Approach" <http://www.unhcr.org/4ee6215e9.html>.

²² Oggi rifiuta nella Direttiva 2011/95/UE.

²³ Oggi rifiuta nella Direttiva 2013/32/UE.

2.2.3. La Strategia dell'Unione Europea per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016)

In seguito all'adozione della Direttiva 2011/36/UE, la Commissione Europea ha adottato, il 19 giugno 2012, la Strategia dell'Unione Europea per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016)²⁴, prevedendo le misure specifiche e concrete volte ad attuare la Direttiva stessa, sostenendo gli Stati nel contrasto alla tratta e nella protezione delle vittime.

La Strategia definisce cinque priorità da privilegiarsi per affrontare la questione, nello specifico:

- a) individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta;
- b) intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani;
- c) potenziare l'azione penale nei confronti di trafficanti;
- d) migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche;
- e) aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e dare una risposta efficace.

La Strategia delinea alcune misure che la Commissione europea propone di attuare, con particolare riferimento alle priorità indicate, nel periodo di riferimento.

2.3. La normativa italiana

Storicamente in Italia, così come negli altri Paesi dell'Unione Europea, i meccanismi per garantire l'assistenza alle vittime di tratta sono stati introdotti nelle norme di natura penale - per quel che concerne il contrasto al crimine e la tutela delle vittime nell'ambito delle indagini e del procedimento penale - e nelle norme in materia di immigrazione che, in linea con le disposizioni di carattere internazionale ed europeo, hanno introdotto la possibilità di riconoscere alle vittime stesse un permesso di soggiorno per motivi umanitari o di "protezione sociale".

2.3.1. Le fattispecie penali

A norma dell'**art. 600 c.p.**²⁵ *"Chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento ovvero a sottoporsi al prelievo di organi, è punito con la reclusione da otto a venti anni.*

La riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona".

La caratteristica centrale del reato è costituita dallo "**stato di soggezione continuativa**" in cui viene ridotta o mantenuta la persona offesa, da qualificarsi²⁶ come l'assenza della libertà di autodeterminarsi nelle proprie scelte, ad esempio rispetto alla possibilità di spostarsi sul territorio

²⁴http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-619_it.htm.

²⁵ I delitti di cui agli artt. 600, 601 e 602 del codice penale sono stati introdotti dalla Legge 11 agosto 2003 n. 228 recante "Misure contro la tratta di persone" che ha riscritto in chiave moderna le norme già esistenti. Il D.Lgs. 4 marzo 2014 n. 24, che ha recepito nel nostro ordinamento la Direttiva 2011/36/UE, ha recentemente introdotto ulteriori modifiche.

²⁶ Tale è l'interpretazione della giurisprudenza maggioritaria (tra le altre Cass. Pen. n. 251 10.01.12).

o di allontanarsi spontaneamente dal contesto in cui la vittima si trova. Lo stato di soggezione continuativa deve essere considerato in relazione agli altri elementi richiesti dalla norma, in particolare i metodi coercitivi utilizzati e lo scopo della condotta volto allo sfruttamento.

Il reato di tratta di persone, a norma dell'**art. 601 c.p.**, punisce *“chiunque recluta, introduce nel territorio dello Stato, trasferisce anche al di fuori di esso, trasporta, cede l'autorità sulla persona, ospita una o più persone che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 600, ovvero, realizza le stesse condotte su una o più persone, mediante inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica, psichica o di necessità, o mediante promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, al fine di indurle o costringerle a prestazioni lavorative, sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento o a sottoporsi al prelievo di organi. Alla stessa pena soggiace chiunque, anche al di fuori delle modalità di cui al primo comma, realizza le condotte ivi previste nei confronti di persona minore di età”*.

In seguito alle **modifiche introdotte dal D.Lgs. 24/14, di recepimento della Direttiva europea 2011/36/UE**, la fattispecie di reato è oggi maggiormente delineata nei suoi elementi costitutivi. Si distinguono chiaramente:

- l'elemento della **condotta**, volta a trasferire, trasportare (non solo da un paese ad un altro ma anche all'interno dei confini statali), a cedere l'autorità su una persona o ad ospitare;
- l'elemento relativo alle **modalità coercitive** poste in essere – tra cui l'approfittamento di una posizione di vulnerabilità;
- **lo scopo** della condotta, volto allo sfruttamento della vittima in prestazioni lavorative, sessuali, all'accattonaggio, al compimento di attività illecite, al prelievo di organi o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento.

In virtù della diretta applicabilità della disposizione contenuta nella Direttiva 2011/36, deve ritenersi applicabile la disposizione che stabilisce che il consenso della vittima è irrilevante se la condotta è posta in essere utilizzando le modalità coercitive indicate²⁷.

RIDUZIONE O MANTENIMENTO IN SCHIAVITÙ (ART. 600 C.P.)

È la **condotta** volta a esercitare su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà o a **ridurre o mantenere una persona in uno stato di soggezione continuativa**, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento ovvero a sottoporsi al prelievo di organi.

La riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata **mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona**.

²⁷La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha stabilito nella propria giurisprudenza che una direttiva ha efficacia diretta quando le sue disposizioni sono incondizionate e sufficientemente chiare e precise e quando il paese dell'UE non abbia recepito la direttiva entro il termine (sentenza del 4 dicembre 1974, Van Duyn).

TRATTA DI PERSONE (ART. 601 C.P.)

È la **condotta** volta a **reclutare, introdurre** nel territorio dello Stato, **trasferire** anche al di fuori di esso, **trasportare, cedere l'autorità** sulla persona, **ospitare** una o più persone che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 600, ovvero, realizzare le stesse condotte su una o più persone, **mediante inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica, psichica o di necessità, o mediante promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, al fine di indurle o costringerle a prestazioni lavorative, sessuali** ovvero all'**accattonaggio** o comunque al compimento di **attività illecite** che ne comportano lo sfruttamento o a sottoporsi al **prelievo di organi**.

Tali condotte integrano il reato di tratta anche senza l'utilizzo dei metodi coercitivi sopra descritti se esercitate nei confronti di persona minore di età.

2.3.2. La tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento. Il permesso di soggiorno ex art. 18 D.Lgs. 286/98

Per quanto attiene la **tutela delle vittime di tali reati**, l'ordinamento nazionale sin dal 1998 ha introdotto nella disciplina dell'immigrazione l'istituto della "protezione sociale", volto a consentire alle persone straniere vittime di situazioni di grave sfruttamento riconducibili a determinate fattispecie di reato, tra cui la tratta di persone, di ottenere uno speciale permesso di soggiorno e di accedere a specifici programmi di protezione e assistenza.

L'**art. 18 del D.Lgs. 286/1998**, Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, ha il merito di aver creato il sistema di assistenza e protezione delle vittime di grave sfruttamento e tratta, istituendo i "programmi di assistenza e integrazione sociale" che, a partire dal 1999, hanno iniziato ad attivarsi su tutto il territorio nazionale sviluppando una metodologia efficace per l'effettiva tutela e protezione delle vittime.

Successivamente all'entrata in vigore della **legge 11 agosto 2003 n. 228**, recante misure contro la tratta di persone, anche al fine di recepire correttamente le disposizioni del Protocollo ONU sul trafficking, la normativa è stata implementata mediante la creazione del Fondo per le misure anti-tratta (art. 12) e la previsione di **ulteriori programmi di assistenza** rivolti, nello specifico, alle vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù di cui all'art. 600 del codice penale e di tratta di persone di cui all'art. 601 codice penale (art. 13).

L'**art. 18 del D.Lgs. 286/1998**, in combinato disposto con l'art. 27 del D.P.R. 394/99, prevede il **rilascio di un permesso di soggiorno in favore delle persone straniere che siano state vittime di situazioni di violenza o grave sfruttamento** e che risultino esposte ad un **concreto pericolo** per la loro incolumità a causa delle dichiarazioni rese nel procedimento penale o a causa della decisione di sottrarsi alla situazione di sfruttamento.

Sebbene la rubrica della norma attribuisca a tale titolo di soggiorno la dicitura "per motivi di protezione sociale", il regolamento di attuazione chiarisce che tale permesso preveda quale

motivazione la sola dicitura “**per motivi umanitari**” per evidenti motivi riconducibili alle esigenze di riservatezza del titolare.

ART. 18 TESTO UNICO IMMIGRAZIONE PERMESSO PER MOTIVI DI PROTEZIONE SOCIALE

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 ed ai condizionamenti dell’organizzazione criminale e di partecipare ad un **programma di assistenza ed integrazione sociale**.

2.3.2.1. I requisiti

Si prevedono, quali requisiti necessari per il rilascio del titolo di soggiorno:

- una situazione di **violenza o grave sfruttamento**
- la sussistenza del **pericolo**, che la norma richiede sia concreto (I comma), grave ed attuale (II comma).

Con riferimento all’elemento del pericolo devono essere tenute in debita considerazione eventuali conseguenze dei rischi per l’incolumità personale ai quali potrebbero essere esposti nei paesi d’origine tanto gli stranieri interessati, a seguito di un eventuale rimpatrio, quanto i loro familiari²⁸.

La situazione di sfruttamento e di pericolo per la persona deve essere accertata nell’ambito di un procedimento penale per uno o più delitti espressamente indicati dalla norma, ossia il **reato di cui all’art. 3 della L. 75/58** (favoreggiamento o sfruttamento della prostituzione) e i **reati di cui all’art. 380 c.p.p.** per i quali è previsto l’arresto obbligatorio in flagranza, tra cui gli artt. 600, 601 e 602 c.p. ovvero nel corso degli interventi dei servizi a tutela delle vittime.

L’adesione dello straniero a tale programma costituisce condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno.

2.3.2.2. Il doppio binario

Il **permesso di soggiorno** previsto dall’art. 18 D.Lgs. 286/98 **può essere rilasciato** non soltanto **in seguito alla denuncia** della vittima **ma anche** in quei casi in cui quest’ultima **non possa o non voglia** rivolgersi all’Autorità Giudiziaria.

²⁸Tale precisazione è stata fornita dal Ministero dell’Interno con Circolare del Ministero dell’Interno n. 300 del 4 agosto 2000. Il Ministero dell’Interno è intervenuto sull’art. 18 D.Lgs. 286/98 con numerose Circolari : Circolare n. 300/C/1999/13/P/12/214/18/1^ div. del 25 ottobre 1999; Circolare n. 300/C/1999/227729/12/27/1^ div. del 23 dicembre 1999; Circolare n. 300/C/2000/276/P/12.214.18/1^ div. del 17 aprile 2000; Circolare n. 300/C/2000/334/P/12.214/18/1^ div. del 22 maggio 2000; Circolare n. 300/C/2000/3903/A/12.214.18/1^ div. del 24 luglio 2000; Circolare n. 300/C/2000/526/P/12.214.18/1^ div. del 4 agosto 2000; Circolare n. 1025/M/24Uff.VI del 2 gennaio 2006; Circolare n. 11050 del 28.05.07.

Si parla in tal senso di “**doppio binario**” in quanto, in forza di quanto previsto dall’art. 18 D.Lgs. 286/98 in combinato disposto con l’art. 27 del regolamento di attuazione del Testo Unico Immigrazione, approvato con D.P.R. 394/99, modificato dal D.P.R. 334/04, il permesso di soggiorno può essere rilasciato tanto nel caso in cui sia stato avviato un procedimento penale relativamente ai fatti di violenza o grave sfruttamento, in seguito alla denuncia della vittima, (c.d. **percorso giudiziario**), quanto nel caso in cui la persona non denunci e aderisca ad un programma di assistenza e integrazione sociale, affidandosi ad un ente specificamente preposto all’assistenza delle vittime di grave sfruttamento (c.d. **percorso sociale**).

2.3.2.3. La durata

Il permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell’art. 18 D.Lgs. 286/98 ha una **durata iniziale di sei mesi** e può essere **rinnovato per un anno o per il maggior periodo occorrente** per motivi di giustizia. Qualora poi l’interessato, alla scadenza del permesso di soggiorno, abbia in corso un rapporto di lavoro, può **rinnovare il titolo stesso per la durata del rapporto lavorativo** o, se questo è a tempo indeterminato, per due anni.

Il permesso di soggiorno consente l’accesso ai servizi assistenziali e allo studio, l’iscrizione alle liste presso il Centro per l’Impiego e lo svolgimento di lavoro subordinato.

Può essere convertito in un permesso per motivi di studio e di lavoro.

2.3.2.4. La revoca

Il permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell’art. 18 D.Lgs. 286/98 è suscettibile di essere **revocato** in caso di **interruzione del programma**, o di **condotta incompatibile** con le finalità dello stesso segnalate dal Procuratore della Repubblica o, per quanto di competenza, dall’ente che realizza il programma di assistenza e integrazione sociale o comunque accertate dal questore e, infine, **quando vengono meno le condizioni** che ne hanno giustificato il rilascio.

2.3.3. I minori vittime di tratta

I minori vittime di tratta sono destinatari di **ulteriori e più specifiche misure di tutela**. A loro si applicano innanzitutto le disposizioni di diritto civile relative alla tutela in favore di minori privi di rappresentanza genitoriale nonché le norme del Testo Unico Immigrazione relative ai minori stranieri non accompagnati.

Inoltre devono ritenersi integralmente applicabili tutte le misure previste dall’art. 18 D.Lgs. 286/98, tanto con riferimento al permesso di soggiorno quanto all’accesso ai programmi di assistenza ed integrazione sociale.

La legge n. 47 del 7 aprile 2017 ha introdotto, all’art. 17, una specifica disposizione rispetto alla necessità di prevedere programmi specifici di assistenza in favore dei minori stranieri non accompagnati vittime di tratta prevedendo che ad essi si applichino, in ogni stato e grado, le disposizioni dell’art. 18.

In virtù di quanto disposto dall’art. 4 del D.Lgs. 24/14 **i minori non accompagnati vittime di tratta devono essere adeguatamente informati sui loro diritti**, ivi incluso l’eventuale accesso alla procedura di determinazione della protezione internazionale.

Nei casi in cui sussistano **fondati dubbi sull'età di una vittima di tratta**, nelle more di determinazione dell'età essa è **considerata minore** ai fini dell'accesso immediato alle misure di assistenza, sostegno e protezione (art. 4, comma 2)²⁹.

L'art. 4 stabilisce che il procedimento di determinazione dell'età deve essere realizzato mediante **procedure multidisciplinari**, condotte da *“personale specializzato e secondo procedure appropriate, che tengano conto anche delle relative specificità all'origine etnica e culturale nonché, se del caso, dell'identificazione dei minori mediante il coinvolgimento delle autorità diplomatiche”*.

Con il d.p.c.m n. 234 del 10 novembre 2016³⁰ sono stati definiti i meccanismi attraverso i quali, nei casi in cui sussistano ragionevoli dubbi sulla minore età della presunta vittima di tratta e l'età del minore non accompagnato non sia accertabile da documenti identificativi, si procede, nel rispetto del superiore interesse del minore, alla determinazione dell'età.

2.3.4. Il decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24

Il decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24 ha recepito la Direttiva 2011/36/UE introducendo importanti disposizioni tanto sotto il profilo del contrasto al crimine della tratta e dei reati ad essa connessi, quanto per la protezione delle vittime.

Sotto il primo profilo il decreto ha apportato alcune modifiche agli artt. 600 e 601 del codice penale al fine di adeguare le definizioni dei reati ivi disciplinati a quella fornita dalla direttiva europea ed ha introdotto una norma nel codice di procedura penale che dispone modalità particolari di espletamento dell'incidente probatorio in caso di persone anche maggiorenni in condizione di particolare vulnerabilità.

Con riguardo alla tutela e protezione delle vittime della tratta, il D.Lgs. 24/14 ha introdotto disposizioni di rilievo, tra cui:

- L'art. 1 comma 1 prevede la necessità, nell'attuazione delle norme del decreto stesso, di tener conto della specifica situazione delle **persone vulnerabili**, attribuendo tale caratteristica a *“i minori, i minori non accompagnati, gli anziani, i disabili, le donne, in particolare se in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone con disturbi psichici, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere”*.
- Il secondo comma dell'art. 1, in attuazione di quanto previsto dalla Direttiva europea al considerando 10, contiene la **clausola di salvaguardia** prevedendo espressamente che *“Il presente decreto legislativo non pregiudica i diritti, gli obblighi e le responsabilità dello Stato e degli individui, ai sensi del diritto internazionale, compresi il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani e, in particolare, laddove applicabili, la Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, di cui alla legge 24 luglio 1954, n. 722, e il Protocollo relativo allo statuto dei rifugiati di cui alla legge 14 febbraio 1970, n. 95, relativi allo statuto dei rifugiati e al principio di non respingimento”*.
- L'art. 4 relativo alla specifica tutela dei **minori vittime di tratta**, prevede, al comma 1, che

²⁹Relativamente all'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia si veda anche la posizione UNHCR sul punto del 2014. (<https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/accertamento.pdf>).

³⁰Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, in attuazione dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24 (<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/12/22/16G00248/sg>).

questi “devono essere **adeguatamente informati** sui loro diritti, incluso l’eventuale accesso alla procedura di determinazione della protezione internazionale” e, al secondo comma, disciplina, salvo rimandare ad un successivo d.p.c.m. per le disposizioni di dettaglio, la procedura multidisciplinare per la determinazione dell’età ove questa non sia accertabile, precisando che “Nelle more della determinazione dell’età e dell’identificazione, al fine dell’accesso immediato all’assistenza, al sostegno e alla protezione, la vittima di tratta è considerata minore” (v. par. 2.3.3.).

- L’art. 5 prevede **specifici moduli formativi** sulla tratta nei percorsi di formazione delle Amministrazioni rivolti ai pubblici ufficiali interessati.
- L’art. 8, al fine di superare l’attuale sistema disciplinato dal combinato disposto dagli artt. 18 D.Lgs. 286/98 e art. 13 L. 228/03 - che prevedeva la realizzazione di due tipi di programmi di assistenza per le vittime sottoposti a canali diversi ma paralleli di finanziamento - ha previsto, mediante l’introduzione del comma 3bis dell’art. 18 D.Lgs. 286/98, **un unico programma di “emersione, assistenza e integrazione sociale”** rivolto alle vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 dell’art. 18 D.Lgs. cit.
- L’art. 9 ha previsto l’adozione del **piano nazionale d’azione contro la tratta e il grave sfruttamento** “al fine di definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all’emersione e all’integrazione sociale delle vittime” (v. par. 2.5).
- L’art. 10 ha introdotto **disposizioni di rinvio tra i sistemi e le procedure della protezione delle vittime della tratta di esseri umani e della protezione internazionale**, prevedendo (comma 1), che le Amministrazioni direttamente coinvolte nell’uno e nell’altro sistema individuino misure di coordinamento tra le attività istituzionali di rispettiva competenza. In particolare, sotto il profilo del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale, l’art. 10, comma 3 ha introdotto nell’art. 32 del D.Lgs. 25/08 il comma 3bis che prevede che “La Commissione territoriale trasmette gli atti al Questore per le valutazioni di competenza se nel corso dell’istruttoria sono emersi fondati motivi per ritenere che il richiedente è stato vittima dei delitti di cui agli articoli 600 e 601 del codice penale” (v. anche par. 3.4).

2.4. Il sistema anti-tratta

2.4.1. I programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale

L’art. 18, comma 3bis D.Lgs. 286/98, così come modificato dal dal D.Lgs. 24/14, prevede che si applichi per gli stranieri e per i cittadini UE vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 dell’art. 18, “**un programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale** che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria, ai sensi dell’articolo 13 della legge n. 228 del 2003 e, successivamente, la prosecuzione dell’assistenza e l’integrazione sociale, ai sensi del comma 1 di cui al presente articolo”.

Il programma unico di cui all'art. 18, comma 3bis D.Lgs. 286/98 - che ha riunito i due programmi precedentemente previsti rispettivamente dall'art. 13 L. 228/03 e dall'art. 18 D.Lgs. 286/98 - si realizza mediante progetti attuati a livello territoriale finalizzati ad assicurare misure di assistenza adeguate - inizialmente predisposte in via transitoria e successivamente finalizzate al definitivo inserimento sociale - alle persone che si trovino in condizione di grave sfruttamento per uno dei reati previsti dall'art. 18 D.Lgs. 286/98 o che siano vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù e di tratta di persone.

I **sogetti abilitati** a realizzare tali programmi possono essere, alternativamente, i servizi sociali degli **enti locali** ovvero associazioni, enti e/o altri **organismi privati**. Questi ultimi devono obbligatoriamente essere **iscritti** nell'apposita sezione (seconda) del **Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati** istituito presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali di cui alla lett. b) dell'articolo 52 D.P.R. 394/99, relativa ai soggetti abilitati alla realizzazione dei programmi di assistenza ed integrazione sociale.

I progetti, così come previsto dal D.P.C.M. emanato il 16 maggio 2016 di concerto con il Ministro dell'Interno, il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali e il Ministro della Salute, devono prevedere interventi riferiti alla fase dell'emersione delle vittime, della segnalazione e invio ai servizi di protezione, dell'individuazione, protezione e prima assistenza e dell'assistenza di secondo livello e inclusione sociale.

Periodicamente il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri pubblica il bando per il finanziamento di tali progetti³¹.

Dal 2000 al 2012 oltre 68.000 persone hanno ricevuto una qualche forma di supporto dagli enti del sistema anti-tratta (informazioni, consulenza psicologica, consulenza legale, accompagnamenti socio-sanitari); di queste, hanno partecipato ad un programma di protezione sociale oltre 22.000 persone³².

Si rimanda all'**allegato A)** per l'elenco aggiornato degli enti titolari e attuatori dei programmi finanziati dal Dipartimento per le Pari Opportunità e realizzati ai sensi dell'art. 18, comma 3bis D.Lgs. 286/98 nelle singole Regioni.

L'art. 7 del D.Lgs. 24/14 ha attribuito al **Dipartimento per le Pari Opportunità** della Presidenza del Consiglio dei Ministri il ruolo di "**Meccanismo equivalente**" o Relatore Nazionale che la Direttiva Europea 2011/36/UE ha chiesto di istituire in ciascuno Stato. Il Dipartimento è dunque l'organismo deputato a svolgere compiti di indirizzo e coordinamento degli interventi di prevenzione del fenomeno e di assistenza alle vittime, di programmazione delle risorse finanziarie relative ai programmi stessi e di monitoraggio del fenomeno, sul quale peraltro è chiamato a relazionare al coordinatore anti-tratta dell'Unione Europea.

2.4.2. Il Numero Verde Anti-tratta (800-290-290)

Un dispositivo importante è costituito dal Numero Verde, volto a fornire h 24 informazioni dettagliate sui servizi garantiti alle persone vittime di tratta e, su richiesta, ad indirizzare

³¹ <http://www.pariopportunita.gov.it/>

³² Dati del Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (<http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/component/content/article/70-traffico-di-esseri-umani-/2295-contro-la-tratta-di-persone>).

queste ultime verso i servizi socio-assistenziali messi a disposizione nell'ambito dei programmi di assistenza.

L'ARTICOLAZIONE DEI SERVIZI DEGLI ENTI ANTI-TRATTA

- INTERVENTI IN STRADA (unità mobili)
- INTERVENTI DI CONTATTO per lo sfruttamento sessuale indoor o altre forme di sfruttamento
- SPORTELLI DI ASCOLTO, counselling, drop in
- ACCOGLIENZA in case di accoglienza protette a indirizzo segreto
- ACCOMPAGNAMENTO all'inclusione socio-lavorativa

Il servizio è articolato in una postazione centrale che opera in stretto raccordo con i progetti, al fine di individuare strutture di accoglienza disponibili a prendere in carico vittime di tratta che chiedano aiuto e che spesso, per evidenti motivi di sicurezza, hanno necessità di essere accolte in luoghi distanti rispetto al territorio in cui sono state vittime di sfruttamento.

Il servizio del Numero Verde è altresì rivolto ai cittadini che vogliono segnalare situazioni di sfruttamento, nonché agli operatori del settore, al fine di agevolare il lavoro di rete a livello nazionale.

2.5. Il Piano Nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani

In adempimento a quanto previsto dall'art. 9 del D.Lgs. 24/14, il 26 febbraio 2016 è stato adottato il primo Piano Nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani per gli anni 2016-2018³³, un importante strumento volto a definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della tratta e del grave sfruttamento nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime stesse.

Obiettivo del piano è di migliorare la risposta nazionale al fenomeno della tratta, agendo lungo le direttrici della prevenzione, persecuzione dei crimini, protezione ed integrazione sociale delle vittime basate sul rispetto dei diritti umani e del principio di non discriminazione, in un'ottica di genere e di tutela dei diritti dei minori.

Gli obiettivi strategici e dunque le azioni previste, che tengono conto delle priorità definite nella Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012 - 2016)³⁴, adottata a Bruxelles il 19.06.12, sono declinati sulle seguenti quattro direttrici:

³³ <http://www.pariopportunita.gov.it/contrasto-tratta-esseri-umani/piano-d-azione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento/>

³⁴ Il testo in lingua italiana è reperibile on line: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-619_it.htm

1) Prevenzione

Si prevedono:

- azioni volte alla formazione congiunta di tutti gli operatori del settore - tra cui le Forze dell'Ordine, il personale degli enti del pubblico e del privato sociale che lavorano nell'assistenza alle vittime di tratta e grave sfruttamento, il personale dei centri di accoglienza, membri delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale;
- interventi volti a fornire adeguata informazione nei paesi d'origine alle persone a rischio trafficking in coordinamento con la Cooperazione Internazionale;
- l'adozione di misure volte a scoraggiare lo sfruttamento nell'ambito del lavoro;
- la promozione di campagne di sensibilizzazione sul tema;
- l'adozione di misure di controllo amministrativo nel settore del lavoro.

2) Azione penale

Si prevedono:

- misure volte a rafforzare la cooperazione giudiziaria in un approccio multi-agenzia;
- la promozione di attività di studio e di monitoraggio delle fattispecie concrete attraverso le quali si manifestano le condotte criminali connesse alla tratta anche al fine di adeguare gli strumenti normativi.

3) Protezione e assistenza delle vittime

Si prevedono:

- misure volte a migliorare l'emersione del fenomeno e garantire interventi di risposta efficaci e coordinati con attività volte all'emersione delle vittime, al monitoraggio dei fenomeni, alla costruzione di sistemi di segnalazione;
- l'individuazione di adeguati meccanismi di rapida identificazione delle vittime della tratta di esseri umani;
- la costituzione di un Meccanismo Nazionale di *Referral*;
- l'aggiornamento delle misure di accoglienza in modo da rispondere alle mutate fenomenologie e caratteristiche delle vittime;
- l'adozione di specifiche linee guida relative all'adempimento dell'obbligo previsto dalla direttiva europea di informazione delle vittime, volte anche a realizzare il coordinamento dei sistemi rispettivamente della protezione a tutela delle vittime di tratta e quello a tutela dei richiedenti protezione internazionale.

4) Cooperazione con i paesi di origine della tratta

Si prevedono:

- iniziative di cooperazione e sviluppo da realizzarsi nei paesi di origine della tratta, anche attraverso la formazione di tutti gli operatori coinvolti.

Il Piano Nazionale istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le pari opportunità, la **Cabina di Regia**, a carattere politico istituzionale, presieduta dall'autorità politica di riferimento in materia, composta dai rappresentanti delle Amministrazioni Centrali, dai rappresentanti delle Regioni, nonché dai rappresentanti degli enti locali designati in sede di Conferenza Stato-città. La Cabina di Regia, come previsto dal Piano Nazionale, costituisce la sede di confronto per la definizione degli indirizzi di programmazione e finanziamento degli interventi di lotta alla tratta e al grave sfruttamento.

3. LE VITTIME DI TRATTA NEL CONTESTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

3.1. Le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale e le vittime di tratta

La Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 1951³⁵ e il Protocollo addizionale del 1967, sono suscettibili, in determinate circostanze, di essere applicati alle vittime di tratta.

Tale principio è in effetti riconosciuto nelle principali Convenzioni internazionali relative al *trafficking in persons*, le quali contengono **disposizioni che richiedono agli Stati di considerare la necessità di protezione internazionale delle vittime di tratta.**

I richiedenti asilo e i rifugiati, nella necessità di lasciare il paese, si affidano talvolta ai trafficanti di esseri umani, trovandosi poi sottoposti, nel paese di transito e/o destinazione, a situazioni di sfruttamento sessuale, lavorativo o di altro genere, rischiando di diventare vittime di tratta.

Analogamente una vittima di tratta degli esseri umani, potrebbe essere esposta al rischio di persecuzione in caso di rimpatrio, e dunque aver diritto ad essere riconosciuta rifugiata ai sensi dell'art. 1 lett.1A(2) della Convenzione del 1951 o trovarsi in una situazione di rischio di danno grave e dunque avere titolo per beneficiare della protezione sussidiaria.

3.2. Le Linee Guida UNHCR relative a “L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 relativi allo status di rifugiato e alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta”

Le Linee Guida dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati relative all'applicazione dell'art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta del 2006³⁶, costituiscono un importante strumento per la corretta interpretazione della Convenzione sullo status di rifugiato.

Le Linee Guida chiariscono che, in alcune circostanze, **le vittime di tratta possono rientrare nella definizione di rifugiato** fornita dalla Convenzione di Ginevra del 1951, **purché siano soddisfatti tutti gli elementi contenuti nella definizione** stessa. In tal senso è necessario che una persona si trovi al di fuori del proprio paese di origine o di abituale residenza e sia a rischio di essere oggetto di persecuzione per uno dei motivi (razza, nazionalità, opinioni politiche,

³⁵ https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf

³⁶ UNHCR, Linee Guida di protezione internazionale - L'applicazione dell'articolo 1A (2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta”. (https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/linee_guida_protezione_int.pdf).

motivi religiosi e appartenenza ad un determinato gruppo sociale) sanciti dalla Convenzione di Ginevra del 1951³⁷.

Le Linee Guida esaminano gli elementi costitutivi della definizione di rifugiato della Convenzione di Ginevra alla luce delle peculiarità che caratterizzano le situazioni delle vittime di tratta, chiarendo quali azioni potrebbero costituire atti persecutori e dunque in quali situazioni è ravvisabile un fondato timore di persecuzione, gli aspetti connessi agli agenti e al luogo di persecuzione e quelli relativi al nesso causale.

Le Linee Guida includono inoltre alcune considerazioni circa le garanzie procedurali specifiche per richiedenti asilo vittime di tratta o presunte tali.

E dunque raccomandano di:

- garantire un ambiente favorevole per assicurare la persona richiedente sulla **riservatezza** della domanda di protezione;
- mettere a disposizione **interpreti dello stesso sesso**;
- essere **consapevoli dei timori** di rivelare la propria storia a causa di **eventuali ritorsioni, della vergogna e dei traumi subiti**;
- avere **particolare attenzione per i minori** adottando procedure di rapida identificazione³⁸;
- **evitare qualsiasi nesso**, implicito o esplicito **tra la domanda di asilo e la volontà di testimoniare** nel procedimento penale contro gli sfruttatori.

3.3. Le Direttive europee

Le Direttive europee in materia di protezione internazionale ricomprendono le vittime di tratta tra le persone portatrici di esigenze particolari/soggetti vulnerabili³⁹.

Tanto la Direttiva 2011/95/UE c.d. “Qualifiche” che la Direttiva 2013/33/UE sull’accoglienza riconoscono esplicitamente le vittime di tratta di esseri umani come **persone vulnerabili**⁴⁰, le cui condizioni dovrebbero essere accertate al fine di valutare se necessitano di particolari esigenze di accoglienza.

La Direttiva 2013/32/UE sulle procedure non si riferisce esplicitamente alle vittime di tratta come richiedenti che necessitano di speciali garanzie procedurali; tuttavia si introduce un obbligo generale di identificare i richiedenti che necessitano di specifici bisogni procedurali, tra cui possono rientrare le vittime di tratta.

³⁷ Le Linee Guida relative a “L’applicazione dell’articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 relativi allo status di rifugiato e alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta” rimandano ad una lettura congiunta con le Linee guida dell’UNHCR sulla protezione internazionale in materia di “persecuzione legata al genere nel contesto dell’art. 1 A(2) dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati (https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/LINEE_GUIDA_SULLA_PERSECUZIONE_DI_GENERE.pdf) e in tema di “appartenenza ad un determinato gruppo sociale nel contesto dell’art. 1 A(2) dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e/o del Protocollo del 1967”, entrambi del 7 maggio 2002 (https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/ITA-Gruppo_Sociale.pdf).

³⁸ Per quel che riguarda i minori si vedano anche le Linee Guida UNHCR del 2009 sulle “Richieste di asilo di minori ai sensi degli Articoli 1(A) 2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati (https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Linee_guida_sulla_protezione_internazionale.pdf).

³⁹ Sino a qualche tempo fa le vittime di tratta e le persone a rischio di divenirlo non erano espressamente menzionate, tra le persone portatrici di esigenze particolari/soggetti vulnerabili dalle disposizioni contenute nelle Direttive europee, tanto quelle relative allo status, quanto quelle relative alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e all’accoglienza.

⁴⁰ Art. 20 (3) Direttiva 2011/95/UE e art. 21 Direttiva 2013/33/UE.

3.4. La normativa italiana

L'ordinamento italiano, nel recepire le Direttive europee sopra menzionate, ha introdotto norme specifiche volte a qualificare le **vittime di tratta quali persone vulnerabili tra i richiedenti asilo**.

In particolare il decreto legislativo 21 febbraio 2014 n. 18 di attuazione della Direttiva europea 2011/95/UE, ha previsto espressamente le vittime di tratta tra le persone vulnerabili di cui all'art. 19, comma 2 D.Lgs. 251/200⁴¹.

Analogamente il D.Lgs. 18 agosto 2015 n. 142, in recepimento della Direttiva 2013/32/UE sulle procedure, ha modificato l'art. 2 del D.Lgs. 25/08 introducendo la definizione delle persone vulnerabili e includendo tra esse le vittime di tratta⁴².

Conseguentemente può applicarsi alle persone che siano state segnalate come presunte vittime di tratta anche la norma contenuta nell'art. 28, comma 1 lett. b) del D.Lgs. 25/08, così come modificato dal D.Lgs. 142/15, che prevede che La Commissione territoriale esamina in via prioritaria la domanda quando, tra gli altri casi, essa *“è presentata da un richiedente appartenente a categorie di persone vulnerabili, in particolare da un minore non accompagnato, ovvero che necessita di garanzie procedurali particolari”*.

Ancora, l'**art. 17, comma 2 del D.Lgs. 142/15**, in recepimento della Direttiva 2013/33/UE relativa all'accoglienza, prevede che *“ai richiedenti protezione internazionale identificati come vittime della tratta di esseri umani si applica il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'articolo 18, comma 3bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”*.

Tale ultima previsione chiarisce la **possibilità che una persona richiedente protezione internazionale, dove sia riconosciuta vittima di tratta, possa beneficiare delle misure predisposte dal sistema anti-tratta senza tuttavia dover rinunciare alla domanda di protezione internazionale**.

L'art. 18 dello stesso decreto legislativo, contenente disposizioni sui minori, prevede che, per la valutazione del superiore interesse del minore, occorre procedere all'ascolto anche al fine, tra le altre cose, di valutare se sia vittima di tratta.

Sul fronte della disciplina in materia di tratta di esseri umani, il D.Lgs. 24/2014, di attuazione della Direttiva europea 2011/36/UE, ha introdotto alcune norme di rilievo.

L'**art. 10 del D.Lgs. 24/14** stabilisce:

- che le Amministrazioni che si occupano dell'assistenza delle vittime di tratta e quelle che hanno competenza in materia di asilo individuino misure di coordinamento tra le attività istituzionali di competenza, anche al fine di determinare meccanismi di rinvio, qualora necessari, tra i due sistemi di tutela (art. 10, comma 1).
- che, nelle ipotesi di cui all'art. 18 D.Lgs. 286/98, allo straniero siano fornite adeguate informazioni, in lingua a lui comprensibile, sulla possibilità di chiedere la protezione internazionale (art. 10, comma 2).
- L'introduzione del comma 3bis dell'art. 32 D.Lgs. 25/08 che prevede che **“La Commissione territoriale trasmette gli atti al Questore per le valutazioni di competenza se nel corso dell'istruttoria sono emersi fondati motivi per ritenere che il richiedente è stato vittima dei delitti di cui agli articoli 600 e 601 del codice penale”** (art. 10, comma 3).

⁴¹ <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/03/07/14G00028/sg>.

⁴² <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>.

LE VITTIME DI TRATTA QUALI RICHIEDENTI ASILO SOGGETTI VULNERABILI NELLA PROCEDURA PER IL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Persone vulnerabili tra i richiedenti asilo (art. 19, comma 2 D.Lgs. 251/07 così come mod. dal D.Lgs 18/14)

Nella determinazione, si deve tener conto, sulla base di una valutazione individuale, della specifica situazione delle vittime di tratta.

Procedura (artt. 2 e 28 D.Lgs. 25/08 così come modificato dal D.Lgs. 142/15)

- Esame in via prioritaria delle domande presentate da un richiedente protezione internazionale che sia vittima di tratta.
- Trasmissione degli atti al Questore per le valutazioni di competenza se nel corso dell'istruttoria emergono fondati motivi per ritenere che il richiedente è stato vittima di tratta o riduzione o mantenimento in schiavitù.

Accoglienza (art. 17, comma 2 D.Lgs. 142/15)

Accesso dei richiedenti asilo vittime di tratta al programma di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'articolo 18 D.Lgs. 286/98.

4. L'IDENTIFICAZIONE DELLE VITTIME DI TRATTA

4.1. Cos'è l'identificazione?

L'**identificazione delle vittime di tratta** può definirsi come un **processo**, articolato in più fasi, **volto a comprendere**, attraverso l'analisi della vicenda ed in generale degli elementi (i c.d. "indicatori di tratta") che emergono dai colloqui con la persona o da circostanze ulteriori, **se una persona è vittima di tratta**⁴³.

L'identificazione è propedeutica alle azioni che devono essere messe in atto per garantire alla vittima adeguata tutela, sostegno e protezione, azioni che consistono nella prima assistenza e protezione, assistenza a lungo termine e inclusione sociale⁴⁴. Essa comporta inoltre che alla vittima stessa sia riconosciuto il diritto al soggiorno sul territorio, quale ulteriore misura di protezione contro eventuali rischi in caso di ritorno nel paese di origine.

Pertanto l'**identificazione rappresenta un momento cruciale per garantire l'adeguata protezione e assistenza alle vittime della tratta** degli esseri umani, poiché costituisce il primo passo per far sì che esse abbiano l'opportunità di uscire dalla situazione di assoggettamento in cui si trovano e ricevere appropriata e tempestiva tutela.

Si tratta di un processo talvolta molto lungo e complesso, a causa della frequente resistenza delle vittime stesse - per timore, pudore, scarsa fiducia nelle autorità - di raccontare in tutto o in parte i fatti di cui sono state loro malgrado protagoniste. In alcuni casi, invece, sono le persone stesse a riferire della vicenda di tratta e sfruttamento e dunque a riconoscersi come vittime di tratta, si parla in tal caso di "auto-identificazione".

⁴³ Un termine più adeguato e aderente al significato di tale procedura sarebbe "Individuazione delle vittime di tratta", tuttavia si utilizza il termine "Identificazione" in quanto adottato dalle disposizioni internazionali ed europee che, in lingua inglese, parlano di "Identification" termine di conseguenza utilizzato in Italia dai documenti ufficiali relativi alle misure a tutela delle vittime di tratta, quale il Piano Nazionale d'azione contro la tratta.

⁴⁴ Le azioni da mettere in atto per la tutela delle vittime di tratta sono previste nei National Referral Mechanisms, ossia quei meccanismi di cooperazione tramite cui gli attori statali adempiono ai propri obblighi per promuovere i diritti delle vittime di tratta e che dunque, dove adottati, individuano le misure per la tutela delle vittime di tratta attribuendo a ciascun soggetto coinvolto specifici compiti in tal senso. Per quanto riguarda l'Italia, il Piano nazionale di azione contro la tratta approvato dal Consiglio dei Ministri il febbraio 2016 ha previsto l'adozione del MNR rinviando nei contenuti al documento contenuto nell'allegato n. 1 del Piano stesso, "Meccanismo Nazionale di *Referral* per le persone trafficate in Italia" (<http://www.pariopportunita.gov.it/contrasto-tratta-esseri-umani/piano-d-azione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento/>).

4.2. L'identificazione preliminare e l'identificazione formale

L'identificazione delle vittime di tratta può suddividersi in due fasi⁴⁵:

- una prima definita **identificazione preliminare**, volta ad una prima analisi delle circostanze che possono ragionevolmente far ritenere che la persona interessata sia vittima di tratta o sia a rischio di divenirlo;
- una seconda, l'**identificazione formale**, realizzata da soggetti qualificati e autorizzati, che mira a stabilire in modo definitivo se la persona sia effettivamente una vittima di tratta⁴⁶.

Premessa tale distinzione, si tratta comunque di un unico processo, costituito da molteplici azioni e in genere messo in atto da soggetti diversi, volto alla graduale emersione di elementi significativi in tal senso.

4.2.1. L'identificazione preliminare

Cosa è:

L'identificazione preliminare viene effettuata in occasione del primo approccio con una persona e nel momento in cui iniziano ad emergere **elementi tali da indurre il sospetto** che essa possa essere vittima di tratta.

Essa è funzionale alla procedura di *referral*, poiché, una volta che emergano circostanze tali da far ritenere che la persona possa essere vittima di tratta, occorre procedere a segnalare la persona stessa ad un ente specializzato nella tutela e protezione delle vittime di tratta. Ciò anche al fine di porre in essere le prime misure volte alla sicurezza della persona e a consentirle il periodo di riflessione previsto dalla direttiva europea 2004/81⁴⁷.

Chi può farla:

Normalmente possono effettuare l'identificazione preliminare le forze dell'ordine, la polizia di frontiera o anche personale sanitario e in generale tutti coloro che hanno contatto con persone straniere, cittadini di Stati appartenenti o non all'UE, rifugiati e richiedenti asilo e dunque anche le Commissioni Territoriali.

Gli indicatori dello screening iniziale:

In tale fase i soggetti preposti all'identificazione preliminare si basano sui **primi elementi/indicatori** - ad esempio i dati personali (età, genere, paese di provenienza), l'aspetto fisico (eventuali lesioni da percosse, segni evidenti di paura etc), le condizioni di vita (forte isolamento, severo controllo dei movimenti etc.) - che emergono in seguito a uno o più colloqui preliminari e da eventuali circostanze osservabili o riferite da terzi, nonché dai documenti che la persona stessa presenta.

4.2.2. L'identificazione formale

Cosa è:

L'identificazione formale costituisce la seconda fase del procedimento di identificazione,

⁴⁵ Tale distinzione è fatta propria dagli studi e i documenti prodotti in tema di identificazione di vittime di tratta. In particolare si rimanda agli allegati al Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani: Allegato 1 "Meccanismo Nazionale di *Referral* per le persone trafficate in Italia" e Allegato 2 "Linee guida per la definizione di un meccanismo di rapida identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento" (<http://www.pariopportunita.gov.it/contrasto-tratta-esseri-umani/piano-d-azione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento/>).

⁴⁶ Si veda sull'identificazione preliminare e formale le "Linee guida per la definizione di un meccanismo di rapida identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento".

⁴⁷ Art. 6 direttiva 2004/81/Ce del Consiglio del 29 aprile 2004.

necessaria per stabilire se la persona sia vittima di tratta e se dunque essa debba beneficiare delle misure che la disciplina in materia prevede per tali persone, ivi compreso il riconoscimento del diritto al permesso di soggiorno ex art. 18 D.Lgs. 286/98.

L'identificazione formale è effettuata mediante colloqui approfonditi tra l'ente di assistenza e la presunta vittima e tramite la raccolta di elementi ulteriori che possono consentire di verificare le informazioni fornite dalla presunta vittima di tratta.

Chi può farla:

Essa deve essere effettuata da soggetti qualificati e appositamente formati.

In particolare, per quel che riguarda il sistema italiano, l'identificazione formale viene **svolta**, sebbene in frequente raccordo con altri soggetti, dagli enti specializzati nell'assistenza alle vittime di tratta e dunque **dagli enti del pubblico e del privato sociale abilitati alla realizzazione dei programmi di emersione, assistenza ed integrazione sociale di cui all'art. 18, comma 3bis D.Lgs. 286/98**⁴⁸.

Gli indicatori:

Nel corso di tale valutazione potranno emergere gli **indicatori di tratta** relativi ai diversi elementi e fasi della tratta quali:

- la fase del **reclutamento e i mezzi coercitivi utilizzati** (false promesse, costrizione, approfittamento di una situazione di necessità o di vulnerabilità),
- la fase del **trasporto** (la rotta e il finanziamento del viaggio, i documenti, le modalità di realizzazione dello stesso),
- lo **sfruttamento** (le condizioni lavorative, la libertà di movimento, il debito, la sistemazione abitativa, l'utilizzo di violenza fisica o psicologica).

Si allega, ai fini delle presenti Linee Guida, un estratto delle **“Linee guida per la rapida identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento”** allegate al Piano nazionale di azione contro la tratta, contenente gli indicatori da considerare durante la fase dell'identificazione preliminare - “informazioni da raccogliere attraverso lo screening iniziale” - che, come detto, è di pertinenza della Commissione Territoriale e quelli attinenti l'identificazione formale - “lista di indicatori” - (**Allegato B**).

Si rimanda inoltre, per un approfondimento sugli indicatori di tratta, ai documenti prodotti dalle diverse organizzazioni internazionali e nell'ambito di studi nazionali e internazionali contenenti diversi set di indicatori di tratta anche suddivisi per ambito di sfruttamento (sessuale, lavorativo, etc)⁴⁹.

⁴⁸ Gli allegati al Piano Nazionale di azione contro la tratta attribuiscono il compito dell'identificazione formale alle ONG specializzate ma anche alle forze dell'ordine. Si veda Allegato 1 “Meccanismo Nazionale di *Referral* per le persone trafficate in Italia” e Allegato 2 “Linee guida per la definizione di un meccanismo di rapida identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento”.

⁴⁹ In particolare si rinvia a:

- ILO, “Operational indicators of trafficking in human beings” (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf).
- UNODC “Human trafficking indicators” (https://www.unodc.org/pdf/HT_indicators_E_LOWRES.pdf).
- “Training manual”, Progetto AGIRE “Austria, Greece, Italy and Romania. Acting for stronger private-public partnership in the field of identification and support of child victims and at risk of trafficking in Europe” (https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/agire_training_manual_en_1.pdf).
- Allegati 1 e 2 al Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento di esseri umani “Meccanismo Nazionale di *Referral* per le persone trafficate in Italia” e “Linee guida per la definizione di un meccanismo di rapida identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento”.

4.3. L'identificazione delle vittime di tratta nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale

La procedura di identificazione sopra descritta può essere messa in atto anche nell'ambito del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale.

Talvolta, già prima dell'intervista della Commissione Territoriale volta alla valutazione della domanda di protezione internazionale, l'identificazione preliminare può essere effettuata dagli operatori delle strutture di accoglienza dove sono collocati i richiedenti asilo possibili vittime di tratta. In tal caso può avvenire che essi si rivolgano agli enti specializzati nell'assistenza alle vittime di tratta e che dunque, al momento dell'audizione in Commissione, quest'ultima abbia già a disposizione alcuni elementi rilevanti forniti dagli enti del privato sociale.

In alternativa, attraverso l'esame della domanda e più precisamente con il colloquio individuale svolto dalla Commissione Territoriale, possono emergere i primi elementi propri di una vicenda di tratta o sfruttamento che ha visto coinvolta la persona richiedente protezione internazionale.

La Commissione Territoriale può dunque trovarsi ad effettuare una identificazione preliminare, in quanto, grazie all'esame del fascicolo e soprattutto nel corso dell'intervista, **può estrapolare gli indicatori** utili per far ragionevolmente ritenere che la persona richiedente protezione internazionale possa essere una vittima di tratta o che sia a rischio di divenirlo.

Nell'ambito di un meccanismo locale di *referral* **l'identificazione preliminare da parte della Commissione è dunque funzionale alla segnalazione delle presunte vittime di tratta ad operatori qualificati** del sistema anti-tratta **per l'adozione di eventuali misure** che si rendono nel breve termine necessarie **e poi per favorire l'identificazione formale** ad opera di tali operatori specializzati e l'eventuale adozione delle misure definitive di protezione, assistenza e integrazione sociale previste per le vittime di tratta.

4.3.1. Alcuni tipici indicatori di tratta nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale

Di seguito si elencano alcuni indicatori che, unitamente a quelli generali indicati nell'Allegato B nella parte dedicata all'identificazione preliminare, possono emergere nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

Nell'utilizzare tale strumento, la Commissione deve avere chiaro che:

- tali elementi devono costituire **non** certo un **elenco rigido e tassativo**, ma solo un insieme di **parametri indicativi**;
- sono elementi che periodicamente necessitano di essere aggiornati ed integrati a seconda delle evoluzioni del fenomeno e delle strategie e tecniche adottate dalle organizzazioni criminali;
- per poter ritenere ragionevole che la persona richiedente protezione internazionale sia una vittima di tratta **non è necessario** che tali indicatori **emergano nella loro totalità**, ben potendo la Commissione ravvisarne solo alcuni;
- **devono essere considerati nel loro complesso**, poiché talvolta, presi singolarmente, non sono idonei a costituire un parametro per l'accertamento di una situazione di tratta.

INDICATORI PRELIMINARI FREQUENTI NELLA PROCEDURA DI RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

- TRAGITTO che presenta caratteristiche tipiche delle rotte utilizzate dalle organizzazioni criminali dedite alla tratta
- DIFFICOLTÀ nel riferire dettagli del viaggio (il tragitto, le modalità, le tappe)
- MANCATO PAGAMENTO DEL VIAGGIO
- POCA CHIAREZZA relativamente al luogo di sbarco o ingresso e ai successivi spostamenti in Italia
- PRESENZA DI UN MARITO/PARTNER di cui la richiedente riferisce poco o rispetto al quale non è chiaro il tipo di rapporto
- ASSENZA DI UNA DIMORA FISSA o ospitalità presso un'amica o amico o, ancora, dimora in una zona conosciuta per il fenomeno della prostituzione, sfruttamento lavorativo o altro tipo di sfruttamento
- ASSENZA DI PASSAPORTO al momento della presentazione della domanda sebbene dal modello C3 risulti che il viaggio sia stato effettuato in aereo
- PRESENZA IRREGOLARE in Italia da molto tempo della persona richiedente, talvolta senza aver mai svolto attività lavorativa
- SEGNALAZIONI relative alla persona richiedente successive allo sbarco o ingresso effettuate nel corso di controlli di polizia che potrebbero condurre a presumere l'attività prostitutiva in strada
- LA PERSONA RICHIEDENTE appare palesemente minorenni ma si dichiara maggiorenne
- SEGNALAZIONI della struttura di accoglienza che ospita la persona richiedente relative a comportamenti anomali, che possono far ritenere che la stessa sia controllata, subisca minacce o pressioni, o che addirittura sia indotta in una situazione di sfruttamento
- ATTEGGIAMENTO, nel corso del colloquio, spaventato, preoccupato
- LA PERSONA RICHIEDENTE non è accolta nel sistema di accoglienza e non sa riferire di mezzi di sostentamento
- Racconto contraddittorio o con parziali omissioni

SPECIFICI INDICATORI RICONDUCIBILI ALLE DONNE DELLA NIGERIA VITTIME DI TRATTA A SCOPO DI SFRUTTAMENTO SESSUALE⁵⁰

- Giovane donna proveniente dalla Nigeria, in particolare Edo State o Lagos
- Età molto giovane, talvolta minorenne (tra i 15 e i 24 anni), sebbene la richiedente dichiara di essere maggiorenne
- Basso livello di istruzione e condizioni economiche fortemente disagiate
- Dichiarazioni di provenienza da una famiglia numerosa, di cui lei è la prima figlia oppure di essere orfana
- Racconto di matrimonio forzato con uomo spesso molto più vecchio della richiedente
- Generalità diverse rispetto a quelle indicate nel modello C3
- Storia poco chiara e/o credibile rispetto ad alcuni elementi quali in particolare:
 - dichiarazioni poco precise rispetto alle tappe del viaggio
 - il passaggio da persona a persona a cui è stata affidata durante il viaggio (la richiedente riferisce di persone che compaiono e scompaiono lungo il viaggio alle quali viene affidata senza pagare niente)
 - la liberazione da una situazione di sfruttamento sessuale nelle connection houses in Libia grazie a qualche “benefattore”
 - il viaggio attraverso il mare fino all’Italia affrontato senza pagare niente.
- Racconto di fatti che, in modo frammentato, costituiscono elementi della tratta degli esseri umani (le modalità del reclutamento, le violenze subite, la vendita) ma che spesso sono parziali.
- Segnali di controllo. Talvolta la richiedente riceve telefonate nel corso del colloquio o immediatamente fuori. Talvolta è attesa da qualcuno fuori dal colloquio.

⁵⁰ Alcuni di questi indicatori corrispondono a quelli individuati da OIM nel “Rapporto sulle vittime di tratta nell’ambito dei flussi migratori misti in arrivo via mare aprile 2014-ottobre 2015” pubblicato a novembre 2015 (<http://www.italy.iom.int/sites/default/files/news-documents/RapportoAntitrattra.pdf>). Il Rapporto è stato realizzato nell’ambito del progetto “Assistance”, realizzato da OIM congiuntamente al progetto “Monitoring” entrambi finanziati dal Ministero dell’Interno con fondi FAMI con l’obiettivo di rafforzare le capacità di accoglienza dei migranti irregolari che sbarcano sulle coste dell’Italia meridionale attraverso attività d’informazione e orientamento legale sui diritti e doveri dei migranti, individuando tra loro gruppi di persone vulnerabili, bisognosi di particolare assistenza, tra cui minori non accompagnati, vittime di tratta, migranti a rischio sfruttamento. Dal 2014 due team “anti-tratta”, composti da un’esperta anti-tratta e da una mediatrice culturale, sono operativi in Sicilia, Puglia e Calabria, allo scopo di rafforzare le attività di individuazione e identificazione delle vittime di tratta e sfruttamento nonché di coadiuvare le Commissioni territoriali nelle regioni menzionate nella corretta identificazione delle vittime di tratta richiedenti protezione internazionale. OIM ha pubblicato, nel mese di luglio del 2017, un nuovo Rapporto “La tratta degli esseri umani attraverso la rotta del Mediterraneo centrale: dati, storie e informazioni raccolte dall’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni” pubblicato a luglio 2017 (http://www.italy.iom.int/sites/default/files/news-documents/RAPPORTO_OIM_Vittime_di_tratta.pdf).

4.3.2. L'identificazione dei minori possibili vittime di tratta

L'identificazione delle vittime di tratta, nel caso di minorenni, può essere ancor più difficoltosa a causa della frequente scarsa consapevolezza relativamente alla propria condizione e del timore, ancor più esasperato, di fornire informazioni rispetto alle quali sono stati istruiti di non riferire alcunché.

Nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale i minori possono essere accompagnati, non accompagnati o separati, ma nella maggior parte dei casi coloro che sono vittime di tratta sono minori non accompagnati. Talvolta possono giungere sul territorio accompagnati da un adulto che si finge genitore o parente ma che in realtà appartiene alla rete dell'organizzazione criminale dedita alla tratta.

Spesso i minori vittime di tratta non rendono le loro esatte generalità, ma si dichiarano maggiorenni, perché così istruiti dalle persone o dall'organizzazione che li vincola allo sfruttamento.

È infine importante ricordare che, in virtù di quanto previsto dalle Convenzioni internazionali⁵¹, dalla Direttiva 2011/36/UE⁵² e dalla normativa nazionale, **un minore deve considerarsi vittima di tratta anche se nei suoi confronti non sono stati utilizzati i mezzi di coercizione** (ad esempio l'uso della forza, il rapimento, l'abuso della posizione di vulnerabilità) tipicamente utilizzati nei confronti delle vittime della tratta degli esseri umani.

Tra gli indicatori di tratta ve ne sono alcuni che caratterizzano la condizione dei minori e che possono emergere nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale⁵³:

⁵¹ Art. 4 lett. c) Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani.

⁵² Art. 2 par. 5 Direttiva Europea 2011/36/UE.

⁵³ Si veda, per un elenco maggiormente esaustivo di indicatori anche relativi specificamente ai minori vittime di tratta, i documenti richiamati nella nota 49 e nel manuale "Protection First" realizzato da Save the Children, On the Road, Coop. Dedalus" (http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img260_b.pdf). Sui minori non accompagnati richiedenti la protezione internazionale si vedano anche le Linee Guida UNHCR del 2009 sulle "Richieste di asilo di minori ai sensi degli Articoli 1(A) 2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati" (https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Linee_guida_sulla_protezione_internazionale.pdf).

INDICATORI DI TRATTA DI RICHIEDENTI ASILO MINORI

La persona richiedente protezione internazionale:

DICHIARA di essere maggiorenne ma si ritiene ragionevolmente che sia minorenn

PROVIENE da paesi particolarmente esposti rispetto al fenomeno della tratta alla luce delle COI

NON HA ALCUNA COMUNICAZIONE con la famiglia di origine

DEVE PAGARE UN DEBITO (probabilmente contratto dalla famiglia per consentire la partenza del minore)

HA COMMESSO ATTIVITÀ ILLECITE

DICHIARA di essere giunta in Italia da sola oppure accompagnata da una persona che non è il genitore o parente

DICHIARA di essere giunta in Italia con un genitore o parente ma risulta evidente un rapporto diverso (di non confidenza, di timore)

È FORTEMENTE INTIMORITA rispetto alle dichiarazioni relative alla partenza dal proprio paese o al viaggio

4.3.3. Le necessarie attenzioni da avere con riguardo ai trafficanti e sfruttatori

È possibile che una persona chieda la protezione internazionale narrando una vicenda di tratta di cui sarebbe stata vittima ma che, invece, sia essa stessa autrice di condotte volte alla tratta e allo sfruttamento. Ciò con la potenziale finalità di ricorrere strumentalmente alla procedura della protezione internazionale nonché di avere accesso ai percorsi di assistenza del sistema anti-tratta.

È dunque necessario che la Commissione Territoriale valuti con particolare attenzione la credibilità delle dichiarazioni rese e che si avvalga della specifica expertise degli enti anti-tratta, anche al fine di poter distinguere con dovuta cognizione le vittime da coloro che si fingono tali per contenere il rischio di fare entrare in un circuito di protezione in case protette persone che invece possano essere sfruttatrici, laddove a seguito di *referral* accettino di aderire al programma unico.

5. LA PROCEDURA DI *REFERRAL* TRA LA COMMISSIONE TERRITORIALE E GLI ENTI DEL SISTEMA

5.1. Il *referral*

Tramite un meccanismo di *referral*⁵⁴ vengono individuati i compiti di ciascun soggetto (istituzionale e non) relativamente alle misure che devono essere poste in essere, in forza di quanto previsto dalla normativa vigente⁵⁵, per l'assistenza e tutela delle vittime di tratta.

Un sistema di ***referral* qualificato, tempestivo e adeguato è essenziale per garantire che le persone vittime di tratta esercitino i diritti che la legge riconosce loro**, e dunque, in seguito alla corretta identificazione, il diritto ad una sistemazione in una struttura di accoglienza ad indirizzo segreto ove vi siano necessità di protezione, alla partecipazione ad un programma di assistenza e integrazione sociale, l'ottenimento di un permesso di soggiorno in presenza di determinati requisiti o anche il ritorno volontario assistito nel paese di origine.

Tale sistema prevede che **tutti i soggetti coinvolti collaborino e provvedano a dialogare** mediante procedure di segnalazione.

Nell'ambito della **procedura di protezione internazionale** il meccanismo di *referral* permette di favorire la **segnalazione, da parte delle Commissioni Territoriali, di possibili vittime di tratta** tra i richiedenti protezione internazionale agli enti preposti alla tutela delle vittime di tratta e dunque di favorire la corretta identificazione delle vittime di tratta o anche di persone a rischio di diventarlo e conseguentemente l'adeguata **assistenza e tutela**.

È importante che, dove la Commissione Territoriale verifichi la presenza dei primi indicatori di tratta, provveda a mettere in atto le procedure volte ad effettuare una segnalazione all'ente del pubblico o del privato sociale riconosciuto che, nella zona di riferimento, svolge il programma di emersione, assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18, comma 3bis D.Lgs. 286/98. A sua volta, proprio nell'ottica della collaborazione tra i diversi soggetti coinvolti, l'ente anti-tratta può contribuire, nell'ambito di tale meccanismo di *referral*, mediante la restituzione alla Commissione Territoriale di una relazione contenente gli elementi utili per facilitare una valutazione completa della domanda di protezione internazionale da parte della Commissione stessa. Anche se non oggetto delle presenti Linee Guida, gli enti anti-tratta possono a loro volta segnalare possibili richiedenti protezione internazionale, individuati nel contesto del sistema di assistenza e tutela delle vittime di tratta.



⁵⁴ Sul National Referral Mechanism si veda la nota 44.

⁵⁵ Le misure di assistenza per le vittime di tratta sono previste a livello europeo dall'art. 11 della direttiva 2011/36/EU e nel nostro ordinamento dall'art. 18 D.Lgs. 286/98, dagli artt. 12 e 13 della legge 228/03 e dal D.Lgs. 24/14 in attuazione della stessa direttiva europea, che in parte ha modificato e superato le precedenti norme. Il piano nazionale di azione contro la tratta specifica nel dettaglio le misure e le conseguenti azioni che devono essere poste in essere dai diversi attori coinvolti nell'identificazione e assistenza delle vittime di tratta (si veda il capitolo 2).

5.2. La segnalazione della Commissione Territoriale all'ente anti-tratta

Nel corso dell'intervista o ancor prima in seguito all'esame del fascicolo, possono emergere alcuni elementi tali da far ritenere possibile che la persona richiedente asilo sia o sia stata vittima di tratta o, ancora, che sia a rischio di divenirlo.

In tali casi la Commissione Territoriale procede a proporre alla persona richiedente il colloquio con il personale di un ente che opera negli interventi a tutela delle vittime di tratta e, acquisito il suo consenso, procede con la segnalazione (si rimanda, per le procedure operative relative a tali fasi del procedimento, al capitolo 6).

Il contatto attraverso un primo colloquio con gli operatori specializzati degli enti anti-tratta, coadiuvati dai mediatori culturali anch'essi specificamente formati, può favorire l'avvio di un percorso volto alla **graduale acquisizione di fiducia** della persona che sia stata vittima di tratta e dunque ad una apertura rispetto alle vicende che l'hanno vista coinvolta fino a giungere, dove opportuno e dove vi sia una richiesta o almeno l'assenso della persona stessa, all'adesione ad un programma di assistenza e integrazione sociale con conseguente ingresso, dove necessario, in case protette facenti capo al sistema anti-tratta.

L'ente o gli enti a cui la Commissione Territoriale si riferisce per la segnalazione sono quelli che realizzano, sul territorio di competenza della Commissione stessa, il programma di emersione, assistenza e integrazione sociale ex art. 18, comma 3bis D.Lgs. 286/98, con i quali la Commissione conclude il Protocollo d'Intesa di cui al paragrafo 5.4 (si veda Allegato A).

Inoltre può essere considerata una collaborazione con enti locali o organizzazioni specializzate quale l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni.

Nel caso in cui nella Provincia o addirittura nella Regione di competenza della Commissione Territoriale non siano temporaneamente attivi progetti ex art. 18 D.Lgs. 286/98, la Commissione si rivolge al Numero Verde Nazionale (800290290) affinché il servizio indichi l'ente a cui poter effettuare la segnalazione.

5.3. La relazione dell'ente anti-tratta alla Commissione Territoriale

Successivamente ai colloqui che la persona richiedente ha svolto con gli operatori dell'ente anti-tratta, questi ultimi inviano una **relazione** contenente **elementi utili** per consentire alla Commissione di proseguire il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale.

- **Per la Commissione è innanzitutto utile comprendere cosa sia successo dopo il primo contatto e dunque se i colloqui siano proseguiti**, quanti siano stati e che esito abbiano avuto.
- Nel caso in cui la persona richiedente si sia aperta, manifestando una sempre maggiore fiducia nei propri interlocutori e dunque riferendo più compiutamente **i fatti di cui è stata eventualmente vittima**, sarà utile per la Commissione avere conoscenza di tali fatti - previo

ovviamente consenso dell'interessato/a che le dichiarazioni confidenziali rese agli operatori dell'ente anti-tratta siano riferite alla Commissione Territoriale.

È possibile che le dichiarazioni relative ai fatti accaduti siano comunque parziali o che addirittura la persona non dichiari niente di diverso rispetto a quello che ha dichiarato in Commissione. Tuttavia l'esperienza e la formazione degli operatori dell'ente anti-tratta può consentire loro di individuare ulteriori indicatori di tratta tali per cui nella relazione sarà possibile dare atto che la persona è da ritenersi con alta probabilità una vittima di tratta.

- L'ente anti-tratta potrà inoltre segnalare **situazioni specifiche** che non sono emerse nel colloquio in Commissione e che ritiene opportuno evidenziare, ad esempio situazioni di particolare vulnerabilità, problematiche sanitarie, traumi legati al vissuto o difficoltà personali. Tra gli elementi che è opportuno segnalare alla Commissione vi è quello relativo a particolari **preoccupazioni e timori** che la persona può eventualmente manifestare nel corso dei colloqui **rispetto ad un possibile rientro nel paese di origine.**
- **Sarà infine utile sapere quali misure siano state messe in atto** in seguito a tale iter di colloqui e dunque:
 - se la persona abbia chiesto o comunque abbia accettato di aderire ad un programma di emersione, assistenza e integrazione sociale, eventualmente chiedendo di essere accolta in una casa protetta;
 - se tale circostanza non sia avvenuta ma comunque la persona abbia intrapreso un percorso con l'ente e stia proseguendo i colloqui;
 - se non si è messa in atto alcuna misura per una difficoltà dell'ente o per una precisa volontà della persona;
 - se siano stati intrapresi eventuali percorsi di integrazione sociale o se vi sia stata una richiesta della persona di usufruire della misura del rimpatrio volontario assistito o comunque il consenso alla proposta eventualmente formulata in tal senso.

L'adesione ad un programma di assistenza per vittime di tratta può costituire un elemento utile per l'accertamento della situazione complessiva della persona richiedente e della reale volontà di rompere ogni legame con i propri sfruttatori. Tuttavia esso non può costituire parametro di valutazione per il riconoscimento della protezione internazionale in favore della persona interessata. In altri termini, ove il richiedente sia stato identificato quale vittima di tratta, **l'eventuale mancata disponibilità ad entrare in un programma di assistenza e integrazione sociale non potrà costituire, a fronte della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, motivo di per sé fondante una decisione negativa della Commissione.**

GLI ELEMENTI DELLA RELAZIONE DELL'ENTE ANTI-TRATTA

I colloqui svolti

Descrizione del numero dei colloqui effettuati e della situazione personale della presunta vittima

L'esperienza della tratta e l'attuale situazione di sfruttamento

- La persona richiedente ha dichiarato di essere o essere stata vittima di tratta? È tutt'oggi in una condizione di sfruttamento?
- In alternativa non ha riferito nessuna vicenda di tratta ma sono emersi importanti indicatori di tratta, tali da consentire all'ente di ritenere ragionevole che la persona richiedente sia o sia stata vittima di tratta (tra questi possono rientrare anche comportamenti anomali, quali uscite sospette non giustificate, scarsa libertà di movimento, segnalati all'ente dalla struttura di accoglienza)?
- La persona richiedente presenta profili di particolare vulnerabilità o esigenze specifiche (ad esempio traumi, problemi di salute, stress, depressione) che potrebbero incidere sul rischio di essere vittima di tratta in futuro?

Segnalazione di esigenze particolari

- Esigenze particolari del caso specifico, con riferimento alla attuale situazione della persona richiedente, ad esempio problematiche sanitarie, traumi legati al vissuto o difficoltà personali
- Questioni particolari emerse nel colloquio che possono assumere rilievo ai fini della decisione, quali in particolare preoccupazioni rispetto ad un eventuale ritorno nel paese di origine

Le misure messe in atto

- Alla persona richiedente è stata proposta l'adesione ad un programma di emersione, assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18 D.Lgs. 286/98? Se sì ha accettato?
- La persona richiedente ha intrapreso un percorso di integrazione sociale di qualche tipo? Ha avanzato richiesta di usufruire del rimpatrio volontario assistito o comunque ha acconsentito alla proposta eventualmente formulata in tal senso?

5.4. Il Protocollo d'intesa tra la Commissione Territoriale e gli enti del sistema anti-tratta

È opportuno che la procedura di *referral* nel procedimento di riconoscimento della protezione internazionale nei confronti di presunte vittime di tratta sia descritta e definita nei suoi passaggi principali nell'ambito di un accordo che ciascuna Commissione Territoriale conclude con gli enti del pubblico o del privato sociale che svolgono interventi in favore delle vittime di tratta nel territorio di competenza della Commissione stessa.

A tal fine l'accordo è formalizzato in un **Protocollo d'Intesa** da predisporre secondo il modello allegato (**Allegato C**), che potrà prevedere, ad integrazione delle procedure standard, specifiche procedure funzionali al contesto territoriale di riferimento.

Il Protocollo viene stipulato con gli enti del pubblico o del privato sociale che realizzano programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18, comma 3bis D.Lgs. 286/98, finanziati dal Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (v. par. 2.4.1.).

Per l'elenco dei progetti attualmente realizzati ai sensi dell'art. 18, comma 3bis D.Lgs. 286/98 e dunque che possono costituire soggetti parte di Protocolli d'Intesa si veda l'**Allegato A**. I Protocolli di Intesa possono inoltre essere stipulati con enti locali che non rientrano nell'elenco di cui all'allegato A e previa verifica di disponibilità di personale qualificato e con formazione specifica nella materia.

Dove un progetto sia realizzato da più enti, il Protocollo d'Intesa sarà sottoscritto dall'ente capo fila del progetto stesso, pur coinvolgendo, tanto da un punto di vista formale che operativo, tutti gli enti del progetto.

Il Protocollo dovrebbe per quanto possibile coinvolgere tutti gli enti che operano nella Provincia in cui ha sede la Commissione Territoriale ed anche quelli delle zone limitrofe di competenza della Commissione Territoriale. È opportuno infatti che la procedura di *referral* si svolga coinvolgendo l'ente anti-tratta che si trova nella zona in cui è ubicata la struttura di accoglienza che ospita il richiedente asilo.

Per gli enti e altri organismi privati non finanziati dal Dipartimento per le Pari Opportunità, purché iscritti nella seconda sezione del Registro delle associazioni ed enti che svolgono attività a favore degli immigrati, presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali di cui alla lett. b) dell'articolo 52 D.P.R. 394/99, o per le organizzazioni internazionali specializzate quali l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), potrà procedersi ad una collaborazione volta a favorire un effettivo meccanismo di *referral*.

Inoltre la Commissione, dove non abbia riferimenti sul territorio, consulterà il Numero Verde Nazionale (800290290) affinché il servizio indichi l'ente a cui poter effettuare la segnalazione.

6. IL PROCEDIMENTO PRESSO LA COMMISSIONE TERRITORIALE

Il procedimento volto alla valutazione di una domanda di protezione internazionale a presunte vittime di tratta può avere uno svolgimento diverso caso per caso a seconda della situazione personale del/la richiedente e, nel caso in cui in effetti abbia vissuto una vicenda di tratta, della sua disponibilità a riferire compiutamente i fatti di cui è stato/a vittima e comunque ad accettare l'offerta da parte della Commissione Territoriale di svolgere colloqui con personale specializzato.

In tal senso, pur nella consapevolezza della diversità di ciascuna singola situazione, rispetto alla quale si vedrà in seguito il possibile sviluppo del procedimento in seguito all'intervista (v. par. 6.6.) la Commissione Territoriale adotta **procedure operative standard** al fine di favorire il processo di **emersione** della vicenda che ha visto coinvolta la persona richiedente e l'attivazione delle misure di tutela e di assistenza adeguate.

Nel caso in cui abbia ragionevole motivo di ritenere che la persona richiedente sia o sia stata vittima di tratta, la Commissione Territoriale procede a:

- 1. preparare l'intervista** in modo adeguato, assumendo le informazioni necessarie dal fascicolo, verificando la situazione del richiedente e preparando l'ambiente nel quale svolgere il colloquio;
- 2. svolgere l'intervista** con particolare attenzione agli aspetti della **confidenzialità** e della garanzia di **riservatezza** rispetto alle dichiarazioni che saranno rese nel corso dell'intervista;
- 3. informare** la persona **dei suoi diritti e della possibilità di incontrare personale di un ente specializzato** nell'assistenza delle vittime di tratta e chiedergli il **consenso** ad effettuare il colloquio;
- 4. effettuare la segnalazione all'ente anti-tratta e sospendere il procedimento** avviato presso la Commissione Territoriale al fine di consentire un numero congruo di colloqui tra il richiedente e l'ente anti-tratta affinché si instauri quel necessario livello di fiducia per favorire l'emersione della vicenda di tratta e l'eventuale messa in atto delle misure di tutela necessarie;
- 5. acquisire la relazione** dell'ente anti-tratta;
- 6. proseguire l'istruttoria** e assumere la **decisione**.

PROCEDURE OPERATIVE STANDARD IN CASO DI INDICATORI DI TRATTA

1. **PREPARAZIONE DELL'INTERVISTA**, con particolare attenzione alle informazioni nel fascicolo, alla verifica del contesto e alla preparazione del luogo in cui si svolge il colloquio (v. par. 6.1.)
2. **SVOLGIMENTO DELL'INTERVISTA** adottando particolari cautele in relazione alle garanzie di confidenzialità e riservatezza (v. par. 6.2)
3. **INFORMATIVA E PROPOSTA DI COLLOQUIO** con ente anti-tratta con acquisizione del consenso (v. par. 6.3)
4. **SEGNALAZIONE** all'ente anti-tratta e **SOSPENSIONE** del procedimento (v. par. 6.4)
5. **ACQUISIZIONE RELAZIONE** dell'ente anti-tratta (v. par. 5.5. e 6.5.)
6. **prosecuzione istruttoria e DECISIONE**

6.1. La preparazione dell'intervista

La preparazione dell'intervista con un richiedente è sempre un momento molto importante nel procedimento per la determinazione della protezione internazionale.

In tal senso è necessario che l'intervistatore si ponga con un atteggiamento volto all'acquisizione di conoscenza di quante più informazioni possibili relative al richiedente asilo, tra cui le informazioni sul paese di origine (COI - Country Origin Information)⁵⁶.

Per quanto concerne l'audizione di una possibile vittima di tratta, assume particolare rilevanza la **preparazione dell'intervistatore rispetto al fenomeno della tratta degli esseri umani**, con particolare riferimento ai trend relativi alla tipologia delle vittime, alle modalità di reclutamento dal paese di origine, all'organizzazione delle reti criminali, i tragitti attraverso i paesi di transito, le modalità di assoggettamento e di controllo in Italia⁵⁷.

È importante, inoltre, preparare l'intervista mediante:

- lo studio del fascicolo (v. par. 6.1.1.);

⁵⁶ Per quel che riguarda la preparazione e lo svolgimento del colloquio, si rimanda in generale alla "Guida pratica dell'EASO: il colloquio personale" (<https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Practical-Guide-Personal-Interview-IT.pdf>).

⁵⁷ Informazioni utili e, al momento della stampa del presente manuale, aggiornate rispetto al fenomeno, possono rintracciarsi nei seguenti Report e pubblicazioni:

- Eurostat working paper on Trafficking in human beings, 2015 (https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/trafficking-human-beings-eurostat-2015-edition_en).
- UNODC Global Report on Trafficking in Human Beings, 2014 (https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP_2014_full_report.pdf).
- Rapporto di ricerca del Progetto No Tratta "Vittime di tratta e richiedenti/titolari protezione internazionale", a cura di Fondazione Cittalia, Ass. Gruppo Abele Ass. On the Road 2015 (<http://www.notratta.it>).
- Per le donne nigeriane vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale: EASO Country of Origin Information Report "Nigeria sex trafficking of women", 2015 (<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0415678ITN.pdf>) e OIM "La tratta degli esseri umani attraverso la rotta del Mediterraneo centrale: dati, storie e informazioni raccolte dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni" pubblicato a luglio 2017 (http://www.italy.iom.int/sites/default/files/news-documents/RAPPORTO_OIM_Vittime_di_tratta.pdf) e "Rapporto sulle vittime di tratta nell'ambito dei flussi migratori misti in arrivo via mare aprile 2014-ottobre 2015" (<http://www.italy.iom.int/sites/default/files/news-documents/RapportoAntitratta.pdf>).

- la verifica del contesto intorno al richiedente (v. 6.1.2.);
- la preparazione dell'ambiente (v. 6.1.3.)

6.1.1. Lo studio del fascicolo

Nello studio del fascicolo, e in particolare del modello C3, si deve fare attenzione ad alcuni aspetti che possono costituire primi indicatori di una possibile vicenda di tratta.

Tra questi:

- il luogo di provenienza del/della richiedente asilo (ad esempio: Sud della Nigeria, alcuni campi di rifugiati in paesi terzi),
- il luogo dove la persona sta vivendo o è accolto/a nel corso della procedura,
- certificazioni medico legali che evidenziano come la persona presenti sintomatologie, anche di natura psicologica e/o lesioni che possano essere riconducibili a violenze o comunque fatti riconducibili alla tratta degli esseri umani. (v. Allegato B e par. 4. 3.1.),
- particolari segnalazioni relative al rintraccio della persona in strada.

Dal momento che l'intervista con una possibile vittima di tratta potrebbe richiedere molto tempo, è utile individuare anticipatamente dai documenti presenti nel fascicolo gli aspetti principali che necessitano di essere approfonditi perché, ad esempio, contenenti omissioni o contraddizioni.

Sarebbe opportuno che l'esame del fascicolo fosse fatto già nel momento dell'arrivo dell'istanza presso la Commissione Territoriale, al fine di:

- **disporre l'esame prioritario della domanda** di protezione internazionale (art. 28 D.Lgs. 25/08) quando la persona richiedente sia stata segnalata dagli enti anti-tratta, dai centri di accoglienza o dai servizi sociali quale presunta vittima di tratta;
- **disporre**, per il giorno dell'audizione, **una presenza congrua di intervistatori e di interpreti dello stesso genere** dell'intervistato/a;
- **organizzare il numero e la tipologia delle interviste della giornata** in modo da rispondere alle esigenze connesse ai tempi che di norma necessitano le audizioni delle potenziali vittime di tratta.

6.1.2. La verifica del contesto intorno al/la richiedente protezione internazionale

Preliminarmente, prima di iniziare l'intervista, sempre nell'ottica di verificare la presenza di indicatori di tratta, **può essere utile verificare se la persona richiedente asilo sia venuta in Commissione accompagnata da qualcuno** e, se possibile, **osservare l'atteggiamento** che mostra rispetto all'accompagnatore. Talvolta, infatti, le vittime di sfruttamento non hanno alcuna libertà di movimento e vengono accompagnate dalla persona addetta al loro controllo affinché, una volta terminata l'intervista, la vittima non possa fuggire o comunque affinché lo sfruttatore possa avere immediato accesso alle dichiarazioni rese nel corso dell'audizione.

6.1.3. La preparazione dell'ambiente⁵⁸

Nel preparare l'intervista è essenziale **fornire un ambiente che incoraggi la persona richiedente asilo a comunicare liberamente**, anche riferendo fatti particolarmente delicati e che suscitano

⁵⁸ Anche per quel che riguarda la predisposizione dei locali, si rimanda a quanto suggerito dalla "Guida pratica dell'EASO: il colloquio personale" (<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Practical-Guide-Personal-Interview-EN.pdf>).

timore o pudore. Deve dunque trattarsi di un ambiente confortevole e che **garantisca il massimo della riservatezza**.

Poiché spesso la persona richiedente vittima di situazioni di sfruttamento viene accompagnata da persone che la controllano, sarà opportuno che la stanza in cui si svolge l'audizione sia appartata ed il contesto eviti qualsiasi rimando a coercizione e/o soggezione per consentire alla persona di sentirsi al sicuro.

Dovranno **evitarsi** tutte quelle situazioni in cui la **stanza** non è sufficientemente **isolata in termini acustici** o addirittura preveda due postazioni, sebbene divise, per le interviste.

In particolare, dal momento che potrebbe verificarsi la necessità che la persona richiedente dichiari di trovarsi in una situazione di sfruttamento e di pericolo e chiedo protezione immediata, **è opportuno che ciascuna Commissione Territoriale individui una stanza in cui vi sia accesso ad una via di uscita riservata e diversa dall'uscita ordinaria**, al fine di poter mettere in atto, con il consenso dell'interessato/a, una procedura d'urgenza volta al suo immediato trasferimento in struttura protetta (casa di fuga) facente capo ad un ente accreditato per tali interventi.

Particolare attenzione dovrebbe essere posta da parte di tutto il personale che opera nel contesto della Commissione Territoriale (personale di segreteria, interpreti, eventuali dipendenti delle Prefetture presenti nei locali, ecc.), rispetto alla necessità di **non esporre mai la presunta vittima di tratta al rischio di eventuali ritorsioni**, e/o violenze da parte di chi potrebbe controllarla nella sala d'attesa della Commissione o all'uscita dai locali stessi e potrebbe intuire che la persona richiedente sia stata individuata come possibile vittima di tratta e/o abbia chiesto di essere collocata in protezione.

LA PREPARAZIONE DELL'INTERVISTA

Nella preparazione dell'intervista con presunte vittime di tratta la Commissione:

STUDIA con particolare attenzione il fascicolo per rilevare i primi indicatori di tratta

VERIFICA il contesto intorno al richiedente in modo da verificare se la persona è accompagnata ed eventualmente controllata da qualcuno

SI ASSICURA che l'ambiente in cui verrà svolta l'intervista sia

- confortevole
- riservato
- isolato
- idoneo a garantire un'eventuale uscita da una porta secondaria in caso di pericolo per la persona

6.2. L'intervista di richiedenti asilo presunte vittime di tratta o a rischio di tratta

Lo svolgimento dell'intervista è sempre un momento cruciale nell'ambito della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale. In tal senso si rimanda alle indicazioni contenute nei documenti maggiormente rilevanti in materia di tecniche di intervista ai richiedenti asilo⁵⁹. Intervistare una persona che può essere vittima di tratta e dunque con bisogni specifici richiede una preparazione ad hoc sotto il profilo della conoscenza del fenomeno e conseguentemente delle attenzioni da avere rispetto alle difficoltà che di norma chi si trova a rapportarsi con una persona che è vittima di tratta incontra.

6.2.1. Le premesse per il colloquio

Nel condurre l'intervista è innanzitutto necessario avere alcune particolari attenzioni, considerata la delicatezza della vicenda vissuta dalla possibile vittima di tratta e le esigenze di sicurezza e di riservatezza che sottendono tali situazioni⁶⁰.

È dunque importante:

- **Creare un ambiente confortevole e tale da rassicurare la persona richiedente sulla riservatezza e confidenzialità** del colloquio e sulla sicurezza del contesto in cui il colloquio stesso si svolge.
Se la persona possiede un telefono cellulare possiamo invitarla a spegnerlo (anche al fine di evitare che venga contattata durante l'intervista e intimorita in quel contesto), dimostrandole che la medesima cosa sarà fatta da tutte le persone presenti nella stanza. Questo gesto potrà aiutare a creare un'atmosfera di reale confidenzialità ed estrema riservatezza.
- **Valutare** gli eventuali **rischi** che può correre la persona in quel momento, anche per contribuire a rassicurarla.
- **Garantire che il componente di Commissione** che conduce l'intervista e **l'interprete siano dello stesso sesso della persona richiedente**, soprattutto nel caso di donne coinvolte in situazioni di sfruttamento sessuale.
- **Mantenere un atteggiamento accogliente, di ascolto attivo e privo di qualsiasi giudizio**, in considerazione del forte stress che può percepire una vittima di tratta all'idea di riferire il suo vissuto e i suoi timori, mettendo a proprio agio la persona con un linguaggio anche corporale rassicurante e dando inizio alla conversazione con calma, in modo informale.
- **Porre particolare attenzione** alle domande e a come sono poste, al fine di evitare che la persona sia nuovamente traumatizzata.
- **Evitare qualsiasi nesso**, sia esplicito che implicito, **tra la valutazione nel merito della domanda di protezione internazionale e la eventuale volontà della persona di sporgere denuncia o testimoniare** nell'ambito di un procedimento penale contro i suoi sfruttatori.

⁵⁹ In particolare si vedano:

- "La guida pratica dell'EASO: il colloquio personale (<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Practical-Guide-Personal-Interview-EN.pdf>)
- UNHCR "Intervistare i richiedenti asilo (<https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/6intervistare-i-richiedenti-asilo.pdf>)

⁶⁰ Per un approfondimento si veda:

- UNHCR, Linee Guida di protezione internazionale - L'applicazione dell'articolo 1A (2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta". (https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/linee_guida_protezione_int.pdf)
- WHO, Ethical and Safety Recommendation for interviewing trafficked women, 2003 (http://www.who.int/mip/2003/other_documents/en/Ethical_Safety-GWH.pdf)

Questo in quanto denunciare o comunque collaborare con l’Autorità giudiziaria può sollevare specifiche preoccupazioni di protezione che devono essere affrontate attraverso programmi di protezione appositamente designati. È necessario tener presente, peraltro, che il fatto che una vittima di tratta rifiuti di collaborare con l’Autorità Giudiziaria non dovrebbe influenzare la decisione riguardo alla sua domanda di protezione internazionale.

- **Prepararsi ad eventuali emergenze**, nel caso in cui si manifesti una situazione di attuale pericolo per l’incolumità del/la richiedente e si ponga la necessità di metterlo/a in sicurezza.

LE PREMESSE PER IL COLLOQUIO

- CREARE un ambiente che garantisca la riservatezza e la sicurezza della persona
- VALUTARE i rischi per il/la richiedente
- GARANTIRE il colloquio con componente di Commissione e l’interprete dello stesso sesso del/la richiedente
- MANTENERE un atteggiamento accogliente, di ascolto attivo e non giudicante
- EVITARE di ri-traumatizzare la persona
- CHIARIRE che la richiesta di protezione internazionale è cosa diversa dalla denuncia all’Autorità giudiziaria
- PREPARARSI ad eventuali emergenze

6.2.2. Gli interpreti

L’interprete ha un ruolo particolarmente importante nell’intervista con la persona richiedente potenziale vittima di tratta poiché, appartenendo di norma alla stessa nazionalità dell’intervistato/a, può contribuire a facilitare il colloquio su aspetti delicati e può interpretare meglio le necessità emotive della persona.

È importante che gli interpreti che assistono a colloqui con potenziali vittime di tratta:

- siano **dello stesso sesso della persona richiedente**, soprattutto quando l’intervista si rivolga a donne vittime di sfruttamento sessuale o comunque a persone che abbiano subito abusi anche nei paesi di transito;
- siano particolarmente **selezionati**, in termini di qualifiche e di esperienza professionali;
- siano debitamente **formati** o comunque abbiano particolare **esperienza professionale relativamente al fenomeno della tratta**;
- **non abbiano alcun rapporto** con i/le richiedenti;
- **non conoscano le persone coinvolte** nella vicenda di tratta.

6.2.3. La ricostruzione del vissuto

Nell’ambito di un’intervista con richiedenti asilo potenziali vittima di tratta possono emergere

difficoltà nella ricostruzione del vissuto.

Occorre tener conto del fatto che **la persona potrebbe non voler fornire informazioni complete** o vere sulla propria esperienza di tratta o sfruttamento per timore, vergogna o anche solo per scarsa fiducia nei confronti dell'interlocutore che, in quel contesto, rappresenta l'autorità. Il ruolo che il componente di Commissione Territoriale assume agli occhi del/la richiedente asilo nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale influisce inevitabilmente sulla possibilità che si confidi liberamente.

In tal senso la persona richiedente può aver fornito false generalità in una fase iniziale della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, perché, come è noto, nel contesto della tratta degli esseri umani spesso alle vittime vengono attribuite generalità diverse dalle proprie per alternarne l'identità e garantirsi un pieno controllo sulle stesse. Conseguentemente, fin dall'apertura del verbale, **è importante accertarsi delle generalità esatte della persona**, spiegandole l'importanza di tale aspetto per il suo interesse. Spesso le vittime credono che l'alterazione delle generalità posta in essere da chi le controlla e/o le ha trafficate rientri in un tentativo di aiutarle rispetto alla loro posizione irregolare sul territorio.

La persona potrebbe inoltre non avere consapevolezza della propria condizione di vittima e trovarsi in una situazione in cui, sebbene condotta in Italia mediante soggetti o un'organizzazione dediti alla tratta di persone, ancora non ha compreso del tutto il proprio destino (si pensi alla donna nigeriana accompagnata dall'uomo che ella crede essere il suo benefattore o il fidanzato). In tal senso appare poco utile ragionare in termini netti tra persona "consapevole" e "non consapevole", poiché spesso si tratta di situazioni-limbo in cui la vittima sa, ma solo fino ad un certo punto, quello a cui andrà incontro ed in cui la sua libertà di scegliere è influenzata da legami sociali, magico-rituali, condizione di subalternità legata al genere, ecc.

Il fatto dunque che in una fase iniziale la persona neghi di essere vittima di tratta non deve condurre ad escludere che essa lo sia.

Nel caso in cui la persona abbia subito traumi importanti potrebbe aver difficoltà a ricostruire i fatti in modo preciso e cronologicamente ordinato. In tal caso l'intervistatore potrà limitare la fase della narrazione libera e ricorrere maggiormente a domande aperte o opportunamente chiuse, per aiutare la persona richiedente a fornire il maggior numero di informazioni rilevanti ai fini della domanda.

Talvolta le donne vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale hanno vissuto **gravi violenze fisiche e sessuali** durante il tragitto verso l'Italia. Sebbene tali circostanze contribuiscano a costituire il quadro complessivo dei comportamenti persecutori subiti e dunque è utile che emergano nel racconto, **non sarà necessario né opportuno entrare nel dettaglio di tali fatti.**

Rievocare i fatti vissuti e dunque le violenze, gli abusi ed in generale l'esperienza traumatica di tratta, potrà portare la persona ad avere, durante l'intervista, **una reazione di stress emotivo e di grave turbamento**, che comporterà la necessità di consentirle pause perché possa riprendersi. È importante incoraggiare la persona, ricordarle di stare tranquilla, ribadendo il carattere confidenziale dell'intervista e garantirle di potersi fermare, sospendendo l'intervista, ogni volta in cui ritiene di non sostenere più il colloquio.

I LIMITI ALLA COMPLETA RICOSTRUZIONE DEI FATTI NEL CORSO DELL'INTERVISTA

L'interlocutore deve:

TENER PRESENTE che, malgrado le apparenze, la persona che ha di fronte potrebbe essere stata vittima di condotte molto gravi che non riferisce per timore di ritorsioni o per scarsa fiducia verso le Autorità

CONSIDERARE che la persona potrebbe avere una percezione limitata della propria condizione attuale e delle prospettive

PRENDERE IN CONSIDERAZIONE la possibilità che la persona possa aver subito traumi tali per cui ha difficoltà a ricostruire i fatti con coerenza ed in modo cronologicamente ordinato

PRESUMERE che la persona possa provare pudore nel riferire fatti particolarmente delicati che toccano la sfera sessuale

COMPRENDERE che il momento in cui si sta svolgendo il colloquio possa non essere appropriato e idoneo per far emergere il reale vissuto della persona

EVITARE atteggiamenti aggressivi

RICORDARE che le presunte vittime di tratta non sono obbligate a denunciare i fatti all'Autorità Giudiziaria

6.2.4. L'intervista di potenziali vittime di tratta minori

Intervistare richiedenti asilo minori possibili vittime di tratta può comportare maggiori difficoltà a causa della loro estrema vulnerabilità e del fatto che talvolta, più degli adulti, i minori hanno una percezione molto limitata della loro condizione personale⁶¹.

L'audizione del minore deve svolgersi sempre davanti ad un **componente con specifica formazione e/o esperienza**, affinché siano adottati tutti gli accorgimenti necessari per adeguare l'intervista alle sue caratteristiche ed esigenze⁶². Ancor più nel caso dei minori che si ritenga possano aver vissuto una vicenda di tratta e/o essere in una condizione di sfruttamento.

Inoltre, proprio per la delicatezza della situazione, è particolarmente importante che la Commissione si avvalga della competenza degli operatori degli enti specializzati nell'assistenza delle vittime di tratta, possibilmente di quelli che possiedono una specifica expertise sui minori stranieri vittime di tratta.

Un ruolo fondamentale è inoltre svolto dal **tutore** che deve essere presente nel corso dell'intervista

⁶¹ Per quel che riguarda i minori si vedano anche le Linee Guida UNHCR del 2009 sulle "Richieste di asilo di minori ai sensi degli Articoli 1(A) 2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati" (https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Linee_guida_sulla_protezione_internazionale.pdf).

⁶² Sulle particolari esigenze procedurali nell'ambito del colloquio con richiedenti asilo minori si veda "La guida pratica EASO: il colloquio personale" (<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Practical-Guide-Personal-Interview-IT.pdf>).

e favorire, dove possibile, il *referral* con l'ente anti-tratta.

La Commissione, nell'avviare un procedimento con un richiedente asilo minorenne potenziale vittima di tratta, deve sempre tenere in considerazione il **superiore interesse del minore**. In tal senso è necessario **considerare le circostanze individuali di ciascun richiedente asilo minore**, il suo **contesto familiare** e le **condizioni fisiche e psichiche**⁶³.

In particolare, nel caso di un minore presunto vittima di tratta, la Commissione dovrà sempre **valutare** prioritariamente e con estrema attenzione i **rischi** a cui può essere esposto il minore, tanto in caso di ritorno nel paese di origine quanto in Italia, e le necessità di protezione e di sicurezza sul territorio nazionale.

Conseguentemente dove nel corso dell'intervista la Commissione abbia seri motivi di ritenere che la persona richiedente minore viva in una situazione di pericolo, segnala tempestivamente il caso alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, Autorità competente a tutela dei minori.

Nel caso in cui il richiedente, si dichiari maggiorenne ma la Commissione **abbia ragionevoli dubbi di ritenere che sia minore** - circostanza frequente nel caso di vittime di tratta - ovvero nel caso in cui lo stesso, precedentemente dichiaratasi maggiorenne, in sede di audizione, riveli di essere minore, è necessario **sospendere** immediatamente **l'intervista** e procedere con tutte le garanzie del caso previste dalla normativa, chiedendo in primo luogo la nomina del tutore. Potranno disporsi, così come previsto dall'art. 19, comma 2 del D.Lgs 25/2008, accertamenti medico-sanitari non invasivi al fine di accertarne l'età previa corretta e previa adeguata informazione al minore stesso sulla procedura⁶⁴.

Se gli accertamenti effettuati non consentono l'esatta determinazione dell'età, egli deve essere considerato minore ai sensi dell'art. 19, comma 2 D.Lgs. 25/08 e, nel caso in cui il richiedente sia identificato come vittima di tratta, anche ai sensi dell'art. 4 D.Lgs. 24/14.

Inoltre, nel caso in cui venga accertato che il richiedente sia minore, deve procedersi alla segnalazione alla Procura presso il Tribunale per i Minorenni e al Giudice Tutelare ai fini dei necessari provvedimenti a sua tutela. Una volta nominato il tutore, il procedimento di esame della domanda può proseguire, attraverso una riconvocazione del minore e del tutore.

Relativamente allo svolgimento dell'intervista e all'accertamento dei fatti, è necessario tener presente che:

- la **raccolta delle informazioni** può essere particolarmente **difficile** anche a causa del fatto che **un minore non ha il controllo della situazione**, né rispetto alla scelta della partenza né rispetto al viaggio, che viene gestito da adulti. Tale aspetto può esasperarsi ulteriormente nel caso di minori vittime di tratta che sono oggetto di vera e propria compravendita talvolta attraverso diversi passaggi lungo i paesi di transito;
- al minore vittima di tratta viene chiesto di parlare a un adulto sconosciuto di esperienze personali e talvolta molto delicate e traumatiche, di conseguenza potrebbe avere molti **problemi nel riferire** in particolare alcune circostanze. L'esperienza della tratta, in particolare

⁶³Sul tema del riconoscimento della protezione internazionale ai minori in generale si rimanda alle Linee Guida UNHCR "Richieste di asilo di minori ai sensi degli Articoli 1(A) 2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati (http://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Linee_guida_sulla_protezione_internazionale.pdf)

⁶⁴Le procedure volte alla determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati vittime di tratta sono state definite dal d.p.c.m n. 234 del 10 novembre 2016 (<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/12/22/16G00248/sg>).

se ha avuto origine dalla scelta dei genitori di affidarlo ai trafficanti, può avere **profondi effetti psicologici** che possono influenzare l'audizione;

- il **divario culturale** tra il minore vittima di tratta, che spesso ha uno scarsissimo o assente livello di istruzione e il componente che effettua l'intervista è probabilmente molto profondo;
- il minore **potrebbe non riuscire a spiegare il proprio timore** in caso di ritorno nel paese di origine per una serie di ragioni tra cui i traumi subiti, gli ordini dei genitori, la mancanza di istruzione, il timore delle persone che lo/a hanno condotto/a in Italia.

Rispetto ai possibili sviluppi dell'intervista si rimanda a quanto indicato nel paragrafo 6.6. con la specifica raccomandazione di mettere in atto tutte le procedure presso le Autorità competenti per la protezione e la tutela del prevalente interesse del minore potenziale vittima di tratta.

6.3. L'informativa, la proposta del colloquio con l'ente anti-tratta e l'acquisizione del consenso del richiedente

Dove, nel corso dell'intervista, la Commissione Territoriale verifichi (o confermi, se tale verifica era già stata effettuata prima in fase di esame del fascicolo) la sussistenza di alcuni indicatori tali da far ritenere che la persona richiedente possa essere vittima di tratta, **la informa rispetto a ciò che prevede la legislazione italiana ed in particolare ai diritti** di coloro che sono oggetto di crimini quali quelli connessi alla tratta di persone, riduzione o mantenimento in schiavitù ed alle condotte volte allo sfruttamento in generale.

È importante che la persona abbia la **consapevolezza** che **l'interlocutore comprende la sua situazione e che è in grado di offrirle delle alternative**. È inoltre importante che capisca che le condotte di cui è vittima non sono consentite in Italia e che sono previste sanzioni, ma altrettanto che le vittime hanno diritto ad essere protette e tutelate.

Conseguentemente, il componente di Commissione **rappresenta** alla persona **la possibilità di incontrare personale di un ente specializzato nell'assistenza di persone che si trovano in una situazione simile**.

È importante, nell'ottica di un consenso informato⁶⁵, che **la persona richiedente comprenda cosa si sta proponendo**. In particolare è importante che capisca che il colloquio che le si sta proponendo è diverso e separato, che ha altre finalità e che la persona non è obbligata ad accettare. È dunque importante utilizzare un **linguaggio comprensibile** al fine di evitare malintesi o inutili timori del/la richiedente, che potrebbe essere diffidente rispetto a ciò che viene proposto. Inoltre, può essere utile ricorrere **a materiale informativo in lingua** che spieghi il significato della tratta di esseri umani, la legislazione nazionale rilevante e quali sono le forme di protezione per le vittime. In particolare è opportuno che la Commissione sia fornita di materiale informativo relativo al Numero Verde anti-tratta contenente informazioni di base sui servizi esistenti.

È inoltre **importante** mantenere un **atteggiamento privo di giudizio** e fare particolare attenzione alle parole utilizzate, onde evitare di offendere seppur involontariamente la persona, in particolare nel caso delle vittime di sfruttamento sessuale.

È possibile, quando si percepisce particolare disagio o ritrosia per pudore, invitare la persona ad incontrare il personale dell'ente anti-tratta precisando che potrebbe trattarsi di una situazione

⁶⁵ Si ricorda che l'art. 11 par. 5 della direttiva europea 2011/36 prevede che le misure di assistenza e sostegno in favore delle vittime di tratta debbano essere fornite su base consensuale ed informata.

che non coinvolge direttamente la persona richiedente, ma eventualmente persone vicine.

Nel fornire tale informazione è molto importante **garantire la massima riservatezza** tanto rispetto alla segnalazione all'ente quanto rispetto alla confidenzialità che avranno i colloqui con il personale dell'ente stesso.

Nell'effettuare l'informativa si deve **tenere conto dell'età** della persona richiedente, valutando la possibilità che ci si trovi di fronte ad una vittima di tratta minorenni.

Una volta effettuata l'informativa, **si dovrà acquisire il consenso scritto della persona a che sia segnalato il suo caso all'ente anti-tratta**, chiedendole di sottoscrivere una dichiarazione secondo il modello allegato (**Allegato D**).

L'INFORMATIVA E LA PROPOSTA DI INCONTRO CON PERSONALE SPECIALIZZATO

In presenza di indicatori di tratta durante l'intervista la Commissione territoriale:

- 1) informa** la persona richiedente della legislazione vigente in materia di tratta di persone e reati connessi e dei diritti delle vittime di tali crimini;
- 2) propone** al richiedente di incontrare personale dell'ente che sul territorio realizza programmi ex art. 18, comma 3bis D.Lgs. 286/98;
- 3) acquisisce il consenso** della persona richiedente a che la Commissione effettui la segnalazione all'ente anti-tratta per procedere con i colloqui.

COME

USANDO UN LINGUAGGIO comprensibile, anche con l'aiuto di materiale informativo in lingua.

MANIFESTANDO un atteggiamento privo di giudizio.

GARANTENDO la massima riservatezza e confidenzialità.

In seguito all'informativa, **è possibile che la persona richiedente asilo non presti il consenso ad effettuare i colloqui** con l'ente specializzato nell'assistenza delle vittime di tratta, persistendo nel non dichiarare niente rispetto alla propria vicenda di traffico a scopo di sfruttamento o comunque a rendere dichiarazioni parziali. Tale ipotesi può verificarsi per timore della persona o per una scarsa consapevolezza rispetto alla propria condizione.

In tali casi la Commissione si limita **a consegnare al richiedente il materiale informativo** in dotazione relativo al Numero Verde anti-tratta **contenente informazioni di base sui servizi esistenti ed il numero a cui contattare il Numero Verde (800290290) o altro servizio sul territorio** salvo disporre una breve sospensione del procedimento in caso di particolari esigenze.

6.4. La segnalazione all'ente anti-tratta e la sospensione del procedimento

6.4.1. La segnalazione

Effettuata una corretta informativa su ciò che si propone alla persona richiedente ed ottenuto il consenso al *referral*, la Commissione procede a segnalare il caso all'ente anti-tratta di riferimento. Al fine di garantire la riservatezza dell'intervista con la persona richiedente, **la segnalazione si limiterà a contenere:**

- **le generalità della persona**, senza dunque entrare nel merito della vicenda che risulta agli atti del procedimento (ciò in quanto la persona potrà essere libera di raccontare la propria storia al personale dell'ente anti-tratta, che essa coincida oppure no con quella riferita in Commissione ed anche al fine di non influenzare l'operatore del servizio anti-tratta);
- **il numero di telefono al quale la persona richiedente potrà essere rintracciata** dall'ente anti-tratta, limitatamente alle situazioni in cui il primo colloquio non possa svolgersi presso la Commissione (si veda par. 6.5.);
- **le informazioni utili relativamente alla attuale collocazione della persona richiedente**, nel caso in cui la persona sia accolta in una struttura di accoglienza per richiedenti asilo, in quanto potrà essere opportuna la collaborazione degli operatori della struttura stessa affinché siano facilitati gli incontri tra la persona e l'ente anti-tratta;
- **i termini** entro i quali attende l'invio di un aggiornamento relativo all'effettivo avvio dei colloqui (v. par. 6.5) con la persona richiedente e della relazione finale (v. par. 5.3).

Al fine di evitare che la Commissione debba ulteriormente derogare al mandato di riservatezza con possibili ripercussioni sulla sicurezza della persona richiedente, sarà l'ente anti-tratta a valutare l'opportunità o meno di coinvolgere la struttura di accoglienza dove è accolta la persona richiedente e, ove lo faccia, a stabilire le modalità di tale segnalazione.

La Commissione Territoriale pertanto non procederà ad alcuna segnalazione alla struttura di accoglienza della persona richiedente, ma si limiterà a fornire all'ente anti-tratta le informazioni utili relativamente alla stessa e alle coordinate per il contatto con le persone di riferimento.

LA SEGNALAZIONE

La Commissione nella segnalazione all'ente anti-tratta indica:

LE GENERALITÀ della persona richiedente

IL RECAPITO TELEFONICO nel caso in cui il primo contatto non avvenga in Commissione

IL LUOGO in cui la persona è accolta

I TERMINI entro i quali attende l'aggiornamento rispetto all'effettivo avvio dei colloqui e la relazione dell'ente.

6.4.2 La sospensione del procedimento

La Commissione, segnalando il caso all'ente anti-tratta, procede dunque a **sospendere il procedimento per l'esame della domanda di protezione internazionale**.

La sospensione è funzionale a consentire i colloqui tra la presunta vittima di tratta e un ente specializzato proprio per riconoscere alla persona quel periodo di tempo necessario per acquisire fiducia nelle autorità e per comprendere a pieno la propria situazione personale e poi scegliere consapevolmente per la propria vita futura.

In quest'ottica la sospensione del procedimento risponde alla ratio del **periodo di riflessione** come concepito dalla Direttiva europea 2004/81/CE e ripreso dalla Direttiva 2011/36/UE⁶⁶.

Nei casi in cui la Commissione ritenga di sospendere, il collegio non adotterà la decisione nella seduta di discussione che si tiene il medesimo giorno dell'audizione, ma la rinverrà a data successiva da determinarsi.

Il verbale relativo alla sospensione, per evidenti motivi di sicurezza e riservatezza, non conterrà indicazioni esplicite rispetto al motivo per cui la Commissione non ha adottato la decisione.

La Commissione procede ad informare della decisione di sospensione, secondo quanto richiesto dalla legge, la Questura e il richiedente.

La Commissione può provvedere a sospendere il procedimento anche nel caso in cui la persona richiedente non acconsenta ad incontrare l'ente anti-tratta, dove ritenga la sospensione - nell'ottica del periodo di riflessione disposto dalla direttiva 2004/81/CE - funzionale alla possibile attivazione delle misure di assistenza per le vittime di tratta (si veda, per maggiori dettagli sullo sviluppo del procedimento il par. 6.6.).

6.5. I colloqui tra la persona richiedente e l'ente anti-tratta e l'invio della relazione

Ove il richiedente asilo accetti di incontrare il personale dell'ente anti-tratta, **verrà favorito un primo colloquio che, preferibilmente, si svolgerà presso i locali della Commissione Territoriale**. Questo non soltanto per agevolare i richiedenti che abbiano difficoltà a muoversi liberamente perché controllati dalla rete di sfruttamento, ma anche per favorire un approccio più immediato e facilmente comprensibile dagli interessati.

In tale ipotesi, dove il personale dell'ente anti-tratta non sia presente il giorno stesso dell'intervista, si procederà a riconvocare la persona richiedente. **Nella convocazione consegnata al richiedente, non dovrà farsi alcun cenno al colloquio con l'ente anti-tratta.**

Sarà poi il personale dell'ente anti-tratta, successivamente a un primo incontro, a proporre alla persona di proseguire i colloqui - che generalmente è opportuno siano ripetuti e costanti per un certo periodo di tempo - presso la sede dell'ente stesso.

Nei casi in cui, per le eventuali difficoltà connesse alle peculiarità territoriali, il personale dell'ente

⁶⁶ L'art. 6 della Direttiva 2004/81/CE prevede che gli Stai membri debbano garantire che al cittadino di un paese terzo che sia stato vittima di tratta di esseri umani sia concesso un periodo di riflessione per consentirgli di riprendersi e sottrarsi dall'influenza dagli autori dei reati, affinché possa decidere consapevolmente se voglia cooperare con le autorità competenti. La Direttiva 2011/36/UE ha poi chiarito, all'art. 11 par. 3, che l'assistenza e il sostegno alla vittima non devono essere subordinati alla volontà di quest'ultima di collaborare nelle indagini penali o nel procedimento giudiziario.

anti-tratta non possa recarsi presso la sede della Commissione territoriale, anche il primo colloquio si svolgerà presso la sede dell'ente, previa acquisizione del consenso scritto affinché l'ente sia autorizzato a contattare telefonicamente la persona.

Trascorsi circa **15/30 giorni dalla segnalazione**, l'ente anti-tratta invia alla Commissione un **aggiornamento** relativo all'effettivo avvio dei colloqui, al fine di evitare che, dove questi non si svolgano, il procedimento rimanga sospeso per troppo tempo senza una effettiva utilità.

A conclusione di tali colloqui, e comunque entro il termine indicato dalla Commissione, l'ente anti-tratta invia la relazione alla Commissione contenente gli elementi utili per consentire che il procedimento di riconoscimento della protezione internazionale riprenda e venga definito (v. par. 5.5.).

La relazione dell'ente anti-tratta viene acquisita agli atti nell'ambito del procedimento presso la Commissione territoriale ed **ha natura di parere** facente parte del procedimento amministrativo stesso.

6.6. I diversi possibili sviluppi del procedimento

Nel corso dell'intervista di richiedenti protezione internazionale possibili vittime di tratta degli esseri umani possono configurarsi diversi sviluppi, a seconda della situazione personale in cui si trova la persona e del livello di consapevolezza e/o volontà della stessa di rivelare il proprio reale vissuto di tratta e di esplicitare l'eventuale necessità di protezione rispetto ai propri sfruttatori nonché i timori rispetto all'eventuale ritorno nel paese di origine.

La persona richiedente potrà di conseguenza acconsentire a che il procedimento si svolga mediante i passaggi indicati nei paragrafi precedenti oppure mantenere una chiusura rispetto all'emersione delle vicende che l'hanno vista protagonista e conseguentemente alle proposte che la Commissione può fare relativamente al contatto con un ente specializzato.

Possono dunque configurarsi diverse situazioni in presenza delle quali le procedure operative evidenziate in precedenza possono subire delle variazioni (con la messa in atto di procedure ulteriori quali ad esempio la immediata messa in protezione) o comunque possono essere adottate in modo ripetuto o con attenzioni particolari.

Pur nella consapevolezza delle complessità e diversità di ciascuna singola situazione, possono individuarsi due tipologie di situazioni, a seconda di come avviene la fase della pre-identificazione (si veda capitolo 4) e dunque a seconda che:

- la persona richiedente **si auto-identifichi** come vittima di tratta e dunque fornisca esplicite dichiarazioni relative ad una vicenda di tratta (par. 6.6.1.);
- la persona richiedente **non dichiari niente** rispetto ai fatti riconducibili alla tratta di persone ma sussistano chiari indicatori tali da far sorgere nella Commissione Territoriale il ragionevole dubbio che la persona sia o sia stata una vittima di tratta (6.6.2.).

Di seguito si individuano i possibili scenari e i passaggi con cui adottare le procedure operative descritte nei paragrafi precedenti:

6.6.1. La persona richiedente si auto-identifica come vittima di tratta

Può verificarsi una situazione in cui la persona riferisca chiaramente ed esplicitamente il proprio vissuto di tratta, chiarendo le circostanze necessarie per accertare gli elementi della tratta degli esseri umani: il reclutamento ed il trasferimento, le modalità coercitive, lo scopo dello sfruttamento.

In tale contesto la situazione può ulteriormente diversificarsi a seconda che:

- 1) **la persona richiedente protezione internazionale dichiara di essere ancora vincolata ad una situazione di sfruttamento** e dunque esprima il proprio timore rispetto ad un concreto pericolo sul territorio nazionale chiedendo protezione (v. par. 6.6.1.1.);
- 2) **la persona richiedente protezione internazionale dichiara di essersi sottratta ai trafficanti** già nel corso del viaggio o immediatamente dopo l'arrivo in Italia o anche in seguito ad un periodo di sfruttamento in Italia o in un altro paese dell'Unione Europea e dichiara di non correre pericolo sul territorio italiano ma confermi il timore di rientrare nel proprio paese a causa di possibili ritorsioni (v. par. 6.6.1.2.);
- 3) **la persona richiedente protezione internazionale dichiara di aver vissuto una vicenda di tratta e sfruttamento** in Italia e successivamente **di essere riuscita a fuggire e sia accolta in una struttura protetta** nell'ambito del programma di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18, comma 3bis D.Lgs. 286/98 (v. par. 6.6.1.3.).

6.6.1.1. La persona richiedente dichiara di essere attualmente in una situazione di sfruttamento

In tal caso la Commissione:

- procede a **svolgere l'intervista** adottando le **opportune cautele per la sicurezza** della persona e assicurandola rispetto alla garanzia di **confidenzialità e riservatezza** del colloquio;
- in seguito allo svolgimento dell'intervista, nell'ipotesi in cui la persona confermi la propria situazione di sfruttamento e chieda di essere tutelata e protetta, la **informa** dei suoi diritti e le **propone** di svolgere **un colloquio con il personale dell'ente anti-tratta** seguendo le indicazioni di cui al par. 6.3;
- nel caso in cui la persona richiedente presti il consenso al colloquio, **si attiva immediatamente** procedendo, in caso di imminente pericolo per la sicurezza della persona, a **contattare contestualmente l'ente anti-tratta** affinché, dove possibile, si rechi presso la sede della Commissione il giorno stesso, ovvero, dove questo non sia possibile, provvedendo a convocare entro brevissimo termine (pochi giorni) il richiedente per consentire il colloquio con l'ente stesso presso la sede della Commissione Territoriale; nel corso del colloquio l'ente anti-tratta potrà offrire alla persona richiedente l'accesso immediato al programma di emersione, assistenza ed integrazione sociale di cui all'art. 18, comma 3bis D.Lgs. 286/98 anche con l'inserimento in struttura di accoglienza protetta e ad indirizzo segreto;

- nel caso in cui la persona confermi la volontà di entrare nel programma di protezione, **favorisce**, con l'aiuto dell'equipe anti-tratta, **la messa in protezione** del richiedente, **consentendo, il giorno stesso o pochi giorni dopo**, in seguito alla riconvocazione, l'**uscita**, dove possibile e necessario per la presenza fuori dai locali di persone che controllano la vittima, **da una porta secondaria** della sede della Commissione;
- in alcuni casi **può sospendere** il procedimento **per un periodo massimo di tre mesi** al fine di consentire alla persona richiedente di riprendersi ed eventualmente di riferire alla Commissione Territoriale con maggior precisione e consapevolezza i fatti relativi al proprio vissuto;
- successivamente all'inserimento nel programma di protezione ed alla eventuale sospensione riconvoca la persona richiedente e infine assume la decisione.

6.6.1.2. La persona richiedente dichiara di essersi sottratta ai trafficanti

Tale situazione pone la necessità di approfondire la storia narrata dalla persona richiedente non soltanto per valutare la sussistenza degli elementi della tratta e la eventuale riconducibilità del caso alla definizione di rifugiato di cui all'art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra o ad altra forma di protezione internazionale ma anche perché una simile ricostruzione talvolta costituisce, nell'esperienza pratica, solo una parte del reale vissuto delle vittime di tratta.

Possono infatti verificarsi situazioni in cui le vittime, per timore o scarsa fiducia nei confronti delle autorità o perché più spesso istruite in tal senso dai trafficanti, riferiscano solo parte della vicenda.

In tal caso la Commissione, dove ritenga che vi siano margini di dubbio sulla completezza o attendibilità del richiedente rispetto alla storia narrata, procede come segue:

- qualora le **dichiarazioni** rese nel corso dell'intervista dalla persona appaiano **parzialmente credibili** rispetto a tutta la vicenda di tratta e si ritenga ragionevole che la stessa stia vivendo ancora una situazione di **sfruttamento** o comunque dove si ravvisi una particolare **vulnerabilità** tale per cui potrebbe essere a rischio di essere trafficata a scopo di sfruttamento, effettua l'informativa e propone alla persona richiedente di effettuare almeno un primo colloquio con l'ente anti-tratta seguendo le indicazioni di cui al par.6.3;
- in caso di consenso al colloquio **favorisce l'incontro tra la persona richiedente dove possibile presso i locali della Commissione**, provvedendo a nuova convocazione, oppure **segnala il caso**, previa acquisizione del consenso informato, all'**ente anti-tratta, chiedendo** a quest'ultimo un aggiornamento sull'effettivo avvio dei colloqui entro 15/30 giorni e successivamente l'**invio della relazione** (par. 6.5.) **entro quattro mesi dalla segnalazione**. In caso di rifiuto al colloquio consegna alla persona richiedente il **materiale informativo del Numero Verde Anti-tratta** nazionale 800290290⁶⁷ o, dove disponibile, del servizio anti-tratta del territorio e prosegue l'istruttoria, salvo un'eventuale sospensione per un periodo di 1 mese in caso di particolari esigenze legate alla vulnerabilità della persona o alla presenza di molteplici indicatori di tratta;
- nel caso in cui i colloqui con l'ente anti-tratta siano stati effettivamente attivati, **sospende**

⁶⁷ Il Numero Verde Anti-tratta nazionale 800290290 è uno degli interventi messi in campo dal Dipartimento per le Pari Opportunità per la protezione sociale delle vittime della tratta . Si veda il par. 2.4.

il procedimento per un periodo di quattro mesi per consentire alla persona di riflettere sulle proprie dichiarazioni e sulle proposte che l'ente anti-tratta farà rispetto all'accesso ad un programma di assistenza per vittime di tratta, nonché per verificare se successivamente emergano, anche grazie ai colloqui con l'ente anti-tratta, ulteriori circostanze;

- a conclusione di tale lasso di tempo, acquisita la relazione dell'ente anti-tratta, **convoca nuovamente la persona richiedente** e, in seguito ad una nuova intervista, prosegue l'istruttoria e **assume la decisione**.

6.6.1.3. La persona richiedente è accolta in una struttura protetta nell'ambito del programma ex art. 18 D.Lgs. 286/98.

Tale situazione dovrebbe facilitare la Commissione grazie al supporto che la persona richiedente asilo già riceve da personale specializzato dell'ente che realizza il programma di emersione assistenza e integrazione sociale in cui è inserito.

La Commissione deve poter contare su una relazione dell'ente anti-tratta che accoglie la persona richiedente, dalla quale estrapolare i fatti relativi alla vicenda di tratta.

Trattandosi di un richiedente protezione internazionale identificato preventivamente quale vittima di tratta, la Commissione può procedere all'**esame prioritario** della domanda, così come previsto dall'art. 28 del D.Lgs. 25/08.

In tale contesto l'intervista è funzionale a valutare la sussistenza degli elementi della tratta e/o la riconducibilità del caso alla definizione di rifugiato di cui all'art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra o ad altra forma di protezione internazionale o, ancora, a ritenere di trasmettere gli atti al Questore per l'eventuale rilascio di un permesso ai sensi dell'art. 18 o art. 5, comma 6 D.Lgs. 286/98.

In tale circostanza dunque la Commissione:

- procede a svolgere l'intervista, verificando le dichiarazioni della persona richiedente con riferimento all'esperienza di tratta ed in generale verificando la presenza degli elementi con riferimento alla definizione di rifugiato di cui all'art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra o ad altra forma di protezione internazionale;
- nel caso in cui la persona abbia aderito ad un programma di emersione, assistenza e integrazione sociale da poco tempo, **può sospendere il procedimento per un periodo massimo di tre mesi**, chiedendo che l'ente anti-tratta, a conclusione di tale periodo, produca una **relazione di aggiornamento**;
- a conclusione di tale valutazione, previa riconvocazione della persona richiedente dove necessario, assume la decisione relativa alla domanda di protezione internazionale.

6.6.2. La richiedente non riconosce di essere vittima di tratta ma sono presenti indicatori

In tale ipotesi la persona presenta domanda di protezione internazionale fondandola su circostanze diverse dal vissuto di tratta ma la Commissione individua, dal fascicolo e/o in sede

di intervista, alcuni indicatori che consentono di far sorgere il ragionevole dubbio che la persona richiedente sia o sia stata una vittima della tratta di esseri umani.

Il limite alla auto-identificazione è in genere da ricondurre a due tipologie di situazioni:

- la persona è consapevole della propria situazione ma nutre un forte timore delle conseguenze che potrebbero derivare nel caso in cui riferisse la verità (ritorsioni, riti magici, etc.);
- la persona non ha una chiara consapevolezza della propria situazione personale, non avendo ben compreso di essere vittima di un tentativo di sfruttamento che deve ancora essere messo in atto o non avendo gli strumenti per comprendere a pieno la propria situazione.

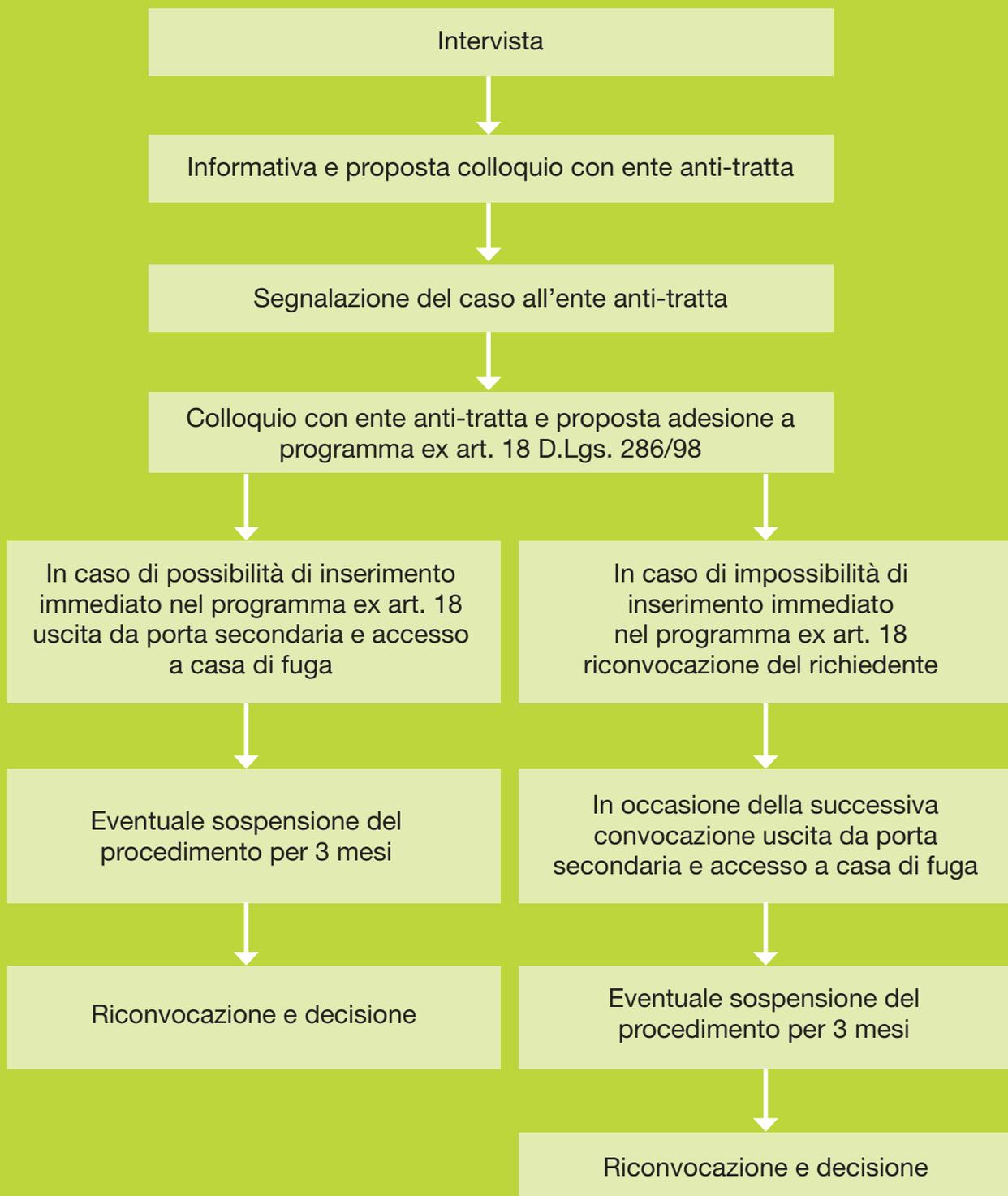
In tal caso la Commissione:

- **svolge l'intervista**, avendo cura di **mettere la persona a proprio agio**, adottando con particolare attenzione le tecniche di intervista per le persone vulnerabili ed in generale seguendo le indicazioni di cui al paragrafo 6.2.;
- tanto nel caso in cui la persona richiedente riferisca fatti di cui è stata vittima riconducibili alla tratta degli esseri umani, quanto nel caso in cui persista nel non riferire alcunché ma permanga il ragionevole dubbio che sia vittima di tratta o che sia a rischio di divenirlo, **effettua l'informativa e propone** di effettuare almeno un primo **colloquio con l'ente anti-tratta**, seguendo le indicazioni di cui al par. 6.3.;
- in caso di consenso al colloquio **favorisce l'incontro tra la persona richiedente, dove possibile, presso i locali della Commissione** provvedendo a nuova convocazione oppure segnala il caso, previa acquisizione del consenso informato, **all'ente anti-tratta, chiedendo** a quest'ultimo un aggiornamento sull'effettivo avvio dei colloqui entro un termine di 15/30 giorni e successivamente **l'invio della relazione entro quattro mesi dalla segnalazione** (v. par. 6.5.). In caso di rifiuto al colloquio consegna alla persona richiedente il **materiale informativo del Numero Verde Anti-tratta** nazionale 800290290 o, dove disponibile, del servizio anti-tratta del territorio salvo un'eventuale sospensione di 1 mese in caso di particolari esigenze legate alla vulnerabilità della persona o alla presenza di molti indicatori di tratta;
- nel caso in cui i colloqui con l'ente anti-tratta siano stati effettivamente attivati, **sospende il procedimento per un periodo di quattro mesi** per consentire alla persona di riflettere sulle proprie dichiarazioni e sulle proposte che l'ente anti-tratta farà rispetto all'accesso ad un programma di assistenza per vittime di tratta, nonché per verificare se successivamente emergano, anche grazie ai colloqui con l'ente anti-tratta, ulteriori circostanze;
- a conclusione di tale lasso di tempo, acquisita la relazione dell'ente anti-tratta, **convoca nuovamente la persona richiedente** e, in seguito ad una nuova intervista, prosegue l'istruttoria e **assume la decisione**.

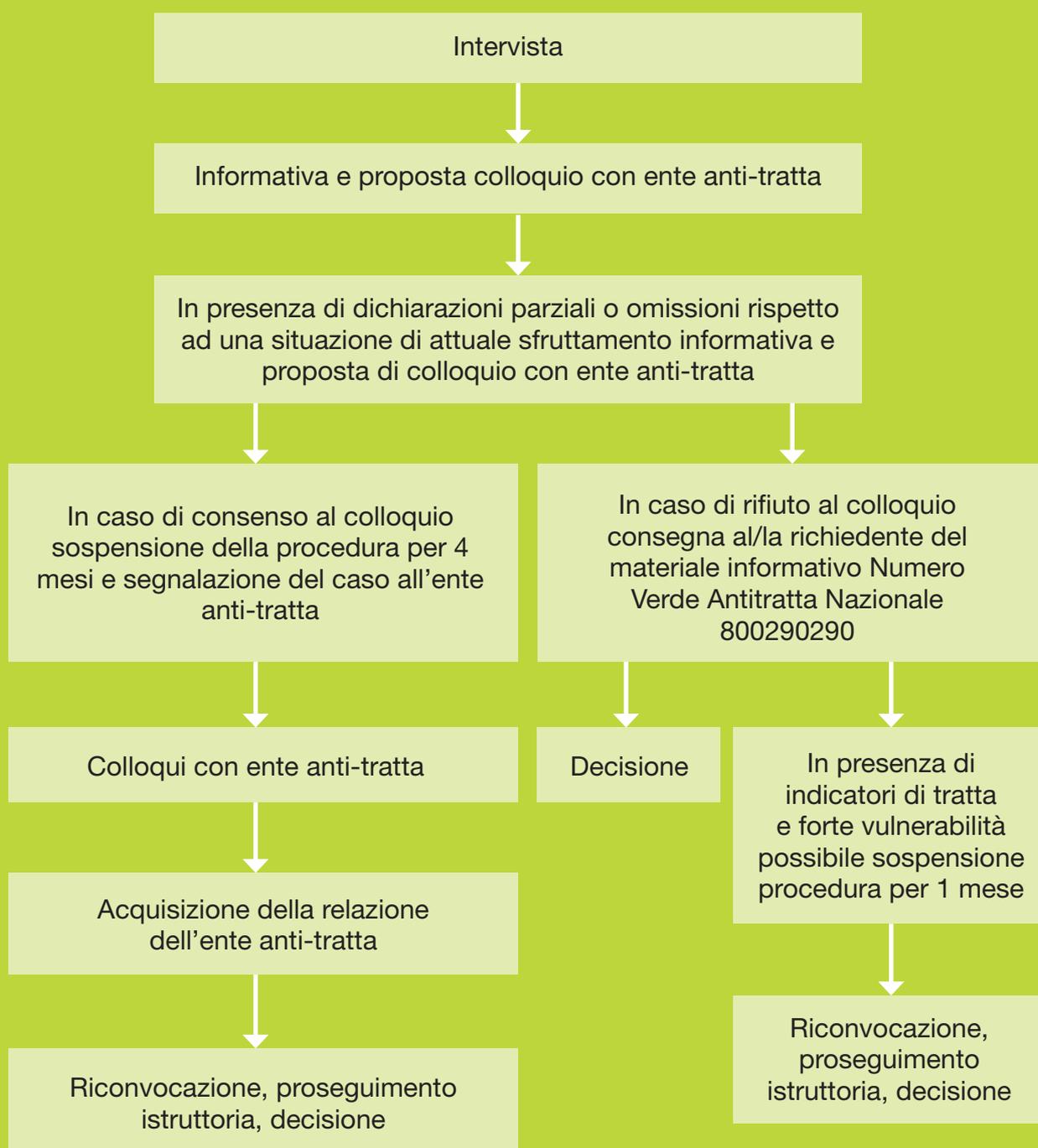
SCHEMI RIASSUNTIVI

IPOTESI DI AUTO-IDENTIFICAZIONE DEL/LA RICHIEDENTE ASILO (PAR. 6.6.1.)

La persona richiedente dichiara di essere vittima di tratta e in situazione di sfruttamento (par. 6.6.1.1.)



La persona richiedente dichiara di essere vittima di tratta ma di essersi sottratta alla situazione di sfruttamento (par. 6.6.1.2.)



La persona richiedente è accolta in una struttura protetta nell'ambito del programma ex Art. 18 D.Lgs. 286/98 (par. 6.6.1.3.)



IPOTESI DI MANCATA AUTO-IDENTIFICAZIONE MA PRESENZA DI INDICATORI (PAR. 6.6.2.)



7. LA DECISIONE DELLA COMMISSIONE TERRITORIALE

7.1. Le possibili decisioni

La Commissione Territoriale, a conclusione del procedimento, assume le proprie decisioni in base ad una attenta valutazione delle circostanze individuali di ogni singolo caso.

In particolare in seguito all'istruttoria, sviluppata tramite una sospensione del procedimento e dunque l'acquisizione della relazione dell'ente anti-tratta, la Commissione Territoriale, dove accerti che la persona richiedente è, in caso di rimpatrio, a rischio di persecuzione per uno dei motivi della Convenzione di Ginevra del 1951 (anche eventualmente in connessione con le esperienze vissute quale vittima di tratta) o di danno grave, potrà riconoscere la relativa forma di protezione internazionale, contestualmente all'adozione delle necessarie misure di protezione rispetto all'ulteriore rischio eventualmente esistente sul territorio nazionale.

Diversamente, in assenza di elementi idonei a rilevare la sussistenza di esigenze di protezione internazionale, sempre a seguito di un'istruttoria completa, sviluppata tramite sospensione del procedimento, la Commissione Territoriale, dove accerti che il richiedente è una vittima di tratta o comunque di reati ad essa connessi, trasmette gli atti al Questore per la valutazione della sussistenza dei requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 18 D.Lgs. 286/98.

Qualora poi dall'istruttoria non emergano elementi sufficienti per accertare che la persona sia una vittima di tratta, la Commissione Territoriale assumerà la decisione opportuna in conformità a quanto previsto dalla normativa vigente, anche eventualmente trasmettendo gli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno ex art. 5, comma 6 D.lgs 286/98 dove la situazione personale del richiedente sia tale da ritenere che sussistano gravi motivi di carattere umanitario che ne giustificano la permanenza in Italia.

LA DECISIONE DELLA COMMISSIONE

La Commissione, valutando le circostanze individuali, caso per caso, può:

accogliere la domanda di **protezione internazionale**, con il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria (art. 32, comma 1 lett. a) D.Lgs. 25/08);

rigettare la domanda di protezione internazionale ma, essendo emersi fondati motivi per ritenere che la persona richiedente è o è stata vittima dei delitti di riduzione o mantenimento in schiavitù (art. 600 c.p.) o tratta di persone (art. 601 c.p.), **trasmettere gli atti al Questore** per la valutazione della sussistenza dei requisiti per il rilascio di un **permesso di soggiorno ex art. 18** D.Lgs. 286/98 (art. 32, comma 3bis D.Lgs. 25/08);

rigettare la domanda di protezione internazionale ma ritenere che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, tali per cui **trasmettere gli atti al Questore** per il rilascio di un **permesso di soggiorno ex art. 5, comma 6** D.Lgs. 286/98 (art. 32, comma 3 D.Lgs. 25/08);

rigettare la domanda qualora non sussistano i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale né per altra forma di protezione (art. 32, comma 1 lett. b) D.Lgs. 25/08)

7.2. La trasmissione degli atti al Questore ai sensi dell'art. 32, comma 3bis D.Lgs. 28 gennaio 2008 n. 25 ai fini dell'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 18 D.Lgs. 286/98

L'art. 32, comma 3bis D.Lgs. 25/08, così come modificato dall'art. 10 D.Lgs. 24/14, prevede che *“La Commissione territoriale trasmette gli atti al Questore per le valutazioni di competenza se nel corso dell'istruttoria sono emersi fondati motivi per ritenere che il richiedente è stato vittima dei delitti di cui agli articoli 600 e 601 del codice penale”*.

Conseguentemente, nel caso in cui la Commissione Territoriale ritenga di non riconoscere la protezione internazionale in favore di un richiedente asilo che sia stato identificato dagli enti qualificati quale vittima di tratta o vittima di riduzione o mantenimento in schiavitù, trasmette gli atti al Questore per la valutazione della sussistenza dei presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 18 D.Lgs. 286/98.

È infatti possibile che vi siano situazioni in cui non è ravvisabile un fondato timore di persecuzione per i motivi stabiliti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 o comunque non possa ritenersi sussistente il rischio di danno grave di cui all'art. 14 D.Lgs. 251/07, pur tuttavia **sia accertata una situazione di tratta, riduzione o mantenimento in schiavitù o comunque di grave sfruttamento e un concreto pericolo per l'incolumità del richiedente protezione**.

In tali casi, la Commissione verificata la possibile sussistenza dei presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui all'art. 18 D.Lgs. 286/98, (si veda par. 2.3.2.) procede con l'invio degli atti affinché valuti l'opportunità di rilasciare il permesso di soggiorno previsto da tale norma.

In particolare la **Commissione Territoriale invia alla questura** territorialmente competente **la decisione** assunta nell'ambito del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale **avendo cura di precisare la sussistenza degli elementi ragionevolmente utili a configurare i requisiti previsti dalla normativa per il rilascio del permesso di soggiorno** ai sensi dell'art. 18 D.Lgs. 286/98.

Si ricorda che l'art. 18 D.Lgs. 286/98 prevede come **requisito necessario per il rilascio di tale tipo di permesso di soggiorno l'adesione al programma di emersione, assistenza ed integrazione sociale** realizzato da un ente accreditato (art. 27, comma 2 lett. b), c) e d) D.P.R. 394/99).

7.3. Le prospettive per le vittime di tratta alla conclusione del procedimento in termini di status giuridico e di misure di assistenza

Le prospettive che possono delinearsi per le persone che sono vittime di tratta o a rischio di divenirlo e che hanno presentato domanda di protezione internazionale possono essere molto diverse caso per caso, sia in termini di status giuridico riconosciuto - e dunque rispetto alla decisione della Commissione territoriale sulla domanda di protezione internazionale - sia sotto il profilo delle misure di tutela e assistenza che possono essere messe in campo per le vittime di tratta.

Come già visto, l'**adesione al programma di emersione, assistenza e integrazione sociale** di cui all'art. 18, comma 3bis D.Lgs. 286/98 **non preclude alla persona vittima di tratta di proseguire l'iter di riconoscimento della protezione internazionale**, ciò in virtù di quanto disposto dall'art. 17, comma 2 D.Lgs. 142/15.

Dall'altro lato **la mancata adesione della persona al programma di emersione, assistenza e integrazione sociale non costituisce elemento rilevante ai fini del riconoscimento della protezione internazionale**: la Commissione Territoriale assume infatti la decisione esclusivamente sulla base della sussistenza o meno dei requisiti di legge e dunque sulla base della presenza o meno degli elementi previsti per il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria.

Parimenti è possibile che la persona, dopo aver presentato domanda di protezione internazionale, acceda ad un programma di assistenza per vittime di tratta e prosegua l'iter, sotto il profilo dello status giuridico, tradizionalmente preposto per la tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento, richiedendo al Questore - previa denuncia contro gli sfruttatori o mediante il c.d. percorso sociale e dunque in assenza di denuncia - il permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 18 D.Lgs. 286/98. Un simile esito potrà verificarsi anche nel caso in cui sia la Commissione Territoriale a ritenere di non poter riconoscere la protezione internazionale ma a trasmettere gli atti al Questore per la valutazione dei presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno ex art. 18 D.Lgs. 286/98 (v. par. 7.2).

Ancora, è possibile che la persona, in seguito al mancato riconoscimento della protezione internazionale, richieda di accedere ad un programma di rimpatrio volontario assistito, misura che rientra tra quelle che possono essere adottate, dove ritenute opportune nell'interesse della persona, a tutela delle vittime di tratta.

Nell'ambito di tali diverse prospettive e dunque qualunque sia l'esito del procedimento, l'**obiettivo** che le Commissioni Territoriali devono perseguire, nell'adottare, nel corso del procedimento, le procedure operative standard sopra individuate, è quello di **contribuire a favorire la corretta e precoce identificazione delle presunte vittime di tratta** tra i richiedenti protezione internazionale al fine di consentire la messa in atto delle **misure di assistenza e protezione** che di volta in volta, considerata sempre la volontà della persona stessa, si rendono opportune.

riconoscimento della protezione internazionale, in presenza dei requisiti previsti per legge, con accesso del richiedente al programma di emersione, assistenza e integrazione sociale

riconoscimento della protezione internazionale, in presenza dei requisiti previsti per legge, senza accesso del richiedente al programma di emersione, assistenza e integrazione sociale

diniego della protezione internazionale e trasmissione degli atti al Questore per la valutazione della sussistenza dei requisiti per il rilascio di un permesso di soggiorno ex art. 18 D.Lgs. 286/98 con accesso del richiedente al programma di emersione, assistenza e integrazione sociale

POSSIBILI ESITI DEL PROCEDIMENTO DI RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE PER LE VITTIME DELLA TRATTA DI ESSERI UMANI

diniego della protezione internazionale e trasmissione degli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno ex art. 5 comma 6 D.Lgs. 286/98, in presenza dei requisiti previsti per legge

rinuncia del richiedente nel corso del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale e accesso alla procedura della protezione sociale con rilascio del permesso di soggiorno ex art. 18 D.Lgs. 286/98

diniego della protezione internazionale, in presenza dei requisiti previsti per legge ed eventuale accesso alle misure di rimpatrio volontario assistito

ALLEGATI

ALLEGATO A

ELENCO ENTI CHE REALIZZANO PROGRAMMI EX ART. 18 D.LGS. 286/98

Elenco dei progetti attuati a livello territoriale finalizzati ad assicurare, in via transitoria, ai soggetti destinatari adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria e, successivamente, la prosecuzione dell'assistenza e dell'integrazione sociale - Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale a favore degli stranieri e dei cittadini di cui al comma 6 bis dell'art. 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, alle vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 del medesimo articolo 18 (art. 1, commi 1 e 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 maggio 2016) - BANDO 1/2016 - DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITA'

N.	Regione	Nome del progetto	Ente proponente	Enti Attuatori	Dimensione territoriale
1	Calabria	IN.C.I.P.I.T.	Regione Calabria	Arcidiocesi di Reggio Calabria, Coop. soc. Rossano Solidale di Cosenza, Fondazione Città solidale di Catanzaro, Associazione Comunità Progetto Sud, Il Delta Società Cooperativa Sociale, Associazione Mago Merlino	Reggio Calabria (Accoglienze, udg, consulenza SPRAR, consulenza porto RC, consulenza Comm. Terr. RC) Interprovinciale (CZ e KR) per udg: litorale ionico da Soverato (CZ) a Crotone; Interprovinciale (CS e KR) per udg: Piana di Sibari, Lit. ionico da Rossano C. a Crotone (a Sud) e fino a Sibari/Spazzano-Tarsia a N; Interprovinciale (CZ e VV) per udg: da Pizzo Calabro fino a Amantea/Campora, litorale tirrenico ad alta intensità di traffico diurno, feriale e festivo su SS e Complanari, anche in prossimità di agglomerati abitativi; nei pressi di raccordi stradali e snodi FF.SS. di S. Eufemia; Piana di Lamezia fino a Feroletto; zona di Maida e zona litoranea da Campora a Curinga Provinciale (CZ, RC, CS) per Accoglienza: Provincia Catanzaro: accoglienze e consulenza SPRAR; Provincia Cosenza: accoglienze, consulenza SPRAR, consulenza porto Corigliano: Provincia Crotone: consulenza SPRAR, consulenza porto KR, consulenza Comm. Terr. KR); Provincia Vibo Valentia: consulenza SPRAR, consulenza porto VV; Tutta la regione in rapporto ai progetti SPRAR, ai CAS, ai porti di sbarco ed alle Commissioni territoriali, alle UdC
2	Basilicata	Persone, non schiave	Ce.St.Ri.M. Centro Studi e Ricerche sulle Realtà Meridionali	no	Regione Basilicata

3	Campania	Fuori Tratta	Dedalus Cooperativa sociale	Comunità Rut-Congr. Suore Orsoline SCM, Ass. Arci, Cooperativa Sociale E.V.A. onlus	Città metropolitana di Napoli, Territori di area vasta di Salerno, Caserta, Avellino, Benevento Regione Campania
4	Emilia-Romagna	Oltre La Strada 2016/2017	Regione Emilia-Romagna	Comuni di: Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna - Istituzione per l'Inclusione Sociale Don Paolo Serra Zanett, Bologna - Servizio Sociale, Ferrara, Unione dei Comuni Valle del Savio, Comune di Ravenna, Azienda USL di Romagna, ERVET - Emilia-Romagna Valorizzazione Economica Territorio SpA (ente attuatore per le misure di accompagnamento)	Regione Emilia-Romagna
5	Sardegna	Elen Joy	Congregazione delle Figlie della Carità di S. Vincenzo de' Paoli Provincia di Sardegna	no	Regione Sardegna, Città Metropolitana di Cagliari. Comuni di: Sassari, Nulvi (SS), Laerru (SS), Chiaramonti (SS), Badesi (SS), Olbia
6	Marche	OPPORTUNITY	Associazione e Free Woman	no	Aree vaste di Ancona e di Pesaro Urbino
7	Friuli Venezia Giulia	Il FVG in rete contro la tratta	Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia	Centro Caritas Arcidiocesi di Udine, Comitato dei diritti civili delle prostitute, Associazione Nuovi Vicini	Regione Friuli Venezia Giulia, Provincia di Bari
8	Trentino Alto Adige	ALBA	Associazione e La Strada - Der Weg	Associazione Volontarius di Bolzano, Coop. Soc. Punto d'Approdo di Trento, Assoc. Centro Italiano Femminile Sezione di Trento	Province autonome di Trento e Bolzano
9	Lazio	Reteantirattista Lazio	Regione Lazio	Associazione Differenza Donna, Assoc. Focus Casa dei diritti sociali, Coop. sociale Karibu di Sezze, Assoc. Ora d'Aria, Assoc. Arci, Coop. sociale Be Free, Coop. sociale Il Cammino, Assoc. Il Fiore del Deserto, Assoc. di volontariato Ain Karim, Coop. sociale Magliana '80,	Regione Lazio

				Coop. sociale Parsec, CRS Cooperativa Roma Solidarietà	
10	Lombardia	DERIVE E APPRODI	Cooperativa Lotta contro l'Emarginazione	no	Territori di area vasta di Monza Brianza, Varese, Sondrio e Como
11	Lombardia	Mettiamo le Ali	Associazioni e Lule	Assoc. Lule di Abbiategrasso, Coop.LULE di Abbiategrasso, Assoc.Micaela di Bergamo, Assoc. Pianzola Olivelli di Pavia, Fondazione Somaschi onlus di Milano, Coop. Casa del Giovane di Pavia, Coop. sociale Farsi Prossimo di Milano, Fondazione Caritas Ambrosiana di Milano, Coop. Porta Aperta di Mantova, Comunità di accoglienza Giulia Colbert - Istituto Suore del Buon Pastore di Crema	Territori di area vasta di Bergamo, Cremona, Mantova, Lecco, Lodi e Pavia
12	Abruzzo Marche	ASIMMETRIE	Associazione On the Road	Associazione On The Road di Martinsicuro (TE), Istituto Suore Oblate del SS. Redentore casa accoglienza di S. Benedetto del Tronto	Province di Macerata, Fermo, Ascoli Piceno, Regione Abruzzo, Regione Molise
13	Sicilia	NUVOLE	Associazioni e Penelope	no	Città Metropolitane di Messina e Catania
14	Sicilia	FARI	Cooperativa Sociale Proxima	no	Territori di area vasta di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta ed Enna
15	Puglia	La Puglia non Tratta	Regione Puglia	Comunità Oasi 2 San Francesco di Trani, Coop.sociale Caps di Bari, Associazione Giraffah! di Bari, Coop. sociale Atuttotenda di Melpignano, Cooperativa Sociale IRIS, Assoc. Micaela di Torre Boldone (BG)	Regione Puglia

16	Toscana	SATIS	Società della Salute Zona Pisana	<p>Assoc. Arci Comitato senese, Coop. sociale Arnera di Pontedera (PI), Assoc. D.O.G. Dentro l'Orizzonte Giovanile di Arezzo, Assoc. Donne in Movimento (DIM) di Pisa, Assoc. Progetto Arcobaleno di Firenze, Assoc. Pronto Dona di Arezzo, Assoc. Randi di Livorno, Assoc. Zoé di Ponte Buggianese (PT), Assoc. Papa Giovanni XXIII di Rimini, C.A.T. Coop. sociale di Firenze, Cels-Gruppo "Giovani e Comunità" di Lucca, Diocesi di Pistoia, Coop. sociale Sarah di Prato, Comune di Arezzo, Comune di Firenze, Comune di Prato, Conferenza Zonale dei Sindaci zona socio sanitaria del Valdarno, Prefettura di Arezzo, Consigliera di Parità della Provincia di Arezzo, Provincia di Arezzo, Provincia di Lucca, Provincia di Livorno</p>	Regione Toscana
17	Umbria	FREE LIFE	Regione Umbria	<p>Assoc. di volontariato S.Martino di Terni, Coop. sociale Borgo Rete di Perugia, Istituto Artigianelli Crispolti di Todi, Arcisolidarietà Ora d'Aria di Perugia</p>	Regione Umbria
18	Veneto	N.A.V.E	Comune di Venezia	<p>Comune di Venezia, Coop. sociale Comunità dei Giovani di Verona, Coop. sociale Volontà di sapere di Albigasego (PD), Ass. La Tenda di Lendinara (RO), Ass. Welcome di Padova, Coop. sociale Equality di Padova, Coop. sociale Gruppo R di Padova, Coop. Sociale Azalea di Verona, Francescane con i Poveri onlus di Roma</p>	Regione Veneto

ALLEGATO B

ESTRATTO DELLE LINEE GUIDA PER LA RAPIDA IDENTIFICAZIONE DELLE VITTIME DI TRATTA E GRAVE SFRUTTAMENTO ALLEGATE AL PIANO NAZIONALE DI AZIONE CONTRO LA TRATTA

ESTRATTO DELLE LINEE GUIDA PER LA DEFINIZIONE DI UN MECCANISMO DI RAPIDA IDENTIFICAZIONE DELLE VITTIME DI TRATTA E GRAVE SFRUTTAMENTO

IDENTIFICAZIONE PRELIMINARE

INFORMAZIONI DA RACCOGLIERE ATTRAVERSO LO SCREENING INIZIALE

OGGETTO	INDICATORI
Dati personali	Nome Sesso Età Nazionalità Stato giuridico Stato civile Conoscenza della Lingua del Paese di destinazione (per vittime straniere)
Aspetto fisico	Lesioni da percosse (ferite, cicatrici, fratture...) Segni di infezioni trascurate (febbre, collo ingrossato) Segni di malattie contagiose Segni di torture (bruciature, tagli...) Segni di denutrizioni Segni di paura Comportamento agitato
Condizioni di vita	Prove di limitazione e severo controllo dei movimenti Isolamento Alloggio scadente Vive e lavora nello stesso posto Alloggio sempre diverso
Condizioni di lavoro	Nessun contratto di lavoro o contratto di lavoro falso Nessuna retribuzione oppure retribuzione molto bassa Orari di lavoro eccessivamente lunghi e/o nessun giorno di riposo Condizioni di lavoro insalubri e/o non sicure Doversi nascondere dagli altri lavoratori Posto di lavoro sempre diverso Ambiente in cui sono già stati scoperti casi di sfruttamento e di tratta
Status	Status di immigrato irregolare (per presunte vittime di tratta straniere) Documenti mancanti o contraffatti (passaporto, visto, documento di identità, permesso di soggiorno...) Ordine di espulsione Altro

IDENTIFICAZIONE FORMALE

LISTA DI INDICATORI

Gli indicatori possono far insorgere, in chi li registra, il sospetto di trovarsi innanzi ad una vittima di tratta o di una grave forma di sfruttamento. Si tratta di indicazioni che non servono a creare certezze ma solo a far insorgere un sospetto che deve condurre l'operatore a prendere certe precauzioni e ad attivare una serie di procedure.

Non tutti gli indicatori elencati sono presenti in tutte le situazioni che implicano la tratta degli esseri umani. Sebbene la presenza o l'assenza di qualche indicatore né dimostra né smentisce che la tratta è in atto, la loro presenza dovrebbe condurre ad indagare.

Nel seguente paragrafo viene riportata una lista di indicatori. Possono aiutare a formulare domanda sull'identificazione e a valutare meglio il caso. E' importante tenere in considerazione che gli indicatori sono uno strumento rilevante, ma devono essere usati insieme ad altri strumenti.

Indicatori Generali

Tra gli indicatori ve ne sono alcuni di carattere generale, utili a rilevare una condizione di particolare vulnerabilità in cui può trovarsi una vittima o potenziale vittima di tratta a scopo di grave sfruttamento.

Le persone che sono state trafficate possono:

- credere che devono lavorare contro la loro volontà;
- essere incapaci di lasciare il loro ambiente di lavoro;
- mostrare segni che i loro movimenti vengono controllati;
- essere soggetti alla violenza o a minacce di violenza contro loro stessi e contro i loro familiari;
- subire ingiurie o danneggiamenti tipici di alcuni lavori;
- essere diffidenti nei confronti delle autorità;
- aver paura di rilevare il loro status di immigrazione
- non essere in possesso del loro passaporto o altro documento di viaggio o documento d'identità poiché trattenuti da altri;
- avere falsi documenti di identità e di viaggio;
- essere trovati o collegati ad un tipo di posizione destinata allo sfruttamento delle persone;
- consentire ad altri di parlare per loro;
- agire come se fossero istruiti da qualcun altro;
- essere disciplinati attraverso punizioni;
- costretti a lavorare in determinate condizioni;
- non essere in grado di negoziare le condizioni di lavoro;
- ricevere un piccolo o nessun pagamento;
- non avere accesso ai loro guadagni;
- lavorare molte ore per un lungo periodo;
- non avere nessun giorno di riposo;
- vivere in alloggi poveri e scadenti;
- non avere accesso a cure mediche;
- avere limitate o alcuna interazione sociale;
- avere contatti limitati con le loro famiglie o con le persone al di fuori del loro ambiente circostante;
- essere incapaci di comunicare liberamente con gli altri;

- essere in una situazione di dipendenza,
- provengono da luoghi conosciuti per la presenza della tratta di esseri umani;
- avere avuto pagato il costo per il trasporto verso il paese di destinazione dai facilitatori, i quali rivogliono indietro le somme lavorando o restituite.

Indicatori di Condizione/Stato

Indicatori relativi al reclutamento nel Paese di origine:

- una terza persona (familiare/amico/agenzia professionale) ha predisposto il necessario per il viaggio e i documenti
- i costi del villaggio e/o gli interessi applicati dai reclutatori sono eccessivi
- il soggetto è indebitato e i suoi familiari hanno garantito il rimborso dei debiti
- informazioni fuorvianti sono state fornite dal reclutatore o dal datore di lavoro sul posto offerto, sugli orari di lavoro, sul contratto, sull'alloggio

Indicatori relativi ai documenti e agli effetti personali all'arrivo

- il passaporto e i documenti di viaggio sono stati trattenuti all'arrivo
- gli effetti personali sono stati trattenuti dal reclutatore o dal datore di lavoro
- identità/passaporto/nome falsi nei contratti di lavoro
- al soggetto è fatto divieto di trattenere i guadagni

Indicatori relativi alla libertà di movimento e alle condizioni di vita

- il soggetto è fisicamente confinato nel luogo di lavoro e non può muoversi liberamente
- il soggetto è alloggiato nello stesso posto in cui lavora contro la sua volontà
- il soggetto è controllato durante le telefonate o i contatti con amici e familiari
- il soggetto vive e lavora sotto sorveglianza e/o in condizioni di isolamento
- al soggetto viene negato il diritto di scegliere il luogo di residenza
- il soggetto paga una cifra esorbitante per l'alloggio
- il soggetto vive in condizioni che non raggiungono lo standard della decenza

Indicatori di violenza e abuso

- il soggetto presenta segni di violenza fisica
- il soggetto è stato obbligato a consumare droghe
- il soggetto ha subito violenze psicologiche e abusi verbali, minacce, molestie
- il soggetto ha subito minacce di violenza o abuso dirette alla sua famiglia
- il soggetto è stato minacciato di essere denunciato alle autorità
- il soggetto ha subito abusi sessuali
- il soggetto è obbligato a commettere attività illecite/criminali tramite violenze psicologiche, minacce o abusi sessuali
- il soggetto è obbligato a cambiare nome e identità

Indicatori relativi alle condizioni di lavoro

- le condizioni del contratto di lavoro o dell'accordo verbale non vengono rispettate dal datore di lavoro oppure il soggetto è stato obbligato a firmare un nuovo contratto all'arrivo nel Paese di destinazione
- il soggetto è obbligato a svolgere mansioni per le quali non era stato reclutato o che non sono previste dal contratto di lavoro
- il soggetto lavora troppe ore
- il soggetto è esposto a rischi professionali che mettono in pericolo la sua salute e la sua

- sicurezza
- il soggetto non viene pagato per il lavoro svolto oppure il pagamento viene rimandato nel tempo
- il soggetto è sottopagato
- al soggetto vengono effettuate detrazioni significative dal salario (per pagare per l'alloggio)
- il soggetto non ha accesso alla previdenza sociale
- al soggetto vengono negati i benefici a cui ha diritto (ovvero ferie pagate, permessi per malattia)
- il soggetto è stato licenziato senza preavviso e indennità
- il soggetto è obbligato a estinguere i debiti contratti durante il reclutamento e il trasporto con il suo stipendio (servitù per debiti)

Indicatori per Bambini

I bambini che sono stati trafficati possono:

- non avere accesso ai loro genitori o tutori
- guardare intimiditi e comportarsi in un modo che non corrisponde a quello tipico dei bambini della loro età
- non avere amici della loro stessa età al di fuori dal lavoro
- non avere accesso all'educazione
- non avere tempo per giocare
- vivere separati dagli altri bambini e in alloggi scandenti
- mangiare separati dagli altri membri della "famiglia"
- ricevere solo avanzi da mangiare
- essere occupati in lavori non adatti per bambini
- viaggiare non accompagnati
- viaggiare in gruppi con persone che non sono parenti

Altre situazioni potrebbero indicare che i bambini sono stati trafficati:

- la presenza di capi di abbigliamento a misura di bambino tipicamente indossati per fare il lavoro manuale o sessuale;
- la presenza di giocattoli, letti e abbigliamento di bambini in luoghi inadeguati come bordelli e fabbriche;
- il reclamo presentato da un adulto di aver trovato un bambino non accompagnato;
- il ritrovamento di minori non accompagnati che portano il numero di telefono per chiamare taxi;
- la scoperta di casi che riguardano adozioni illegali,

Indicatori per Categoria di Sfruttamento

Sfruttamento sessuale

Le persone che sono state trafficate a scopo sessuale possono:

- essere di qualsiasi età anche se può variare secondo il luogo e il mercato
- passare da un bordello ad un altro o lavorare in varie sedi
- essere scortati ogni qualvolta si recano e ritornano dal lavoro e per altre attività esterne
- avere tatuaggi e segni che indicano "proprietà" dei loro sfruttatori
- lavorare tante ore o avere pochi se non nessun giorno di riposo

- dormire dove lavorano
- vivere o spostarsi in gruppo, spesso con altre donne che non parlano la stessa lingua
- avere pochi indumenti
- avere abiti che sono per lo più il genere indossato per fare il lavoro sessuale
- conoscere e dire solo parole legate al sesso nella lingua locale o nella lingua del gruppo di clienti
- non avere contanti propri
- essere incapaci di mostrare un documento di identità.

Alcune situazioni potrebbero indicare che le persone sono state trafficate a scopo di sfruttamento sessuale:

- c'è l'evidenza che la presunta vittima ha avuto rapporti sessuali non protetti o violenti
- c'è l'evidenza che la presunta vittima non può rifiutare rapporti sessuali non protetti o violenti
- c'è l'evidenza che una persona è stata comprata e venduta
- c'è l'evidenza che gruppi di donne sono sotto il controllo di altri
- è riportato che i lavoratori del sesso forniscono servizi ad una clientela di una particolare etnia o nazionalità
- è riportato dai clienti che i lavoratori del sesso non sorridono.

Sfruttamento lavorativo

Principalmente a rischio soprattutto per lo sfruttamento lavorativo, e anche per le attività illegali, sono i minori nigeriani, bengalesi, egiziani e altri provenienti dai paesi dell'Africa sud sahariana.

Le persone che sono state trafficate a scopo di sfruttamento lavorativo sono impegnate a lavorare in settori come: agricoltura, edilizia, industriale e manifatturiero.

Le persone che sono state trafficate a scopo di sfruttamento lavorativo possono:

- vivere in gruppi nello stesso posto dove lavorano e lasciano quei locali di rado
- vivere in luoghi degradati, inadatti, come in edifici agricoli o industriali
- non essere vestiti in modo adeguato per il lavoro che svolgono, non avere dispositivi di protezione o indumenti caldi
- ricevere solo avanzi da mangiare
- non avere accesso ai loro guadagni
- non avere un contratto di lavoro
- non avere scelta di alloggio
- non lasciano mai i luoghi di lavoro senza il loro datore
- essere incapaci di muoversi liberamente
- essere soggetti a insulti, abusi, minacce o violenza
- non avere una formazione di base e licenze professionali
- essere disciplinati attraverso sanzioni

Servitù domestica

Un settore in cui si registrano forme di grave sfruttamento è quello di lavoro domestico e di cura: Questo è prestato quasi esclusivamente da donne. La maggior parte di esse vive non solo in condizione di coabitazione con gli assistiti, ma anche in alloggio non adeguato poiché spesso ricavati in appartamenti poco spaziosi. Aspetto che denota da una parte la loro impossibilità, o il forte rallentamento, di integrazione sociale nel contesto più ampio della città o del paese in cui vivono, dall'altra il loro totale coinvolgimento nella dimensione intima e ristretta della famiglia datrice di

lavoro e della malattia di coloro di cui si prendono cura, nonché delle problematiche che scaturiscono dall'età degli assistiti. Elementi che nel loro insieme determinano delle implicazioni di carattere psicologico molto forti e di dipendenza multipla.

Le persone che sono state trafficate a scopo di sfruttamento domestico possono:

- vivere con una famiglia
- non mangiare col resto della famiglia
- non avere uno spazio privato
- dormire in uno spazio separato o inappropriato
- essere segnalata la scomparsa da parte del loro datore di lavoro sebbene ancora vivono nella casa del loro datore
- non lasciare mai o raramente la casa per ragioni sociali
- ricevere solo avanzi da mangiare
- essere soggetti ad abusi, minacce, violenza, insulti.

Accattonaggio e micro-criminalità

Minori di origine Rom sono quelli maggiormente sfruttati in accattonaggio, e sono coinvolti anche in attività illegali, ma è possibile che questi ragazzi e ragazze siano sfruttati anche sessualmente.

Le persone che sono state vittime di tratta a scopo di accattonaggio o micro-criminalità possono:

- essere bambini, persone anziane o migranti disabili che chiedono l'elemosina in luoghi pubblici e sui mezzi di trasporto pubblico
- essere bambini che trasportano o vendono droghe illecite
- avere menomazioni fisiche che appaiono essere il risultato di mutilazione
- essere bambini della stessa nazionalità o etnia che si spostano in gruppo solo con pochi adulti
- essere minori non accompagnati che sono stati "trovati" da un adulto della stessa nazionalità o etnia
- partecipare in attività di gangs criminali organizzate
- essere puniti se non raccolgono o rubano abbastanza
- vivere con i membri della loro gang
- vivere come membri della gang, con adulti che non sono i loro genitori
- spostarsi tutti i giorni e su considerevoli distanze
- essere parte di un largo gruppo di bambini che hanno lo stesso adulto come custode

PROTOCOLLO D'INTESA

TRA

**LA COMMISSIONE TERRITORIALE PER IL RICONOSCIMENTO DELLA
PROTEZIONE INTERNAZIONALE DI**

E

.....

**per l'identificazione delle vittime di tratta e di forme di grave sfruttamento tra i richiedenti
protezione internazionale e procedure di referral**

VISTI

- la Convenzione di Ginevra sullo Status dei rifugiati del 1951;
- il Protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini del 2000 addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000, ratificata dall'ordinamento italiano con legge 146/2006;
- le Linee Guida di Protezione Internazionale dell'UNHCR concernenti l'applicazione dell'articolo 1 A (2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta;
- la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali ratificata dall'ordinamento italiano con legge 848/1955;
- la Convenzione del Consiglio d'Europa n. 197 del 16.05.05 sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, ratificata dall'ordinamento italiano con legge 108/2010;
- la Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176;
- la direttiva 2009/52/UE, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare;
- la direttiva 2011/36/UE relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta degli esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI;
- la direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi, della

qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), e la direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione);

- il decreto legislativo 24/2014 recante attuazione della direttiva 2011/36/UE e in particolare l'art. 10;

il decreto legislativo 251/2007, così come modificato dal D.lgs 18/14 in attuazione della direttiva 2011/95/UE;

- il decreto legislativo 142/15 in attuazione della direttiva 2013/32/UE;

- gli articoli 18 D.lgs 286/98 e 27 D.P.R. 394/99;

- la legge 11 agosto 2003 n. 228 recante misure contro la tratta di persone;

- il Piano Nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani per gli anni 2016-2018 adottato il 26 febbraio 2016;

- il D.P.C.M. Del 16 maggio 2016 recante la disciplina del programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18 comma 3bis D.Lgs. 286/98;

- le Linee Guida della Commissione Nazionale per l'identificazione delle vittime della tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di *referral*.

PREMESSO E CONSIDERATO CHE

- la tratta degli esseri umani rientra fra le più gravi e sempre attuali violazioni dei diritti fondamentali;
- sempre più frequentemente la Commissione Territoriale di (a) esamina richieste di protezione internazionale, provenienti da persone, talvolta anche minorenni, che è ragionevole ritenere possano essere vittime di tratta, riduzione o mantenimento in schiavitù o comunque di situazioni di violenza o grave sfruttamento;
- (b) è l'ente titolare del Progetto (c) rivolto a vittime di tratta di esseri umani, che realizza interventi volti a garantire le misure di assistenza e tutela previste dalla normativa vigente in favore delle persone vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù (art. 600 c.p.), tratta di persone (art. 601 c.p.) o comunque di forme di grave sfruttamento;
- il Progetto (c) è accreditato presso il Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per lo svolgimento di programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18 comma 3bis D.Lgs. 286/98 ed ha un'operatività sulle Province di (d);
- tra gli obiettivi e le attività del Progetto suindicato vi è anche quello di favorire l'emersione

delle vicende di tratta o comunque di situazioni di grave sfruttamento che si verifichino sul territorio e dunque di effettuare nei diversi ambiti di operatività l'identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento al fine di consentire l'attivazione degli interventi di prima assistenza previsti dalla normativa vigente;

- alla luce delle peculiarità degli aspetti relativi ai richiedenti protezione internazionale che si ritiene possano essere vittime di tratta di persone e della complessità dell'identificazione e dell'emersione della reale vicenda subita da tali persone, sono necessarie esperienza e competenze specifiche, anche al fine di mettere in atto le adeguate misure di tutela, assistenza e protezione previste dalla normativa vigente a tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento;
- ai fini di favorire l'identificazione delle vittime di tratta nel procedimento di riconoscimento della protezione internazionale è necessario adottare procedure operative standard, così come descritte nelle *Linee Guida della Commissione Nazionale per l'identificazione delle vittime della tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral*;
- conseguentemente è opportuno formalizzare con il presente protocollo la collaborazione tra la Commissione Territoriale e (b), in quanto ente titolare del Progetto, che preveda l'adozione, nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, di misure e procedure operative così come descritte nelle sopra dette Linee Guida

Tutto ciò premesso, visto e considerato, si conviene quanto segue:

1.(b). dichiara la disponibilità propria e di tutti gli enti attuatori del progetto, nei limiti delle risorse di personale disponibili, a collaborare per l'identificazione di possibili vittime di tratta tra coloro che presentano domanda di protezione internazionale alla Commissione Territoriale di (a), al fine di garantire l'adozione delle adeguate misure di tutela e protezione e collaborare con la Commissione Territoriale nell'acquisizione di elementi valutativi necessari all'esercizio delle funzioni istruttorie e di tutela di cui la Commissione stessa è incaricata.
2. In seguito all'emersione di elementi che possano far ragionevolmente ritenere che il/la richiedente asilo sia vittima di tratta o che sia a rischio di divenirlo, la Commissione Territoriale, previa acquisizione del consenso dell'interessato/a e nel pieno rispetto delle norme in materia di protezione internazionale, segnala il caso a chi di competenza del Progetto (c).
3. In seguito alla segnalazione la Commissione Territoriale sospende il procedimento per un

termine massimo di quattro mesi.

4. In seguito alla segnalazione, il personale dell'ente titolare o attuatore del Progetto (c) si rende disponibile a svolgere, avvalendosi dei propri mediatori culturali, alcuni colloqui con la presunta vittima di tratta al fine di conseguire gli obiettivi di cui al punto n. 1 (e).
5. In seguito al primo contatto del richiedente protezione internazionale con gli operatori dell'ente titolare o attuatore del Progetto (c), questi ultimi si impegnano ad inviare alla Commissione, entro un termine di 15/30 giorni dalla segnalazione, un aggiornamento relativamente all'effettivo avvio o meno dei colloqui;
6. Alla conclusione del percorso avviato dal richiedente con l'ente e dunque all'esito di un numero di colloqui che l'ente stesso riterrà congruo, l'ente o altro ente attuatore del Progetto invia entro il termine richiesto dalla Commissione Territoriale e comunque entro il termine massimo di quattro mesi dalla segnalazione, una relazione in cui riporta gli elementi utili per la decisione della Commissione Territoriale. La relazione del Progetto viene acquisita agli atti nell'ambito del procedimento presso la Commissione territoriale ed ha natura di parere.
7. Acquisita la relazione del Progetto (c), la Commissione Territoriale si riserva di valutare il caso proseguendo l'istruttoria dove necessario ed infine assumendo la decisione.
8.(b) si impegna a collaborare con la Commissione Territoriale anche relativamente a situazioni di vittime di tratta già accolte o prese in carico dagli enti del Progetto stesso avendo cura di redigere una relazione di accompagnamento, da inviare possibilmente prima dell'intervista dell'interessato.
9. (b) e la Commissione Territoriale di (a) si impegnano a realizzare incontri periodici per una verifica aggiornata sull'attuazione del presente Protocollo per favorire lo scambio reciproco di conoscenze sul fenomeno della tratta di esseri umani ed ottimizzare le modalità di collaborazione.
10. (b) e la Commissione Territoriale di (a) si impegnano a promuovere attività formative congiunte negli ambiti di propria competenza;
11. Il Protocollo d'intesa ha durata annuale e si rinnova automaticamente, salvo cessazione nel caso in cui il Progetto (c) cessi l'attività o non sia più accreditato presso il Dipartimento per le Pari Opportunità.
12. Il presente Protocollo non comporta oneri finanziari a carico di alcuna delle due parti.

Note

- a) Indicare la Provincia della Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale
- b) Indicare il nome dell'ente pubblico o del privato sociale titolare del Progetto realizzato ai sensi dell'art. 18 D.Lgs. 286/98
- c) Indicare il nome del Progetto realizzato ai sensi dell'art. 18 D.Lgs. 286/98
- d) Indicare le province di competenza della Commissione Territoriale
- e) Ferme restando le indicazioni contenute nelle Linee Guida della Commissione Nazionale e UNHCR al paragrafo 6.5. e dunque l'opportunità che il personale dell'ente si rechi presso la Commissione almeno per un primo colloquio, le parti potranno indicare le modalità pratiche con cui l'ente anti tratta si impegna a realizzare tali colloqui con i richiedenti protezione internazionale presunte vittime di tratta.

ALLEGATO D

MODELLO DI CONSENSO INFORMATO

DICHIARAZIONE DI CONSENSO AL COLLOQUIO CON PERSONALE DEL PROGETTO ANTI-TRATTA

Io sottoscritto/a, nato/a il giorno a
....., di cittadinanza, dichiaro di prestare il mio
consenso ad incontrare il personale del Progetto e in
tal senso di acconsentire a che la Commissione Territoriale di
comunichi i miei dati personali e i miei recapiti.

Firma

Letto, tradotto in lingua

Luogo e data

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

