

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2017

LE VITTIME DELLA TRATTA DI PERSONE NEL CONTESTO DELLA PROCEDURA DI RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE. QUALI MISURE PER UN EFFICACE COORDINAMENTO TRA I SISTEMI DI PROTEZIONE E DI ASSISTENZA?

di Francesca Nicodemi

***Abstract:** Il saggio affronta il tema della tutela delle vittime della tratta nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale, analizzando il fenomeno per come si è modificato nel corso degli ultimi anni in Italia e le specifiche misure di assistenza e tutela che sono state adottate fino ad oggi. In particolare, con riguardo a quanto previsto dall'art. 10 D.Lgs. 24/14, si esaminano le misure adottate o che necessitano di essere implementate per il coordinamento tra i due sistemi di protezione e assistenza, finalizzate alla corretta identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti asilo ed alla definizione di meccanismi di referral per favorire l'assistenza da parte degli enti specializzati.*

***Abstract:** The article deals with the issue of protection of victims of trafficking in persons within the procedure of determination of international protection, analyzing the phenomenon as it has changed over the last few years in Italy and specific measures of assistance and protection that have been adopted. In particular, with regard to the provisions of art. 10 Legislative Decree no. 24/14, it examines the measures taken or that need to be implemented for the coordination between the two systems of protection and assistance, aiming to proper identification of victims of trafficking among asylum seekers and to develop referral mechanisms to facilitate assistance by the specialized NGOs.*

LE VITTIME DELLA TRATTA DI PERSONE NEL CONTESTO DELLA PROCEDURA DI RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE. QUALI MISURE PER UN EFFICACE COORDINAMENTO TRA I SISTEMI DI PROTEZIONE E DI ASSISTENZA?

di Francesca Nicodemi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. Il fenomeno della tratta nel contesto dei flussi migratori misti. – 2. Il contesto normativo. – 2.1. Il possibile riconoscimento della protezione internazionale in favore delle persone vittime della tratta di esseri umani. – 3. Le misure di coordinamento tra i sistemi. – 3.1. L'implementazione dei meccanismi di identificazione. – 3.2. I meccanismi di referral. – 3.3. I diversi percorsi di accoglienza e assistenza che possono prefigurarsi. – 4. I possibili ambiti di intervento nel quadro attuale di riferimento.

1. Introduzione. Il fenomeno della tratta nel contesto dei flussi migratori misti

La tratta di persone continua ad essere una realtà in preoccupante crescita, alimentata anche dalle situazioni instabili che caratterizzano i Paesi di provenienza e di transito delle persone che si muovono verso l'Europa.

Il traffico di persone costituisce oggi un mercato capace di fornire notevole profitto alle organizzazioni criminali al pari del traffico di armi o di stupefacenti e le connessioni di tali affari con i conflitti armati ed il terrorismo sono oggi sempre più marcate.¹

* Avvocato del Foro di Firenze, attualmente consulente UNHCR. Le opinioni qui espresse sono proprie dell'autrice e non rappresentano in alcun modo la posizione dell'UNHCR o delle Nazioni Unite.

1. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato il 20 dicembre 2016 un'importante Risoluzione (n. 2331) nella quale si evidenzia la gravità del problema della tratta di persone nelle zone in cui vi è o vi è stato conflitto armato e si rileva come le persone costrette a fuggire da tali territori siano particolarmente vulnerabili a situazioni di tratta e sfruttamento. In tal senso la Risoluzione riconosce che «*trafficking in persons in areas affected by armed conflict and post-conflict situations can be for the purpose of various forms of exploitation, including exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs; further recognizing that trafficking in persons in armed conflict and post-conflict situations can also be associated with sexual violence in conflict and that children in situations of armed conflict and persons displaced by armed conflict, including refugees, can be especially vulnerable to trafficking in persons in armed conflict and to these forms of exploitation*». Il Consiglio di Sicurezza, inoltre, rileva come il terrorismo benefici della criminalità organizzata transnazionale, anche per quel che riguarda la tratta di esseri umani, rilevando che «*acts of sexual and gender-based violence, including when associated to trafficking in persons, are known to be part of the strategic objectives and ideology of certain terrorist groups, used as a tactic of terrorism and an instrument to increase their finances and their power through recruitment and the destruction of communities*».

([http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2331\(2016\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2331(2016))).

In tale contesto i mutamenti dei fenomeni migratori verso l'Europa e le modificazioni poste in essere dalle organizzazioni criminali dedite alla tratta di esseri umani, sotto il profilo del reclutamento delle vittime e del loro trasferimento verso il Paese di destinazione, pongono in evidenza la necessità di affrontare in una nuova e più ampia ottica il tema della tutela delle vittime di tratta, inquadrandolo nel contesto di tale nuova fenomenologia.

Le persone che vengono costrette o indotte con l'uso di mezzi coercitivi a lasciare il proprio Paese e che sono destinate a prestazioni sessuali, lavorative o di altro genere in condizione di sfruttamento nel Paese di destinazione (sia esso l'Italia o un altro Paese dell'Unione europea), giungono oggi sulle nostre coste in gran prevalenza via mare, entrando nel circuito di accoglienza e di assistenza per richiedenti protezione internazionale. Da qui il riferimento all'interconnessione tra i fenomeni, un tempo distinti in termini di sistemi di protezione, accoglienza ed in generale di tutela, delle vittime di tratta e dei richiedenti asilo.

Non è certo una considerazione nuova quella per cui le persone vittime della tratta di esseri umani possono essere bisognose di protezione internazionale a causa della propria condizione personale, legata proprio alla storia di tratta o anche indipendente da essa. Così come, da sempre, un richiedente asilo o un rifugiato può essere anche vittima di tratta per aver vissuto nel Paese di origine, di transito o di destinazione, una situazione di sfruttamento. Da sempre, dunque, vale la considerazione per cui è necessario avere uno sguardo ampio, che prescindendo, nell'ottica di una effettiva tutela delle persone, le rigide categorizzazioni utilizzate tanto dalla normativa di riferimento quanto dagli interventi erogati per l'assistenza di queste persone.

Tuttavia lo scenario fenomenico per come oggi si presenta, caratterizzato da migrazioni "forzate" o comunque dovute a motivi umanitari, da condizioni di forte vulnerabilità delle persone che lasciano il proprio Paese e da situazioni di sfruttamento che si realizzano in alcuni Paesi di transito, oggi più che mai pone evidente la necessità di abbandonare le categorie che un tempo rimandavano ad un determinato *status* e a cui di conseguenza venivano riconosciuti diversi sistemi di assistenza e protezione.²

2. L'Organizzazione internazionale per le migrazioni, in una nota pubblicata in occasione dell'ultima giornata europea contro la tratta, il 18 ottobre 2016 <http://unitedkingdom.iom.int/abuse-exploitation-and-trafficking-iom-reveals-data-scale-danger-and-risks-migrants-face>, ha evidenziato come circa i tre quarti dei migranti che affrontano il Mediterraneo hanno vissuto situazioni di sfruttamento e pratiche riconducibili alla tratta. «*The findings, based on an in-depth analysis of close to 9000 survey responses taken over the last ten months along the Central and Eastern Mediterranean routes, provide strong evidence of predatory behaviour by smugglers and traffickers and the kinds of enabling environments within which trafficking and associated forms of exploitation and abuse thrive*».

La Commissione europea, nella Comunicazione sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione,³ ha dato atto di come «la crisi migratoria è stata sfruttata da reti criminali coinvolte nella tratta di esseri umani per agganciare le persone più vulnerabili, in particolare donne e bambini». La Commissione ha inoltre evidenziato come i trafficanti di esseri umani abusino spesso dei sistemi di asilo nei diversi Paesi europei al fine di facilitare la “regolarizzazione” delle vittime ed in questo senso agevolare le loro prestazioni forzate. È vero, infatti, che le vittime della tratta talvolta chiedono la protezione internazionale anche in quanto indotte in tal senso dai propri sfruttatori, che ritengono strategica la posizione regolare delle proprie vittime le quali, da una parte possono liberamente muoversi sul territorio continuando ad offrire le prestazioni cui sono indotte in condizioni di sfruttamento e dall'altra tendono a rivolgersi con meno frequenza ai servizi contando su una futura soluzione ai propri problemi di regolarizzazione.

In tale contesto risultano sempre più sfumati i confini tra il fenomeno dello *smuggling of migrants* e del *trafficking in persons*, così come definiti in origine dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine organizzato transnazionale ed in particolare dai due Protocolli addizionali,⁴ a suo tempo ben differenziati anche sotto il profilo dello *status* riconosciuto alle persone che ne risultavano oggetto. L'esposizione sempre più marcata delle persone coinvolte passivamente nel traffico di migranti (*smuggling*) a fattori di vulnerabilità, quali l'assenza di documenti, la provenienza da contesti deprivati, l'assunzione di debiti alla partenza o durante il transito, le espone inesorabilmente a situazioni di sfruttamento.⁵

I minori che viaggiano soli sono particolarmente esposti a tali situazioni, diventando vittime di situazioni di sfruttamento in ambito sessuale, lavorativo, nell'accattonaggio o

3. La comunicazione della Commissione è reperibile al link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0510&from=IT>.

4. La Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, unitamente ai Protocolli addizionali “per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini” e “contro il traffico di migranti via mare, terra e aerea” (<http://www.unodc.org/unodc/treaties/CTOC/>), è stata adottata dall'Assemblea generale nel novembre del 2000 ed aperta alla firma alla Conferenza di Palermo nel dicembre del 2000. L'Italia ha provveduto alla ratifica con la legge 16.3.2006 n. 146.

5. Si veda, sulla distinzione ma anche sulla interrelazione tra i fenomeni del *trafficking in persons* e dello *smuggling of migrants* il documento di ICAT - the Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons <http://icat.network/sites/default/files/publications/documents/UNODC-IB-01-draft4.pdf>. Inoltre un'interessante analisi dei due fenomeni alla luce delle più recenti tendenze è contenuta in *Attività criminali forzate e scenari della tratta di persone nel quadro degli attuali fenomeni migratori*, a cura di P. Degani e C. Pividori, Padova, Padova University Press, 2016. Ancora, sul tema: D. Mancini *Traffico di migranti e tratta di persone. Tutela dei diritti umani e tratta di persone*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

nelle attività illecite, anche in seguito della partenza e a causa del debito contratto dalla famiglia di origine.⁶

I confini tra i due fenomeni inoltre sono destinati ad essere sempre più sfumati anche ove si pensi al fatto che le condotte di cui tali persone sono vittime sono talvolta di tale gravità (si pensi alle forme di violenza a cui sono esposti durante il viaggio migratorio) da assurgere in entrambi i casi ad atti costitutivi di gravi violazioni di diritti umani, con ciò vanificando l'elemento sulla base del quale si distinguevano *smuggling* – crimine contro lo Stato – e *trafficking* – crimine contro la persona – giustificando una forma di tutela, anche sotto il profilo di un permesso di soggiorno, soltanto delle persone oggetto del secondo.

Se da una parte è vero che le vittime di tratta destinate all'Europa ed in specifico all'Italia, continuano a provenire anche da Paesi europei⁷ giungendo in tali casi tramite rotte terrestri o aeree, il numero esponenzialmente crescente di persone provenienti in particolare dall'Africa sub-sahariana, che giungono via mare tramite le organizzazioni criminali dedite alla tratta, entrando nel circuito del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, ha fatto sì che l'attenzione delle autorità competenti ed anche degli enti preposti all'assistenza delle vittime di tratta, si sia focalizzata su tale specifico *target*.

Tra queste persone un numero in preoccupante crescita è quello delle donne nigeriane destinate al mercato della prostituzione: è noto che la Nigeria costituisce il Paese di

6. Per un'analisi del fenomeno per come si presenta attualmente dei minori stranieri non accompagnati vittime di tratta si veda il Dossier realizzato da Save The Children in collaborazione con On the Road *Piccoli schiavi invisibili* (<https://www.savethechildren.it/sites/default/files/files/uploads/pubblicazioni/i-piccoli-schiavi-invisibili.pdf>).

7. In base all'ultimo Rapporto sulla tratta di persone in Europa a cura di Eurostat, pubblicato nel febbraio 2015 (https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat_report_on_trafficking_in_human_beings_-_2015_edition.pdf) e relativo ai dati afferenti il triennio 2010-2012, che riportano un numero di vittime "registrate" (accertate e presunte) pari a 30.146, il 65% delle vittime, sono cittadini dell'Unione europea, prevalentemente della Romania, Bulgaria, Paesi Bassi, Ungheria e Polonia. Il Rapporto segnala inoltre, tra i primi cinque Paesi di provenienza delle vittime non appartenenti all'Unione europea, la Nigeria, il Brasile, la Cina, il Vietnam e la Russia. In base alla Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 19 maggio 2016 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0267&from=IT>), per il periodo 2013/14 le tendenze statistiche sono coerenti con quelle registrate da Eurostat nel periodo precedente, sebbene si dia conto che «data la complessità del fenomeno, ci sono validi motivi per ritenere che il numero effettivo delle vittime della tratta nell'UE sia in realtà significativamente più elevato». Il rapporto della Commissione europea da conto di circa 15.800 vittime registrate nel corso dell'annualità 2013/14 delle quali il 67% di queste risultano sfruttate nell'ambito della prostituzione, il 21% nel lavoro ed il 12% nelle altre forme. Risulta una predominanza di genere femminile, riconducibile al 76%, dato che si eleva fino al 95% nell'ambito dello sfruttamento sessuale. Nel 15% dei casi le vittime registrate sono risultate essere minorenni.

Interessanti, ai fini di una completa analisi del fenomeno, anche il Rapporto di Europol (<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/trafficking-in-human-beings-in-eu>), pubblicato nel mese di febbraio del 2016 e, relativamente al fenomeno a livello globale e il Rapporto pubblicato nel 2014 di UNODC (UNODC Global Report on trafficking in persons, (https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP_2014_full_report.pdf)).

provenienza con il più alto numero di cittadini giunti sulle coste italiane nell'anno 2016⁸ e che tra questi vi è una notevole proporzione di donne e minori.

Sebbene non sia corretto generalizzare, è indiscutibile che le storie vissute dalle donne provenienti dalla Nigeria presentano nella quasi totalità dei casi i tre elementi costitutivi del crimine della tratta di persone:⁹ il trasferimento, l'utilizzo di determinati metodi coercitivi – particolarmente l'abuso della posizione di vulnerabilità¹⁰ di persone giovanissime prive di istruzione, provenienti da contesti sociali fortemente deprivati – e lo scopo dello sfruttamento perseguito dagli autori di tali condotte, sfruttamento nella quasi totalità dei casi perpetrato anche durante il tragitto.¹¹

L'elemento centrale intorno al quale ruotano tutte le vicende di migrazione delle donne che provengono dalla Nigeria, in particolare da Edo State, è il *debt bondage* contratto con connazionali, spesso anch'esse donne, che costituiscono un segmento dell'ampio apparato criminale dislocato nei Paesi di transito e di destinazione. I riti magici a cui le vittime si vincolano nella promessa di restituzione di tale debito sembrano essere sempre più potenti e conseguentemente efficaci e costituiscono, insieme alle minacce nei confronti della famiglia di origine, il motivo del vincolo indissolubile che lega vittime a sfruttatori.

La giovanissima età di queste donne, sempre più spesso anche minorenni, l'assenza di istruzione, la provenienza da contesti rurali totalmente isolati nonché le gravi violenze di natura fisica e soprattutto sessuale cui sono sottoposte durante il viaggio, le rende ancor più vulnerabili all'assoggettamento cui sono destinate.¹²

8. Dai dati Ministero dell'interno al 31 dicembre 2016 i cittadini nigeriani sbarcati in Italia nel corso dell'anno sono stati 37.551 (<http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>).

9. L'art. 601 c.p., così come modificato dal d.lgs. 24/14 di attuazione della direttiva 2011/36/UE, fornisce una definizione del reato di tratta sulla scorta di quella adottata dal legislatore europeo, prevedendo che «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'art. 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 co. 1, realizza le condotte ivi previste nei confronti di persona minore di età».

10. L'art. 2, par. 2 della Direttiva 2011/36/UE definisce la posizione di vulnerabilità come «la situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima».

11. L'Organizzazione internazionale per le migrazioni, nell'ambito del progetto *Assistance*, ha pubblicato il *Rapporto sulle vittime di tratta nell'ambito dei flussi migratori misti in arrivo via mare aprile 2014-ottobre 2015*, con un focus specifico sulle donne provenienti dalla Nigeria, sviluppando un set specifico di indicatori di tratta per individuare le potenziali vittime tra le donne che giungono sulle coste italiane via mare (<http://www.italy.iom.int/sites/default/files/news-documents/RapportoAntitratta.pdf>).

12. Si segnala, per un'analisi approfondita del tema, il rapporto di EASO, pubblicato nel mese di ottobre 2015, *Country of Origin Information. Nigeria, sex trafficking of women* (<https://easo.europa.eu/wp->

Il fenomeno delle donne nigeriane ha richiamato e richiama tutt'oggi fortemente l'attenzione delle Istituzioni preposte alla protezione tanto delle vittime della tratta quanto all'assistenza dei richiedenti asilo, degli operatori del settore ed anche dei media.¹³ Questa circostanza, se da un lato è da accogliere con favore rispetto alla gravità del fenomeno ed all'opportunità che le autorità si interrogino rispetto alle strategie per contrastarlo, prevenirlo e per proteggere le vittime, dall'altro comporta il rischio, oggi percepito da coloro che da anni sono impegnati sul campo, che gli interventi specificamente preposti per la tutela e l'assistenza delle vittime di tratta si esauriscano in questo ambito.¹⁴

A fronte di tale quadro, e dunque della attuale situazione per cui le persone straniere che possono ritenersi vittime di tratta di esseri umani confluiscono sempre più spesso nei percorsi di accoglienza e di assistenza per richiedenti asilo, presentando domanda di protezione internazionale, si pone la necessità, evidenziata anche dal legislatore nazionale,¹⁵ di individuare canali comunicanti tra i due sistemi di assistenza tradizionalmente dedicati all'una e all'altra "categoria".¹⁶

Ciò, in primo luogo, al fine di individuare correttamente e precocemente le vittime della tratta tra i richiedenti asilo e conseguentemente garantire loro le misure adeguate di assistenza e protezione di cui necessitano, consentendo eventualmente di aderire ai programmi di assistenza specificamente previsti. Ma altrettanto al fine di consentire che persone prese in carico dagli enti preposti all'assistenza delle vittime di tratta, che risultino essere bisognose di protezione internazionale, possano essere agevolate nella

content/uploads/BZ0415678ENN.pdf. Per la versione in italiano si veda <https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/BZ0415678ITN.pdf>.

13. Recentemente la stampa nazionale ed internazionale si è interessata ripetutamente al tema, richiamando l'attenzione dell'opinione pubblica sui numeri elevati delle donne nigeriane presunte vittime di tratta che giungono in Italia attraverso il mare. (Da ultimo: <https://www.theguardian.com/global-development/2017/jan/12/nigerian-women-trafficked-to-italy-for-sex-doubled-2016>; <http://espresso.repubblica.it/attualita/2016/06/16/news/donne-nigeriane-schiave-fra-i-profughi-cosi-bisogna-fermare-lo-sfruttamento-sessuale-1.27278>; <http://espresso.repubblica.it/inchieste/2017/01/16/news/rosarno-il-mercato-della-carne-e-quello-delle-arance-1.293465>).

14. Per uno studio sulle diverse forme di sfruttamento in Italia e sulle metodologie degli enti che da anni realizzano interventi di assistenza per le vittime, si veda *Punto e a capo sulla tratta. Uno studio sulle forme di sfruttamento di esseri umani in Italia e sul sistema di interventi a tutela delle vittime*, a cura di V. Castelli, 2014, Milano, FrancoAngeli.

15. Si veda il paragrafo n. 2.

16. Uno studio delle questioni attinenti l'interconnessione tra la tratta e la protezione internazionale in Italia è stato condotto nell'ambito del progetto *No Tratta*, co-finanziato dalla Commissione europea e realizzato a cura di Cittalia, Gruppo Abele e Ass. On The Road. Il progetto ha prodotto un Rapporto di ricerca *Vittime di tratta e richiedenti/titolari protezione internazionale*, un manuale operativo ed un position paper (<http://www.notrattra.it/>).

Inoltre uno studio relativo all'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale nei diversi paesi dell'Unione europea è contenuto nel Rapporto del European Migration Network sull'*Identificazione delle vittime di tratta di esseri umani nella protezione internazionale e nelle procedure di rimpatrio forzato*, pubblicato nel marzo 2014 (https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/emn-study-identification-victims-trafficking-human-beings-international-protection-and_en).

tutela dei loro diritti in particolare sotto il profilo del riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria.

2. Il contesto normativo

I dispositivi normativi, tanto nel contesto europeo quanto nazionale, hanno gradualmente recepito le modificazioni fenomeniche in atto rispetto alla citata sovrapposizione tra gli ambiti della tratta di persone e della protezione internazionale.

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 in materia di asilo, tanto quelle relative allo *status* (Direttiva Qualifiche),¹⁷ quanto quelle relative alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale (Direttiva Procedure)¹⁸ nonché all'accoglienza (Direttiva Accoglienza).¹⁹

È vero che la Direttiva 2003/09/UE, all'art. 17 facendo riferimento a «vittime di tortura, stupro, gravi forme di violenza psicologica, fisica e sessuale», nell'obbligazione imposta agli Stati membri di tenere conto della specifica situazione di persone vulnerabili per le misure relative alle condizioni di accoglienza e assistenza sanitaria, era già suscettibile di essere applicata, per le condotte di cui sono frequentemente vittime, anche ai richiedenti asilo che avevano vissuto vicende di tratta.

Analogamente potevano già ritenersi implicitamente applicabili le disposizioni contenute nella stessa Direttiva relative alle particolari forme di assistenza sanitaria da erogare ai richiedenti che presentino esigenze particolari²⁰ e ai trattamenti necessari per i danni causati da tortura, stupri o gravi atti di violenza,²¹ nonché la disposizione di cui all'art. 23 par. 3 della Direttiva Procedure del 2005 relativa all'esame accelerato o prioritario delle richieste provenienti da richiedenti con «particolari bisogni».²²

17. Direttiva 2004/83/CE.

18. Direttiva 2005/85/CE.

19. Direttiva 2003/9/CE.

20. L'art. 15 par. 2 Direttiva 2003/9/CE dispone che «Gli Stati membri forniscono la necessaria assistenza medica, o di altro tipo, ai richiedenti asilo che presentino esigenze particolari».

21. Art. 20, Direttiva 2003/9/CE: «Gli Stati membri provvedono affinché, se necessario, le persone che hanno subito torture, stupri o altri gravi atti di violenza ricevano il necessario trattamento per i danni provocati dagli atti sopra menzionati».

22. L'art. 23, par. 3 Direttiva 2005/85 stabilisce che «Gli Stati membri possono esaminare in via prioritaria o accelerare l'esame conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II, anche qualora la domanda sia verosimilmente fondata o il richiedente abbia particolari bisogni».

In seguito alle rifusione delle tre Direttive,²³ le vittime della tratta sono entrate espressamente nell'elenco delle persone vulnerabili, portatrici di esigenze specifiche: tanto la Direttiva 2011/95/UE sulle qualifiche²⁴ che la Direttiva 2013/33/UE sull'accoglienza riconoscono esplicitamente le vittime di tratta di esseri umani come persone vulnerabili,²⁵ le cui condizioni dovrebbero essere accertate al fine di valutare se necessitano di particolari esigenze di accoglienza.

Per ciò che riguarda la Direttiva 2013/32/UE sulle procedure, sebbene non vi sia alcun riferimento esplicito alle vittime di tratta, può ritenersi ad esse applicabile l'art. 24 che attribuisce agli Stati membri l'obbligo di identificare i richiedenti che necessitano di specifici bisogni procedurali, al fine di fornire a questi ultimi «sostegno adeguato per consentire loro di godere dei diritti e di adempiere gli obblighi della presente direttiva per tutta la durata della procedura d'asilo».²⁶

Sul fronte delle norme relative al contrasto della tratta ed alla tutela delle vittime, se prima del 2011 le disposizioni contenute nei principali strumenti normativi dell'Unione europea, tra cui in particolare la Decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI e la Direttiva 2004/81/CE, si erano limitati ad affrontare in modo settoriale e frammentario i diversi aspetti riguardanti il fenomeno, la Direttiva 2011/36/UE,²⁷ adottando un approccio olistico, ha per la prima volta affrontato la tematica nella sua complessità, introducendo disposizioni relative al contrasto, alla prevenzione della tratta di esseri umani, nonché alla protezione delle vittime, prendendo in considerazione, sotto quest'ultimo profilo, anche la possibilità che esse possano risultare bisognose di protezione internazionale: l'art. 11 par. 5 e 6 infatti stabilisce che alle vittime di tratta debbano essere garantite le misure di assistenza e sostegno su base consensuale e informata e che sotto tale ultimo profilo le informazioni debbano riguardare la possibilità di «concedere la protezione internazionale ai sensi della Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione ai cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta e della Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1 dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli

23. La direttiva 2004/83/CE è stata rifusa nella direttiva 2011/95/UE; la direttiva 2005/85/CE è stata rifusa nella direttiva 2013/32/UE; la direttiva 2003/9/CE è stata rifusa nella direttiva 2013/33/UE.

24. Art. 20, par. 3 Direttiva 2011/95/UE.

25. Art. 21, Direttiva 2013/33/UE.

26. Art. 24, par. 3 Direttiva 2013/32/UE.

27. 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.

Per un approfondimento sulla Direttiva si veda M.G. Giammarinaro, *La direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, in questa *Rivista*, n. 1.2012 p. 15.

Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato o di altri strumenti internazionali o disposizioni nazionali analoghe».

L'Italia, in fase di attuazione delle Direttive nell'uno e nell'altro ambito, ha recepito la necessità di armonizzare i due sistemi, introducendo norme che, da una parte, hanno espressamente ricompreso le vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale con bisogni specifici e, dall'altra, hanno dato precise indicazioni relativamente al coordinamento tra i due sistemi di protezione e di assistenza.

In materia di protezione internazionale il d.lgs. 21.2.2014 n. 18, che ha recepito la Direttiva Qualifiche, apportando modifiche al d.lgs. 251/07, ha inserito le vittime di tratta tra i soggetti qualificati come vulnerabili, espressamente elencati nell'art. 19, co. 2 del decreto legislativo stesso.

Anche il d.lgs. 18.8.2015 n. 142, che ha recepito tanto la Direttiva Procedure 2013/32/UE, quanto la Direttiva 2013/33/UE relativa all'accoglienza, ha introdotto alcune modifiche di rilievo sotto tale profilo.

Relativamente alla procedura, l'art. 25, co. 1 lett. b) ha modificato l'art. 2 del d.lgs. 25/08 includendo tra le persone vulnerabili le vittime di tratta, con ciò determinando la sicura applicabilità a queste ultime della norma contenuta nell'art. 28 del d.lgs. 25/08 relativo all'esame delle domande in via prioritaria.

Tale norma, sebbene sia da salutarsi con favore in un'ottica di tutela dei diritti di tali soggetti, pone e porrà il problema relativo alla non immediata individuazione, da parte delle Commissioni territoriali, di casi relativi a vittime di tratta tra coloro che presentano domanda di protezione internazionale. Se infatti rispetto alle altre persone vulnerabili – minori, donne in gravidanza, persone affette da malattie – le procedure prioritarie possono disporsi sulla base dell'esame del fascicolo che riporta i dati anagrafici o comunque oggettivamente riscontrabili, in tale caso difficilmente ci si potrà aspettare che venga disposto l'esame in forma prioritaria se non quando vi sia una segnalazione da parte di un ente pubblico o privato che espressamente identifichi il/la richiedente quale vittima della tratta.

In ordine alle misure di accoglienza, l'art. 17, co. 2 del d.lgs. 142/15 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'art. 18, co. 3bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286», con ciò esplicitando la possibilità che i richiedenti asilo che siano individuati quali vittime di tratta possano beneficiare delle misure di assistenza e protezione disposte dalla normativa italiana ed in particolare possano aderire ai programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale di

cui all'art. 18, co. 3*bis* d.lgs. 286/98,²⁸ pur non rinunciando alla domanda di protezione internazionale.

In ordine alla disciplina in materia di tratta, il d.lgs. 4.3.2014 n. 24, che ha recepito la Direttiva 2011/36/UE, ha introdotto alcune norme di rilievo, non soltanto introducendo la clausola di salvaguardia (art. 1, co. 2), ma prevedendo, all'art. 10, norme specifiche sul coordinamento tra i sistemi, sull'obbligo di informazione per le vittime anche in materia di protezione internazionale e sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale.

In particolare il co. 1 dell'art. 10 ha stabilito che «le Amministrazioni che si occupano di tutela e assistenza di vittime di tratta e quelle che hanno competenza in materia di asilo individuino misure di coordinamento tra le attività istituzionali di rispettiva competenza, anche al fine di determinare meccanismi di rinvio, qualora necessari, tra i due sistemi di tutela».

Si è dunque voluto incoraggiare le autorità ministeriali rispettivamente competenti per i due ambiti – il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale meccanismo equivalente al relatore nazionale sulla tratta, ai sensi dell'art. 7 dello stesso d.lgs. 24/14 e il Ministero dell'interno per l'ambito della protezione internazionale – a mettere in atto, anche mediante azioni unitarie di sistema, le misure necessarie per favorire il coordinamento tra i sistemi di protezione e assistenza tradizionalmente preposti per i due *target*, in tal modo agevolando, in particolare, la precoce e corretta identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti asilo e, tramite adeguati meccanismi di *referral*, la conseguente tutela che ad essere deve essere riconosciuta sotto il profilo della adeguata protezione sul territorio, di assistenza e di tutela legale.

Il Piano di azione nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento²⁹ prevede in tal senso l'adozione di specifiche misure volte al coordinamento dei sistemi di protezione rispettivamente delle vittime di tratta e dei richiedenti asilo, mediante la predisposizione di specifiche Linee Guida, da adottarsi in seno alla Cabina di Regia.³⁰

28. Il d.lgs. 24/14 (art. 8), introducendo il co. 3*bis* dell'art. 18 d.lgs. 286/98, ha istituito il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale unificando i due precedenti programmi disciplinati rispettivamente dall'art. 18, d.lgs. 286/98 e dall'art. 13, l. 228/03.

29. Il Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento è stato adottato dal Dipartimento per le pari opportunità il 26 febbraio 2016. Il testo è rinvenibile sul sito del Dipartimento per le pari opportunità (<http://www.pariopportunita.gov.it/media/2687/piano-nazionale-di-azione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento-2016-2018.pdf>).

30. La Cabina di Regia è stata istituita con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri il 2 agosto 2016 quale organismo di coordinamento governativo sul tema della tratta degli esseri umani ed è 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

Il d.lgs. 24/14 ha inoltre previsto, all'art. 10, co. 2, che, nelle ipotesi di cui al co. 1 dell'art. 18 d.lgs. 286/98, allo straniero siano fornite adeguate informazioni, in lingua a lui comprensibile, «in ordine alle disposizioni di cui al predetto co. 1, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, informazioni sulla possibilità di ottenere la protezione internazionale ai sensi del d.lgs. 19 novembre 2007 n. 251».

La norma dunque recepisce la disposizione della Direttiva europea volta ad obbligare le autorità nazionali a fornire adeguate informazioni relative ai loro diritti alle persone che siano vittime di tratta, con particolare riferimento ai diritti relativi al rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, o più correttamente per motivi umanitari, di cui all'art. 18 d.lgs. 286/98,³¹ nonché il diritto ad ottenere, ove ricorrano i presupposti di legge, la protezione internazionale.

Sebbene il Piano nazionale d'azione contro la tratta abbia espressamente previsto l'adozione di specifiche Linee Guida volte all'adempimento di tale obbligo di informazione, ad oggi non risultano messe in atto misure specifiche volte a dare concreta attuazione alla norma.

Infine il legislatore nazionale ha ritenuto di intervenire anche sul meccanismo di coordinamento tra i procedimenti rispettivamente di rilascio del permesso di soggiorno *ex* art. 18, d.lgs. 286/98 e quello del riconoscimento della protezione internazionale.

L'art. 10, co. 3 ha infatti modificato l'art. 32 del d.lgs 25/08 introducendo il co. *3bis*, il quale dispone 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 artt. 600 e 601 c.p.», creando un meccanismo di vasi comunicanti che rende possibile far confluire una domanda di protezione internazionale nel procedimento presso la questura di rilascio di permesso per protezione sociale.

Si è in tal modo prevista la possibilità che la Commissione territoriale, a conclusione del procedimento, ove ritenga di non poter riconoscere la protezione internazionale ad una persona presunta vittima del reato di tratta ovvero di atti connessi, ma ravvisi i presupposti per il rilascio di un permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 18 d.lgs. 286/98, trasmetta a tal fine gli atti al questore.

definizione degli indirizzi di programmazione e finanziamento degli interventi di lotta alla tratta e al grave sfruttamento. Per la composizione della Cabina di Regia si veda <http://www.pariopportunita.gov.it/media/2707/decreto-cabina-di-regia-tratta.pdf>.

31. Si noti che l'art. 11 par. 6 della Direttiva europea prevede che le informazioni alle presunte vittime di tratta riguardino, oltre alla possibilità di ottenere la protezione internazionale, il diritto al "periodo di riflessione", istituto che tuttavia in Italia non è mai stato introdotto in alcune espressa disposizione di legge a causa del mancato recepimento della specifica disposizione contenuta nell'art. 6 della Direttiva 2004/81/CE.

Tale norma, ad oggi ancora scarsamente applicata, è suscettibile di comportare, anche per come è stata formulata, alcuni problemi interpretativi sotto alcuni profili, tali per cui potrà rendersi opportuna una circolare esplicativa.

In prima battuta potrebbe apparire poco chiaro il senso dell'inciso «per le valutazioni di competenza» e dunque anche lo scopo di tale invio degli atti al questore da parte della Commissione territoriale. Tuttavia sembra di poter pacificamente concludere – tanto per la *ratio* della norma contenuta nel d.lgs. 24/14 quanto, in particolare, per la collocazione della nuova disposizione, inserita nell'art. 32, che disciplina la decisione della Commissione territoriale e per la formulazione della stessa in termini analoghi al co. 3 dello stesso art. 32 (che disciplina il rinvio degli atti al questore per il rilascio del permesso ai sensi dell'art. 5 co. 6 d.lgs. 286/98) – che le “valutazioni” del questore debbano attenere all'opportunità di rilasciare il permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui all'art. 18 d.lgs. 286/98.

Inoltre la norma contenuta nell'art. 32, co. 3*bis* d.lgs. 25/08 si riferisce esclusivamente alle persone vittime di reati di cui agli artt. 600 e 601 c.p., sebbene, rinviando essa all'art. 18 del d.lgs. 286/98, si possa ritenere che tale procedura possa essere disposta ogni qualvolta la Commissione si trovi ad esaminare la domanda di una persona che sia stata vittima di uno dei reati indicati in tale disposizione e dunque anche il reato di cui all'art. 3, l. 75/58 e di quelli previsti dall'art. 380 c.p.p.

Una simile interpretazione consentirebbe di estendere tale procedura e dunque l'eventuale riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari in favore di tutte quei richiedenti asilo che risultino vittime di condotte non idonee ad integrare i delitti della tratta di persone o del mantenimento o riduzione in schiavitù ma comunque riconducibili a situazioni di «violenza o grave sfruttamento» (si pensi ad esempio alle situazioni di grave sfruttamento in ambito lavorativo riconducibili all'art. 603 *bis* c.p.).³²

2.1. Il possibile riconoscimento della protezione internazionale in favore delle persone vittime della tratta di esseri umani

Sotto il profilo delle disposizioni che consentono di riconoscere la protezione internazionale in favore delle persone vittime della tratta, deve innanzitutto ricordarsi che, nell'ambito delle principali fonti di carattere internazionale in materia, tanto il Protocollo

32. La legge n. 199 del 29.10.2016 contenente «Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo», all'art. 4 ha introdotto una modifica nell'art. 380 c.p.p. prevedendo il reato di cui all'art. 603 *bis* c.p. tra i delitti per cui è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza. Di conseguenza tale reato rientra tra quelli per i quali è applicabile, in favore delle vittime, l'istituto dell'art. 18 d.lgs. 286/98.

sul *trafficking in persons* addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite,³³ quanto la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta degli esseri umani, contengono, rispettivamente all'art. 14 e all'art. 40, clausole di salvaguardia volte 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 il principio di *non refoulement* così come in essa contenuti.

Analoga clausola è contenuta nel considerando 10 della direttiva 2011/36/UE e, in attuazione di questa, nell'art. 1, co. 2 del d.lgs. 24/14.

Tali disposizioni, unitamente a quelle sopra citate che inseriscono le vittime di tratta tra i richiedenti asilo con esigenze specifiche (v. par. 2), hanno costituito la base per un'interpretazione della normativa vigente tale per cui si è ritenuto di poter riconoscere, *in primis* da parte delle Commissioni territoriali o in sede giurisdizionale, lo *status* di rifugiato ovvero la protezione sussidiaria nei casi in cui potevano ritenersi sussistenti gli elementi della Convenzione di Ginevra o comunque i presupposti richiesti dalla normativa nazionale.³⁴

Si è dunque riconosciuto che, in alcuni casi, le vittime di tratta degli esseri umani, in un'accezione inclusiva, incoraggiata come sopra detto dalle Direttive europee tanto in materia di asilo che di tratta, potrebbero essere esposte a rischio di persecuzione e dunque essere meritevoli di un riconoscimento dello *status* di rifugiato ai sensi dell'art. 2, d.lgs. 251/07 o trovarsi in una situazione di rischio di danno grave di cui all'art. 14 dello stesso decreto legislativo e dunque avere titolo per beneficiare della protezione sussidiaria.

Un utile strumento interpretativo, per ciò che attiene lo *status* di rifugiato, è costituito dalle 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 2006,³⁵ che analizzano i singoli elementi della Convenzione di Ginevra del 1951, alla luce delle peculiarità del crimine della tratta di esseri umani.

33. Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine organizzato transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini.

34. In base al Rapporto del European Migration Network sull'*Identificazione delle vittime di tratta di esseri umani nella protezione internazionale e nelle procedure di rimpatrio forzato*, undici Stati dell'Unione europea (Austria, Belgio, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Germania, Paesi Bassi, Polonia Slovacchia, Svezia e Norvegia) prevedono il riconoscimento dello *status* di rifugiato alle vittime della tratta di esseri umani *in quanto vittime di tale crimine* (https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/emn-study-identification-victims-trafficking-human-beings-international-protection-and_en). Lo studio di ENM da conto inoltre della prassi applicativa nei diversi Paesi UE fornendo indicazioni sui casi di riconoscimento della protezione internazionale in favore di vittime di tratta ed in generale sulle diverse tipologie di permessi di soggiorno riconosciuti in loro favore.

35. 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*

In particolare, sotto il profilo del «fondato timore di persecuzione», le Linee Guida evidenziano come le vittime di tratta talvolta subiscano azioni (tipicamente lo sfruttamento sessuale, il rapimento, la detenzione, lo stupro, la riduzione in schiavitù) e fatti particolarmente atroci, tali da assurgere a gravi violazioni dei diritti umani e dunque atti persecutori. Sotto tale profilo si chiarisce che, sebbene l'esperienza di tratta del richiedente sia ormai conclusa, dove questa sia stata particolarmente atroce e l'individuo stia ancora soffrendo protratti effetti psicologici traumatici che renderebbero intollerabile il suo ritorno nel Paese di origine, può essere appropriato riconoscere lo *status* di rifugiato.

Inoltre le vittime del fenomeno della tratta degli esseri umani, in caso di ritorno nel Paese di origine o residenza, potrebbero essere esposte a nuove gravi violazioni o al ripetersi di violazioni dei diritti umani fondamentali, in particolare essere oggetto di ritorsioni in danno proprio o dei familiari e/o di nuove esperienze di tratta (*re-trafficking*).³⁶

Per ciò che riguarda l'agente di persecuzione, sebbene nel caso della tratta sia riconducibile spesso a un soggetto non statale, ma ad individui o gruppi afferenti reti criminali, è altrettanto vero che le azioni persecutorie in tali contesti sono talvolta consapevolmente tollerate dalle autorità del Paese di origine o addirittura esse si rifiutano o si dimostrano non in grado di offrire un'efficace protezione. Nella opportuna valutazione in ordine alla capacità o alla volontà delle singole autorità del Paese di origine di proteggere il richiedente asilo in caso di eventuale ritorno, è necessario verificare se siano stati posti in essere i meccanismi legislativi e amministrativi per prevenire e contrastare la tratta nonché per proteggere e assistere le vittime, con particolare riferimento a quelli disposti dal Protocollo delle Nazioni Unite sul *trafficking in persons* e dai principali strumenti di carattere internazionale in materia.³⁷

Per rientrare nell'ambito dell'art. 1A(2) della Convenzione il/la richiedente deve trovarsi al di fuori del proprio Paese ma non necessariamente il timore di persecuzione deve essersi manifestato prima della partenza. Nel caso in cui il bisogno di protezione

(http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a164300b80eeaac7000144/linee_guida_protezion_e_int.pdf).

36. Le Linee Guida chiariscono inoltre che la vittima potrebbe temere di subire, nel caso di ritorno nel Paese di origine, emarginazione, discriminazione o una punizione della propria famiglia o della comunità di appartenenza, fatti che possono assurgere a livello di persecuzione nel singolo caso individuale specialmente se rese particolarmente gravi dal trauma sofferto durante l'esperienza di tratta. Anche dove tali fatti non assurgano al livello di persecuzione possono comunque accrescere il rischio di subire una nuova esperienza di tratta o di essere esposti a ritorsioni.

37. Si precisa che, in alcuni casi, in cui le Autorità del Paese di origine tollerano le condotte dei trafficanti o addirittura facilitano le condotte stesse tramite funzionari corrotti, l'agente di persecuzione deve essere considerato lo Stato stesso, che diventa responsabile della mancata protezione dei soggetti interessati; ciò a condizione che i funzionari agiscano non al di fuori delle proprie competenze ma nell'ambito della posizione di autorità che occupano all'interno dell'Istituzione.

sorga fuori dal Paese di origine può parlarsi di rifugiati *sur place*.³⁸ In effetti la particolarità, nel caso delle vittime di tratta è che gli atti persecutori possono estrinsecarsi nel Paese di origine, alla partenza e /o al ritorno, nei Paesi di transito e nel Paese di destinazione.³⁹

Particolare attenzione viene data dalle Linee Guida alla necessità che, per avere titolo allo *status* di rifugiato, il fondato timore di un individuo sia legato ad una o più delle fattispecie previste dalla Convenzione e dunque deve avvenire per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un particolare gruppo sociale o opinione politica.

Talvolta persone appartenenti a una determinata etnia o nazionalità potrebbero essere soggette a divenire vittime di tratta, perché particolarmente vulnerabili, o ancora essere prese di mira a causa delle loro opinioni politiche o religiose.

Ma in particolare le Linee Guida evidenziano come, spesso, le vittime o potenziali vittime di tratta possano qualificarsi come rifugiati per questioni legate all'appartenenza ad un determinato gruppo sociale, condividendo caratteristiche comuni e immutabili, o comunque fondanti la loro identità. Tra queste, in particolare, l'essere donna in determinati contesti sociali e culturali privi di protezione effettiva, può costituire un fattore di forte vulnerabilità; in particolare donne sole, vedove, divorziate o analfabete, così come il minore, in particolare orfano o bambino di strada, possono essere considerate persone appartenenti ad un determinato gruppo sociale.⁴⁰ Addirittura, secondo l'interpretazione dell'Alto Commissariato, coloro che sono stati vittime di tratta in passato potrebbero essere considerati come un gruppo sociale «basato sulla caratteristica immutabile, comune e storica dell'essere stati vittime di tratta».

L'interpretazione della Convenzione di Ginevra secondo le indicazioni fornite dalle Linee Guida UNHCR nonché le prassi volte ad una corretta identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale (v. par. 3) hanno comportato l'adozione di un

38. Sul concetto di rifugiato *sur place* si veda anche il Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello *status* di rifugiato, par. 94-96 (<http://www.unhcr.org/3d58e13b4.html>).

39. Le Linee Guida UNHCR chiariscono che, mentre nel caso in cui il richiedente sia stato vittima di tratta nel proprio Paese è evidente il nesso tra il timore di persecuzione, la motivazione della fuga e la non volontà di tornare, nel caso in cui lo sfruttamento si verifichi fuori dal Paese di origine (nel Paese di transito o di destinazione), non può escludersi un fondato timore di persecuzione. In tale ultimo caso è necessaria un'ampia analisi che tenga conto delle varie forme di danno subite nei diversi luoghi lungo la rotta della tratta.

40. Si vedano in tal senso UNHCR *Linee Guida sulla protezione internazionale. Appartenenza a un particolare gruppo sociale nel contesto dell'articolo 1 A(2) della Convenzione di Ginevra del 1951 e del protocollo del 1967 relativi allo status di rifugiati*, 2002.

(http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a164320b80eeaac7000148/ITA-Gruppo_Sociale.pdf) e *Linee Guida sulla protezione internazionale. La persecuzione di genere nel contesto dell'articolo 1 A(2) della Convenzione di Ginevra del 1951 e del protocollo del 1967 relativi allo status di rifugiati*, 2002. http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/545b3f9f0b80ee7e1f00636f/LINEE_GUIDA_SULLA_PERSECUZIONE_DI_GENERE.pdf).

numero gradualmente crescente, nel recente passato, di decisioni volte al riconoscimento dello *status* di rifugiato da parte delle Commissioni territoriali.

In sede giurisdizionale si registra un numero ancora limitato di ordinanze che, interpretando la normativa vigente secondo le indicazioni delle Linee Guida UNHCR e analizzando i casi specifici alla luce delle informazioni sui Paesi di origine disponibili, riconoscono lo *status* di rifugiato, ravvisando il grave e fondato timore di persecuzione per motivi legati all'appartenenza ad un determinato gruppo sociale, ovvero la protezione sussidiaria sulla base del rischio di danno grave di cui all'art. 14 lett. a) o b) d.lgs. 251/07.⁴¹

3. Le misure di coordinamento tra i sistemi

La norma contenuta nel co. 1 dell'art. 10, d.lgs. 24/14, richiamando la necessità di individuare «misure di coordinamento tra le attività istituzionali di rispettiva competenza», pone un obiettivo ambizioso ma indubbiamente opportuno: si tratta di abbandonare un approccio segmentato e settoriale negli interventi di assistenza e tutela in favore di tali soggetti vulnerabili e di inaugurare metodologie nuove, che permettano di favorire meccanismi di rinvio tra i diversi sistemi di protezione che, anche per ciò che dispongono le norme di riferimento, sino ad oggi seguivano binari paralleli e non comunicanti: da una parte il sistema della protezione internazionale, con determinati e specifici canali di accoglienza – facenti capo al sistema SPRAR ed oggi anche alle accoglienze coordinate dalle prefetture – ed il procedimento presso le Commissioni territoriali volto al riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria; dall'altra il sistema c.d. anti-tratta, costituito dagli interventi degli enti del pubblico e del privato sociale che realizzano programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18, co. 3bis, d.lgs. 286/98 e la tutela delle vittime, sotto il profilo della regolarità sul territorio, mediante la concessione del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale o, più correttamente, per motivi umanitari.

L'obiettivo di tali misure di coordinamento è quello di far sì che tali sistemi siano dotati di canali comunicanti, al fine di favorire l'adeguata tutela e assistenza delle persone che vi accedono: da una parte dunque al fine di favorire la corretta identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e conseguentemente, mediante un efficace sistema di *referral* agli enti specializzati, garantire a tali persone le misure di protezione e

41. Tra le ordinanze che riconoscono lo *status* di rifugiato: Tribunale ordinario di Cagliari, ordinanza del 12.6.2013; Tribunale ordinario di Milano, ordinanza del 23.3.2016. Tra le pronunce che riconoscono la protezione sussidiaria: Tribunale ordinario di Milano, ordinanza del 29.4.2016. Tribunale ordinario di Milano, ordinanza dell'1.7.2016.

assistenza cui hanno diritto in virtù della normativa vigente;⁴² dall'altra al fine di consentire che, dove una vittima di tratta risulti bisognosa di protezione internazionale, possa accedere facilmente alla relativa procedura.

Si tratta dunque di mettere in atto meccanismi in grado di attivare sistemi di segnalazione e rinvio funzionando in una e nell'altra direzione.

Per ciò che riguarda in particolare il primo aspetto, e dunque la tutela alle vittime di tratta tra i richiedenti asilo, pare opportuno analizzare le specifiche misure che necessitano di essere adottate e implementate, anche alla luce delle attuali esigenze in relazione al fenomeno per come oggi si presenta.

3.1. L'implementazione dei meccanismi di identificazione

Tra le misure di coordinamento che necessitano di essere implementate di prioritaria importanza sono quelle volte alla adeguata identificazione delle vittime di tratta tra coloro che presentano domanda di protezione internazionale.

L'identificazione delle vittime di tratta⁴³ tra i richiedenti asilo è oggi diventata una vera e propria sfida, tante sono le difficoltà di emersione di tali vicende, caratterizzate da violenze, traumi e dunque obiettive difficoltà nella ricostruzione della storia e soprattutto a causa del fortissimo timore delle vittime nell'aprirsi con gli interlocutori, anche quelli specializzati. Eppure costituisce un passaggio fondamentale nell'ambito degli interventi di assistenza e sostegno alle vittime: non può riconoscersi tutela adeguata se non si comprende il vissuto e la situazione attuale di una persona, ivi compresi i rischi e le esigenze specifiche.

La necessità di individuare e adottare specifici meccanismi di «rapida identificazione» è peraltro un'obbligazione imposta agli Stati dalla stessa Direttiva 2011/36/UE (art. 11

42. Le misure di assistenza per le vittime di tratta sono previste nel nostro ordinamento dall'art. 18 d.lgs. 286/98, che disciplina, oltre che il permesso di soggiorno per motivi umanitari, il programma di emersione, assistenza e integrazione sociale, così come denominato in seguito alle modifiche apportate dal d.lgs. 24/14, nonché dagli artt. 12 e 13 della legge 228/03. Il d.lgs. 24/14, in attuazione della Direttiva 2011/36/UE, ha inoltre introdotto specifiche misure a tutela dei minori stranieri non accompagnati vittime di tratta, tra cui meccanismi per la determinazione dell'età, disciplinati dal d.p.c.m. del 10.11.2016 n. 234. Il d.lgs. 24/14 ha inoltre previsto l'adozione del Piano nazionale di azione contro la tratta, il quale in effetti è stato adottato nel 2016 e 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.

43. L'"identificazione delle vittime di tratta" è un termine utilizzato dalle disposizioni internazionali ed europee per definire un processo 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.

par. 4), proprio quale misura funzionale alla messa in atto di interventi di sostegno e assistenza adeguati per le vittime della tratta.⁴⁴

Le procedure operative standard utilizzate dalle organizzazioni specializzate nell'assistenza alle vittime di tratta,⁴⁵ danno specifiche indicazioni relativamente ai diversi passaggi nel processo di identificazione e assistenza delle vittime di tratta e ai compiti assegnati a ciascun attore coinvolto: lo *screening* iniziale per una «identificazione preliminare», l'erogazione alla persona delle informazioni relative ai suoi diritti, l'attenzione ai bisogni primari e la valutazione del rischio per la sicurezza della stessa ed infine la fase dell'identificazione c.d. «formale», volta a qualificare la persona quale vittima della tratta di esseri umani, ai fini dell'accesso alle misure di assistenza e sostegno previste dalla normativa nazionale, ivi compreso il riconoscimento del permesso di soggiorno *ex art.* 18, d.lgs. 286/98.

Nell'attuale contesto fenomenologico, è dunque necessario che tali procedure operative standard siano adattate alla situazione per come si presenta oggi, assegnando specifici compiti a ciascun soggetto che si trova ad interfacciarsi, per mandato istituzionale o comunque nell'ambito delle proprie funzioni, con i richiedenti protezione internazionale: dunque coloro che intervengono nel momento dello sbarco, nei luoghi di prima accoglienza, (*hot spot, hub*), nei Centri di accoglienza per richiedenti asilo e, ancora, nell'ambito del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale presso le Commissioni territoriali o ancora successivamente, una volta terminato il procedimento, anche eventualmente in sede di ricorso giurisdizionale.

L'obbligazione imposta dalla Direttiva europea relativa all'identificazione precoce, deve tradursi nella predisposizione di meccanismi efficaci per far sì che ciascuno dei soggetti operanti in tali contesti sia in grado di contribuire al processo di identificazione.⁴⁶

È pur vero che la c.d. «identificazione formale», ossia l'ultima fase del processo di identificazione che viene messa in atto in tali frangenti, è rimessa agli enti specializzati

44. Nella stessa ottica il par. 2 dell'art. 11 prevede che le autorità statali adottino le misure necessarie affinché una persona riceva assistenza e sostegno non appena si abbia il «*ragionevole motivo di ritenere*» che essa sia vittima di tratta, ponendo l'attenzione dunque anche alla necessità di un intervento tempestivo, che prescinde da un accertamento definitivo rispetto ai fatti subiti dalla persona.

45. Tali procedure sono di norma indicate nei National Referral Mechanisms, dove esistenti, che individuano le misure che devono guidare gli attori coinvolti nel contrasto alla tratta e nella tutela delle vittime, attribuendo a ciascuno di essi specifici ruoli. Ad oggi l'Italia non è dotata di un NRM, sebbene il Piano nazionale di azione contro la tratta approvato dal Consiglio dei Ministri il febbraio 2016 ne ha previsto l'adozione 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/images/ALLEGATO%201%20-%20Meccanismo%20Nazionale%20Referral.pdf>).

46. In tal senso ancor più esplicita è la disposizione contenuta nell'art. 10 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 16 maggio 2005, che obbliga gli Stati Parte ad assicurarsi che le autorità dispongano di «personale formato e qualificato per la prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani, nell'identificazione delle vittime, in particolare dei minori».

nell'assistenza delle vittime di tratta e dunque agli enti del pubblico e del privato sociale che realizzano i programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale,⁴⁷ in quanto enti specificamente formati.

Tuttavia anche gli altri attori coinvolti nell'accoglienza dei richiedenti asilo e nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale – a partire dai funzionari di polizia presenti alla frontiera, il personale delle strutture di accoglienza per richiedenti asilo, i componenti di Commissioni territoriali e magistratura investita in sede di ricorso – devono essere considerati parte attiva di tale importante processo, in quanto possono contribuire in quella fase che tecnicamente è definita l'«identificazione preliminare»,⁴⁸ segnalando in modo opportuno i casi di coloro che, in base ai primi indicatori, ritengono possibili vittime di tratta.

È dunque opportuno implementare la specifica formazione di tutti i soggetti sopra elencati sul fenomeno della tratta e sulle norme relative alla tutela delle vittime, formazione sino ad oggi lacunosa, con particolare riferimento agli operatori impiegati nell'accoglienza dei richiedenti asilo, a causa della tradizionale settorialità degli interventi.

Il Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento prevede, al fine di realizzare gli obiettivi strategici ivi previsti, alcune azioni che hanno specifica attinenza a tale ambito. In particolare si prevede la promozione di eventi formativi rivolti a tutti i soggetti che potenzialmente entrano in contatto con le vittime della tratta, comprendendo tra essi anche le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale ed in generale coloro che si occupano dei servizi afferenti i richiedenti asilo.

I limiti oggettivamente esistenti nel processo di identificazione derivano da alcuni elementi che tipicamente ricorrono in tali situazioni: le persone che vengono condotte in Italia allo scopo di essere sfruttate nella maggior parte dei casi sono fortemente controllate durante il viaggio ed anche una volta giunte a destinazione. Ma anche la scarsa fiducia nelle autorità – evidentemente anch'essa imposta dalle organizzazioni criminali che

47. Il Piano nazionale di azione contro la tratta, nei suoi allegati, attribuisce il compito dell'identificazione formale agli enti del pubblico e del privato sociale che realizzano i programmi *ex art. 18* proprio in quanto accreditati presso il Dipartimento per le pari opportunità e dunque riconosciuti qualificati per tale delicato compito. Si veda Allegato 1 *Meccanismo Nazionale di Referral per le persone trafficate in Italia*; (<http://www.pariopportunita.gov.it/images/ALLEGATO%201%20-%20Meccanismo%20Nazionale%20Referral.pdf>) 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/images/ALLEGATO%202%20-%20Linee%20guida%20rapida%20identificazione.pdf>).

48. L'identificazione preliminare, o pre-identificazione, costituisce il primo passaggio nel processo di identificazione e si basa sui primi elementi che possono emergere nell'ambito di uno screening iniziale, inducendo il sospetto che la persona possa essere vittima di tratta. Tali primi indicatori sono costituiti dalla provenienza, il genere, l'età, ma anche da elementi afferenti l'aspetto fisico (eventuali segni di lesioni o comunque di violenze) o le condizioni di vita della persona (forte isolamento, forte controllo dei movimenti). Si veda, per un elenco di tali indicatori l'Allegato n. 2 al Piano nazionale di azione contro la tratta (v. sopra).

sfruttano la vulnerabilità delle vittime – e talvolta sentimenti di riconoscimento verso coloro che hanno permesso loro di portare a termine il viaggio, contribuiscono a mantenere estremamente sommerso il fenomeno.

Tali ostacoli emergono evidenti in particolar modo nel momento immediatamente successivo allo sbarco, o comunque all'arrivo sul nostro territorio, momento in cui spesso le vittime sono fortemente scosse e traumatizzate dal viaggio, sono ancora molto intimorite rispetto a ciò che potrà accadere loro e, talvolta, inconsapevoli del destino che le aspetta. Conseguentemente, sebbene la Direttiva 2011/36/UE incoraggi l'identificazione "precoce" (e la *ratio* è evidente: prima viene identificata una vittima e prima viene sottratta alla situazione di sfruttamento, talvolta addirittura prevenendola), nella realtà dei fatti spesso è necessario un lavoro paziente di conoscenza e di graduale acquisto di fiducia per poter far sì che emerga di una vicenda di tal genere.

Le difficoltà sopra evidenziate costituiscono oggi un limite riscontrato da gran parte delle organizzazioni che da anni si occupano dell'assistenza delle vittime di tratta. La riflessione oggi condivisa è quella della necessità di ripensare alla metodologia sino ad oggi utilizzata per l'attività di emersione, avviando con le presunte vittime – e in tale frangente il riferimento è prevalentemente alle donne nigeriane, particolarmente restie ad aprirsi a causa dei timori di cui si è detto – un lavoro molto complesso e lungo di graduale acquisizione di fiducia che necessita di essere svolto in contesti adeguati, quali strutture di accoglienza specificamente preposte alla «identificazione *preliminare*» delle vittime di tratta tra i richiedenti asilo.⁴⁹

3.2. *I meccanismi di referral*

La corretta identificazione delle vittime di tratta è funzionale al rinvio ai servizi specificamente preposti alla loro assistenza: dove dunque si riesca a strutturare adeguati sistemi di *referral* a livello territoriale, si potrà fare in modo che, ogni qual volta si abbia ragionevole motivo di ritenere che un richiedente asilo sia vittima di tratta, esso sia segnalato ed inviato, per un'adeguata presa in carico, all'ente anti-tratta che opera sul territorio.

49. Le principali reti di coordinamento degli enti del sistema anti-tratta, C.N.C.A. e Piattaforma nazionale antitratta, hanno avanzato alcune proposte operative per un coordinamento efficace dei sistemi anche sotto il profilo della corretta e precoce identificazione delle vittime di tratta. Sotto quest'ultimo profilo le associazioni ritengono che potrebbe essere utile la sperimentazione di un modello di accoglienza temporanea in piccole unità abitative per potenziali vittime di tratta, gestito da enti anti-tratta in accordo e convenzione con le prefetture, volto a consentire alle donne un'accoglienza adeguata e sicura, al fine di allontanarle dai trafficanti o comunque per prevenire che esse vengano coinvolte nel circuito dello sfruttamento e finalizzato esclusivamente alla verifica dei primi indicatori di tratta (<http://piattaformaantitratta.blogspot.it/2016/06/proposte-operative-per-il-coordinamento.html>).

L'ente specializzato nell'assistenza delle vittime di tratta potrà in tal modo portare a termine il lungo e faticoso processo di identificazione, che necessita spesso, come detto, di numerosi incontri e colloqui alla presenza di mediatori culturali anch'essi specificamente qualificati e, dove necessario, garantire la messa in atto delle misure di assistenza e sostegno, con particolare riferimento all'inserimento della persona nel programma di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18, co. 3*bis*, d.lgs. 286/98.

Tali meccanismi di *referral* ad oggi sono stati formalizzati solo nell'ambito del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale presso le Commissioni territoriali: la Commissione nazionale per il diritto d'asilo, nell'ambito di un progetto promosso con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, ha adottato, nel mese di dicembre 2016, le Linee Guida per le Commissioni territoriali per l'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale.⁵⁰

Le Linee Guida, rivolte al personale e ai componenti delle Commissioni territoriali, definiscono procedure operative standard nell'ambito del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale per agevolare l'identificazione delle vittime di tratta da parte dei componenti delle Commissioni tra coloro che presentano domanda di asilo⁵¹ e favorire la segnalazione di tali persone agli enti del pubblico e del privato sociale specializzati nell'assistenza alle vittime di tratta e grave sfruttamento.

Le Linee Guida, forniscono indicazioni relative ai diversi passaggi da adottarsi nel corso del procedimento in Commissione ogni qualvolta si ritenga ragionevole che il richiedente possa essere vittima di tratta, con particolare riferimento all'informativa alle presunte vittime sui loro diritti, alla proposta di avviare colloqui con il personale dell'ente anti-tratta, alla sospensione del procedimento volta a favorire tali colloqui, all'acquisizione della relazione dell'ente ed al proseguimento dell'istruttoria fino alla decisione.

Le Linee Guida incoraggiano la strutturazione di tali procedure di *referral* attraverso la conclusione di Protocolli d'Intesa tra le Commissioni territoriali e gli enti del pubblico e del privato sociale che realizzano i programmi *ex art.* 18, co. 3*bis*, d.lgs. 286/98 nei rispettivi territori di competenza.

La necessità di mettere a punto sistemi di *referral* di tal genere appare evidente anche nelle altre fasi che caratterizzano il percorso di assistenza e accoglienza dei richiedenti asilo potenziali vittime di tratta.

50. Le Linee Guida sono state presentate il 12 dicembre 2016 presso il Ministero dell'interno.

51. Le Linee Guida, al fine di agevolare le Commissioni territoriali, contengono specifici indicatori ritenuti frequenti nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale, con specifico riferimento al *target* delle donne provenienti dalla Nigeria destinate allo sfruttamento della prostituzione.

In particolare pare oggi urgente strutturare sistemi analoghi nell'ambito del sistema di accoglienza, creando canali di segnalazione e rinvio agli enti specializzati, da parte del personale dei Centri di accoglienza.

Vi sono attualmente, in alcuni territori, prassi virtuose in tal senso, talvolta anche formalizzate; si tratta tuttavia, di mettere a sistema tali procedure, dando indicazioni a livello centrale affinché le prefetture promuovano un meccanismo di *referral* locale che dia indicazione dei compiti specifici assegnati a ciascun soggetto e dei passaggi che devono caratterizzare tali procedure.

Esperienze come quelle attualmente in uso in diversi territori, quali colloqui mirati o incontri con gruppi all'interno dei Centri di accoglienza, interventi degli operatori e dei mediatori culturali degli enti anti-tratta presso le sedi delle Commissioni territoriali, creazioni di reti strutturate tra i diversi enti, costituiscono le basi da cui partire per la definizione di un meccanismo nazionale di *referral* che tenga conto della nuova realtà per come si presenta oggi.

D'altro canto, a fronte dei numeri elevati, in particolare di donne nigeriane presunte vittime di tratta, si pone la necessità di ripensare alle metodologie ma anche alla sostenibilità dei servizi erogati dagli enti facenti capo al sistema anti-tratta, i quali oggi si trovano a dover affrontare un lavoro notevolmente maggiore, rispetto al passato, sul fronte dell'emersione, lavoro prima concentrato prevalentemente nell'ambito delle unità di strada e degli Sportelli di *counselling* ed oggi diffuso nei diversi contesti dell'accoglienza per richiedenti asilo.

3.3. I diversi percorsi di accoglienza e assistenza che possono prefigurarsi

Meccanismi di *referral* così come sopra descritti, possono essere funzionali anche per favorire canali comunicativi tra gli stessi sistemi di accoglienza, facendo sì che ciascuna persona possa accedere al sistema più adeguato ai propri bisogni, in considerazione del vissuto e della situazione attuale.

L'aspetto dell'accoglienza assume peraltro oggi una notevole rilevanza, ove si pensi alle specifiche esigenze delle persone vittime di tratta sotto il profilo della necessità di protezione e dei servizi specificamente ad esse dedicati.

La realtà dei fatti ci pone oggi di fronte a situazioni in cui giovani donne, talvolta minorenni, si trovano ospitate in luoghi del tutto inadatti alle loro esigenze, talvolta insieme alle connazionali incaricate di controllarle o comunque a situazioni in cui, prive di qualsiasi riferimento e fortemente condizionate dalla rete criminale che le ha condotte in Italia, esercitano la prostituzione al di fuori della struttura o lasciano, volontariamente o coattivamente, la struttura di accoglienza per recarsi dalla c.d. *Madame*, abbandonando di fatto il sistema di accoglienza.

L'obiettivo di un buon sistema di *referral*, dunque, deve essere quello di favorire il passaggio delle persone che siano individuate quali vittime di tratta nel circuito di accoglienza ad esse dedicato e dunque, in particolare dove sussista una situazione di pericolo contingente per la vittima sul territorio, nell'ambito delle strutture protette gestite dagli enti che realizzano i programmi *ex art. 18 d.lgs. 286/98*.

Le diverse soluzioni che possono prospettarsi sotto il profilo dell'accoglienza sono suscettibili di incidere anche sotto il profilo del percorso volto alla regolarizzazione sul territorio.

Sebbene in tali casi le persone accolte nelle strutture di accoglienza per richiedenti asilo presentino domanda di protezione internazionale, non deve dimenticarsi lo strumento che il nostro ordinamento mette a disposizione per la specifica tutela delle vittime di tratta.

L'art. 18 ha costituito e costituisce tutt'oggi un'importante istituto, capace di perseguire contestualmente la finalità del contrasto al crimine e la protezione e tutela delle vittime.

D'altro canto la protezione internazionale può costituire la forma di tutela più adeguata in determinati casi: come detto, possono infatti verificarsi delle situazioni in cui sono ravvisabili gli elementi per il riconoscimento della protezione internazionale, tanto in forza della vicenda di tratta che ha caratterizzato il percorso migratorio della persona, quanto per altri motivi idonei ad integrare i presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria.

Si tratta dunque di comprendere, caso per caso, quale sia la forma di tutela maggiormente adeguata.

La valutazione rispetto a tali percorsi potrà essere rimessa in prima battuta alla persona stessa e per essa agli operatori e consulenti legali preposti alla tutela dei suoi diritti ovvero spetterà alla Commissione territoriale che, a conclusione del procedimento, adotterà la decisione riconoscendo la protezione internazionale ai sensi dell'art. 32, co. 1 d.lgs. 25/08 ovvero, così come previsto dall'art. 32, co. 3*bis* d.lgs. cit., trasmettendo gli atti al questore per la valutazione dei presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 18, d.lgs. 286/98.

Tali esiti incidono nel percorso di accoglienza della persona in virtù di quanto previsto dalla normativa vigente: se infatti l'art. 17, co. 2 del d.lgs. 142/15 prevede che «ai richiedenti protezione internazionale identificati come vittime di tratta si applica il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18, co. 3*bis*, d.lgs. 286», non può trascurarsi che l'adesione a tale programma avviene necessariamente su base volontaria e che pertanto può accadere che una persona non ritenga o non acconsenta ad entrare nel circuito di accoglienza del sistema anti-tratta. Altrettanto può accadere che, nonostante la richiesta o l'assenso ad aderire al programma, non vi sia posto nelle strutture di accoglienza protette che fanno capo al sistema anti-tratta.

A fronte di tale eventualità deve comunque sempre considerarsi che il riconoscimento della protezione internazionale da parte della Commissione territoriale prescinde dall'adesione o meno della persona al programma unico di cui all'art. 18. Pare pacifico, infatti che la Commissione adotta la propria decisione sulla base dei presupposti previsti dalla legge, non potendo assumere tale circostanza quale elemento determinante per la decisione stessa.

Diversamente, l'adesione allo specifico programma è da ritenersi requisito necessario per la concessione del permesso di soggiorno *ex* art. 18, d.lgs. 286/98: l'art. 27 del d.p.r. 394/99 include il programma di assistenza e integrazione sociale e l'adesione dello straniero ad esso tra i documenti che il questore necessariamente deve acquisire per il rilascio del titolo di soggiorno.

L'eventualità che un richiedente asilo identificato come vittima di tratta non aderisca al programma di assistenza di cui all'art. 18, ha destato e desta tutt'oggi non poche preoccupazioni rispetto alla possibilità che venga riconosciuto lo *status* di rifugiato a persone che non si sono del tutto emancipate dalle organizzazioni criminali, e che dunque siano favorite queste ultime, evidentemente agevolate nel "disporre" della propria vittima regolare sul territorio.

Tuttavia tali preoccupazioni, condivisibili nell'ottica di un'adeguata tutela delle vittime, non possono assurgere di per sé a motivo fondante un diniego della protezione internazionale ogni qualvolta una persona risulti bisognosa di protezione e devono comunque lasciare spazio alla considerazione per cui le situazioni personali sono molteplici e molteplici sono le variabili, ivi compresa la possibilità che una vittima di tratta riesca a trovare la forza di sottrarsi alla rete di sfruttamento proprio grazie alla propria regolarizzazione sul territorio.

Vi sono inoltre diversi aspetti che possono influire in tale contesto, da una parte quelli attinenti la situazione specifica di alcune persone – ad esempio i casi di donne che dichiarano di non avere particolari timori sul territorio nazionale tali da giustificare l'ingresso in una struttura ad indirizzo segreto – dall'altra quelli relativi alla limitatezza del sistema, che ad oggi è in grado di offrire un numero di posti nelle strutture di accoglienza inferiore rispetto alle attuali esigenze.

In tal senso, nell'ottica di implementare il coordinamento tra i sistemi sotto il profilo dei sistemi di accoglienza, potrebbero pensarsi, in alcune situazioni di richiedenti asilo che abbiano vissuto esperienza di tratta o sfruttamento, in presenza di determinate condizioni ed in relazione alle specifiche esigenze, delle soluzioni che consentano modalità di

accoglienza in strutture per richiedenti asilo previa assistenza, con una presa in carico “esterna”, degli enti facenti capo al sistema anti-tratta.⁵²

4. I possibili ambiti di intervento nel quadro attuale di riferimento

L’attuale situazione, per come si presenta oggi, in termini di numeri ancora molto consistenti di persone che giungono sulle nostre coste dopo viaggi disperati e costellati di violenze e sotto il profilo delle politiche europee che tendono sempre più a chiudere l’accesso agli ingressi legali, consente di ritenere ragionevole che il problema del traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento continuerà a rappresentare una piaga fortemente radicata, di fronte alla quale sarà necessario ripensare alle strategie, europee e nazionali, ma anche di cooperazione internazionale.

Fino a quando le politiche dell’Unione europea proseguiranno nella direzione della chiusura ad ogni forma di migrazione economica regolare, le reti criminali continueranno a rappresentare il principale interlocutore delle tante persone che per necessità si muovono dai propri Paesi di origine per raggiungere l’Europa.

Le norme attualmente vigenti in materia di ingresso e soggiorno nel territorio italiano dei cittadini non comunitari continuano inoltre ad alimentare il fenomeno del grave sfruttamento di lavoratori a basso costo e privi di ogni garanzia previdenziale e assistenziale. Tale fenomeno oggi riguarda non soltanto le persone presenti irregolarmente, ma anche molti richiedenti asilo in attesa di essere ascoltati dalle Commissioni territoriali, i quali, seppur titolari di permessi di soggiorno temporanei, non usufruiscono di alcuna forma di accompagnamento all’inclusione socio-lavorativa a causa della bassa qualità dei servizi offerti nelle strutture di accoglienza.

La sfida della lotta alla tratta di persone, in particolare sotto il profilo della prevenzione, è fortemente correlata agli indirizzi legislativi ed alle politiche del diritto in materia di immigrazione ed asilo in Europa ed in Italia.

Nell’ottica, dunque, di una rivisitazione della normativa, sarebbe opportuno in primo luogo prendere atto delle modificazioni che hanno assunto i percorsi migratori, soprattutto delle persone più vulnerabili, quali donne e bambini e ripensarsi ad una ridefinizione dei confini tra i tradizionali modelli dello *smuggling of migrants* e del *trafficking in persons*, definendo le modalità per consentire tutela e protezione alle persone che siano state

52. Gli operatori che fanno capo alle due reti nazionali del sistema anti-tratta, C.N.C.A. e Piattaforma nazionale antitratta, ritengono che potrebbero essere realizzati interventi di assistenza e presa in carico da parte degli enti che realizzano i programmi *ex art. 18* di vittime di tratta accolte in strutture SPRAR al fine di facilitare percorsi di tutela e inclusione sociale anche in favore di persone accolte presso tali strutture (<http://piattaformaantitratta.blogspot.it/2016/06/proposte-operative-per-il-coordinamento.html>).

vittime, durante il tragitto, di condotte gravi, quali forme di sfruttamento o di violenze fisiche, psicologiche e sessuali (si pensi anche alle ipotesi di sottoposizione forzata all'espianto di organi), tali da costituire gravi violazioni di diritti umani.

In tal senso, al di là del possibile riconoscimento già oggi, in virtù di un'interpretazione costituzionalmente orientata, delle normative vigenti, della protezione internazionale o comunque umanitaria, potrebbero introdursi disposizioni volte al riconoscimento di un permesso di soggiorno per motivi umanitari nell'ottica del recepimento della Direttiva 2004/81/CE, la quale, all'art. 3 par. 2 consente agli Stati di applicare le disposizioni ivi contenute, e dunque anche relative al titolo di soggiorno, in favore di cittadini terzi che siano stati coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale.

Sotto il profilo dei possibili interventi legislativi, inoltre, la normativa italiana necessita ancora oggi di interventi migliorativi sotto il profilo delle norme relative alla protezione e assistenza delle vittime di tratta: il d.lgs. 24/14 non ha infatti recepito alcune disposizioni rilevanti contenute nella direttiva 2011/36/UE, in particolare per quel che riguarda quelle contenute nell'art. 11, che disciplina le misure di assistenza e sostegno alle vittime.⁵³

Inoltre le norme introdotte dal sopra citato decreto legislativo, con particolare riferimento a quanto disposto dall'art. 10, necessitano di essere implementate mediante l'adozione di chiare ed efficaci misure attuative.⁵⁴

In tale contesto, il tema dell'identificazione delle vittime di tratta appare centrale: gli stessi organismi internazionali incoraggiano con determinazione gli Stati a dotarsi di meccanismi di identificazione efficaci: in primo luogo le Nazioni Unite, che con la Risoluzione n. 2331 del 20 dicembre 2016 hanno invitato gli Stati ad implementare i meccanismi di identificazione delle vittime di tratta «*also in relation to trafficking in persons in armed conflict, including where such victims are refugees and internally displaced persons*». Ma anche, con particolare riferimento all'Italia, il GRETA,⁵⁵ che, nel Rapporto pubblicato il 30 gennaio 2017, ha richiamato l'Italia al rispetto delle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta con specifico riferimento

53. Sul tema si veda anche F. Nicodemi *La tutela delle vittime di tratta di persone in Italia oggi. Riflessioni sulla capacità di risposta del sistema italiano alle vittime del trafficking rispetto alle evoluzioni del fenomeno*, in questa *Rivista* n. 2.2015, p. 83; ASGI, *La tutela delle vittime di tratta e del grave sfruttamento. Il punto della situazione oggi in Italia* documento conclusivo del Progetto Look Out (Observatory for the protection of victims of trafficking), 3 aprile 2015 - a cura di F. Nicodemi (http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/04/Lookout_doc.conclusivo_editing_DEF.pdf); ancora, ASGI *Le politiche sulla tratta sono ancora incomplete* 2 marzo 2016 (<http://www.asgi.it/notizia/le-politiche-contro-la-tratta-sono-ancora-incomplete/>).

54. Alcune proposte sono state formulate nel position paper realizzato nell'ambito del progetto *No Tratta* (http://www.cittalia.it/images/Position_Paper_NoTratta_DEF.pdf).

55. Il GRETA, Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings è chiamato a monitorare il rispetto delle disposizioni contenute nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani.

all'obbligo delle autorità di procedere ad una corretta identificazione delle vittime al fine di garantire loro l'adeguata tutela di cui necessitano.⁵⁶

Per quel che riguarda l'individuazione di meccanismi di coordinamento tra i sistemi della protezione internazionale e della protezione delle vittime di tratta, sarà necessario che i diversi soggetti istituzionali coinvolti, consentano di far confluire i diversi approcci di intervento in direzioni univoche, volte a perseguire l'obiettivo della tutela delle persone vulnerabili tra coloro che giungono sul nostro territorio e chiedono la protezione internazionale.

La Cabina di Regia, istituita dal Piano di azione nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento, con il compito di definire, mediante un confronto sinergico tra i vari soggetti istituzionali coinvolti, gli indirizzi di programmazione, attuazione e finanziamento degli interventi di lotta alla tratta e al grave sfruttamento, avrà sicuramente un ruolo determinante in tal senso, anche in virtù della propria composizione, rappresentando la sede di confronto tra le due autorità nazionali rispettivamente competenti per ciascun ambito. Come previsto dal decreto istitutivo, la Cabina di Regia coordinerà alcuni gruppi di lavoro interistituzionali ed in tal senso sarà imprescindibile un lavoro sul coordinamento tra i sistemi della protezione delle vittime della tratta e della protezione internazionale.

Le azioni previste dal Piano nazionale potranno inoltre incidere sul piano del coordinamento dei due sistemi dove vengano realizzate con la consapevolezza che è necessario coinvolgere altri interlocutori oltre a quelli che storicamente hanno caratterizzato gli interventi di sistema a tutela delle vittime: non sarà dunque possibile prescindere da tale nuova realtà nell'individuazione dei "meccanismi per la rapida identificazione delle vittime della tratta di esseri umani" previsti dal Piano stesso,⁵⁷ nelle azioni di monitoraggio programmate e nelle misure volte a rafforzare la collaborazione interistituzionale ed il coordinamento tra i diversi soggetti che potenzialmente possono entrare in contatto con le vittime della tratta.

56. GRETA invita le autorità italiane ad implementare le misure di identificazione delle vittime di tratta, in particolare nell'ambito dei flussi migratori e dei richiedenti asilo, dando specifiche indicazioni. «*GRETA once again urges the Italian authorities to improve the identification of victims of trafficking among migrants and asylum seekers, including by: setting up clear, binding procedures to be followed and providing systematic training of immigration police officers and staff working in first aid and reception centres (CPSA or "hotspots"), accommodation centres (CDA), identification and expulsion centres (CIE) and centres for accommodation of asylum seekers (CARA); providing operational indicators to all frontline staff to enable them to effectively and proactively identify victims of trafficking; strengthening multi-agency involvement in victim identification by introducing a National Referral Mechanism and further involving NGOs and international organisations in the identification of victims of trafficking, including by giving them expanded access to hotspots, reception centres and CIE*».

(<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806edf35>).

57. Il Piano nazionale prevede, tra le azioni specifiche volte alla protezione e assistenza delle vittime di tratta (scheda n. 2), l'individuazione di adeguati meccanismi di rapida identificazione delle vittime di tratta anche in base alle indicazioni fornite dall'allegato n. 2.

Sotto il profilo della precoce identificazione, dovrà essere data l'opportuna priorità anche alle ulteriori azioni previste dal Piano nazionale volte a garantire la presenza di personale qualificato e appositamente formato nei luoghi di sbarco, nei Centri di primo contatto e nei Centri di accoglienza,⁵⁸ allargando la compagine di soggetti che necessitano di tale specifica formazione.

Gli specifici percorsi formativi previsti⁵⁹ dovranno coinvolgere in primo luogo il personale che interviene nelle operazioni di soccorso e che per primo si trova ad accogliere sul nostro territorio i migranti e richiedenti asilo che giungono dal mare: l'individuazione di procedure operative che, sulla base dei primi indicatori di tratta riscontrabili, consentano di separare le presunte vittime dai trafficanti e che stabiliscano dei parametri sulla base dei quali individuare le strutture di accoglienza adeguate, può realmente costituire una strategia di contrasto e talvolta di prevenzione a situazioni di sfruttamento.

Sotto tale profilo dovrà essere data la giusta priorità all'adozione delle misure volte ad adempiere all'obbligo di informazione di cui all'art. 10, co. 2, d.lgs. 24/14, di estrema rilevanza ove si pensi alla scarsa consapevolezza dei propri diritti ed al totale smarrimento che caratterizza le vittime della tratta – in particolare donne e minori – al momento dello sbarco: estremamente timorose e fortemente controllate, tali persone rischiano di non poter usufruire dei canali informativi esistenti nei punti di approdo sulle coste italiane o comunque nelle zone di frontiera. Analogamente tale esigenza viene percepita come urgente nell'ambito dei Centri di prima accoglienza (*hot spot, hub*) e nei Centri di identificazione ed espulsione, dove talvolta vengono condotte persone che hanno vissuto esperienze di tratta o grave sfruttamento ma che, non essendo state correttamente identificate, vengono raggiunte da provvedimenti di espulsione.

Un'azione che appare prioritaria anche in quanto capace di far confluire quelle sopra indicate, è quella relativa alla definizione del meccanismo nazionale di *referral*,⁶⁰ il quale, nel definire i rispettivi compiti di ciascun soggetto coinvolto nell'assistenza delle vittime

58. Anche tale azione è prevista, nel Piano nazionale, nella scheda n. 2 della parte relativa alla protezione e assistenza delle vittime.

59. Le azioni volte a realizzare specifici eventi formativi multi-agenzia sono previste nelle parti dedicate alla prevenzione ed alla protezione del Piano nazionale.

60. Un'utile definizione di National Referral Mechanism è contenuta nel manuale di OSCE-ODHIR *National Referral Mechanisms. Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook* is «*A National Referral Mechanism (NRM) is a co-operative framework through which state actors fulfil their obligations to protect and promote the human rights of trafficked persons, co-ordinating their efforts in a strategic partnership with civil society*». Il manuale chiarisce che gli scopi fondamentali di un MNR consistono nell'assicurare il rispetto dei diritti delle vittime di tratta e nel trovare un modo efficace per garantire loro l'accesso ai servizi che le riguardano. Inoltre, i MNR possono lavorare per migliorare le politiche e le procedure nazionali su una vasta gamma di questioni collegate alle vittime, come per esempio le norme relative al loro soggiorno e rimpatrio, al loro indennizzo, alla protezione dei testimoni (<http://www.osce.org/odihhr/13967?download=true>).

della tratta e le procedure operative per favorire l'adeguata protezione e assistenza delle stesse, dovrà necessariamente tener conto dell'opportunità di costruire un sistema di coordinamento e di segnalazione che comprenda anche i soggetti che si interfacciano con i richiedenti protezione internazionale (prefetture, Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, enti gestori delle strutture di accoglienza e Commissioni territoriali).

Sotto il profilo della definizione di sistemi di *referral* locali, sarebbe inoltre opportuno che, previa specifica determinazione della Cabina di Regia istituita per l'attuazione del Piano nazionale di azione contro la tratta, il Ministero dell'interno dia precise indicazioni relative alla conclusione su ciascun singolo territorio di Protocolli d'Intesa tra la prefettura territorialmente competente, quale autorità preposta alla gestione dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e gli enti che realizzano i programmi *ex art. 18*, d.lgs. 286/98, che prevedano procedure volte a favorire la pre-identificazione da parte del personale delle strutture per richiedenti asilo e conseguentemente la segnalazione di coloro che si ritenga possano essere vittime agli enti specializzati.

Infine, è necessario implementare il monitoraggio, con dati incrociati provenienti dai diversi sistemi e gli interventi in ciascuno di essi sui fenomeni ancora oggi particolarmente sommersi ma esistenti, che riguardano, ad esempio, donne provenienti da altri Paesi impiegate nel mercato del sesso (si pensi alla Repubblica popolare cinese o ai Paesi dell'*ex* Russia), persone LGBTI provenienti dal Sud America anch'esse sfruttate nella prostituzione, giovani uomini sfruttati nel lavoro, minori non accompagnati impiegati nella mendicizia o nelle attività illecite. Solo sviluppando le metodologie per la corretta identificazione anche di tali vittime di tratta – affinando la capacità degli operatori di intercettare situazioni di sfruttamento anche in casi afferenti casistiche meno conosciute e dunque adottando anche per esse specifici indicatori di tratta opportunamente aggiornati – sarà possibile ampliare la compagine di persone che ricevono protezione e assistenza.