



A.St.R.A.
Azione di Sistema Referral Antitratta

RELAZIONE FINALE DELLE ATTIVITÀ SVOLTE NELL'AMBITO DELL'AZIONE DI SISTEMA A.St.R.A. – “Azione di Sistema Referral Anti-tratta”

L'azione di sistema A.St.R.A.

L'azione di sistema denominata “**A.St.R.A. - Azione di Sistema Referral Anti-tratta**” – è stata avviata, di **iniziativa di 9 progetti** che realizzano il programma unico ex art. 18 D.Lgs. 286/98 a titolarità regionale, **nell'ambito del Bando 4/21 del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio** - ai sensi dell'art. 2 comma 3 lett. g DPCM 16.05.16.

L'azione ha l'obiettivo di promuovere, **rafforzare e qualificare sistemi di coordinamento tra i diversi attori che, in ciascun territorio di pertinenza**, operano nella prevenzione e nel contrasto della tratta degli esseri umani e grave sfruttamento e nella protezione e tutela delle vittime.

Per maggiori informazioni si veda la pagina web: <https://www.piemonteimmigrazione.it/lp/astra>.

In particolare - in adempimento a quanto richiesto dal secondo Piano Nazionale di Azione contro la Tratta (2022-25) adottato dal Consiglio dei Ministri il 19 ottobre 2022 – l'azione di sistema si propone di **promuovere l'implementazione di meccanismi locali di referral per la corretta identificazione e assistenza delle vittime di tratta e grave sfruttamento secondo un approccio di cooperazione multi-agenzia**, sulla scorta delle procedure operative standard delineate dal Meccanismo Nazionale di *Referral*, già in essere nel 2021 e successivamente adottato nella versione aggiornata nel 2023.

Nel corso del Bando 4 le attività sono state volte a favorire incontri di approfondimento trasversali tra tutti i progetti aderenti e alcuni dei soggetti ritenuti interlocutori necessari, nell'ottica della cooperazione multi-agenzia, segnatamente le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, i soggetti che operano nell'ambito dello sfruttamento lavorativo, i servizi sociali impegnati con i minori stranieri non accompagnati e con le donne vittime di tratta madri con figli a seguito.

L'attività svolta nell'ambito del Bando 5 (1.10.22 - 29.02.24)

L'azione di sistema è proseguita nel corso del Bando 5/2022, portata avanti dai seguenti progetti regionali:

- L'Anello forte IV - Rete antitratta del Piemonte e della Valle d'Aosta" - capofila Regione Piemonte;
- “HTH LIGURIA 4: Hope this Helps” - capofila Regione Liguria;
- “Il FVG in rete contro la tratta 5” - capofila Regione Friuli Venezia Giulia;
- "SATIS 5 sistema antitratta toscano interventi sociali"- capofila Comune di Viareggio;
- “Progetto Regionale Antitratta Lazio 5” - capofila Regione Lazio;
- “La Puglia non Tratta 5 – Insieme per le vittime” - capofila Regione Puglia;
- “IN.C.I.P.I.T. – INiziativa Calabria per Identificazione, Protezione ed Inclusione sociale delle vittime di Tratta” - capofila Regione Calabria.



A.St.R.A.
Azione di SisTema Referral Antitratto

In questa seconda annualità i progetti hanno scelto di concentrare l'attività sulla questione della **collaborazione tra i progetti anti-tratta e le Questure**, sia per quanto riguarda gli **Uffici Immigrazione e della Polizia delle frontiere** sia gli **Uffici afferenti le attività investigative e dunque le squadre mobili**.

Sono stati organizzati **sette seminari in ciascun territorio regionale** di competenza dei progetti anti-tratta, con l'obiettivo da una parte di **favorire la formazione congiunta del personale delle Questure del territorio e degli enti** che realizzano i programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale ex art. 18 D.Lgs. 286/98 e dall'altra di **rafforzare il coordinamento tra i due soggetti**, nell'ottica di una collaborazione sinergica che favorisca l'effettivo accesso delle persone vittime di situazioni di tratta e grave sfruttamento a percorsi di tutela adeguati, siano essi riconducibili ai permessi di soggiorno per casi speciali ex art. 18 o art. 22 D.Lgs. 286/98 ovvero alla protezione internazionale.

Si è dunque cercato di **favorire un confronto e uno scambio fattivo sul fenomeno** per come si presenta oggi a livello nazionale e nello specifico nei singoli territori, nonché di **avviare riflessioni condivise sulle criticità applicative delle norme specifiche a tutela delle persone vittime di tali situazioni e le buone prassi da adottarsi per la precoce identificazione e assistenza delle vittime stesse, individuando meccanismi di coordinamento efficaci**.

I seminari sono stati preceduti da un'attività di preparazione tra gli operatori dei sette progetti anti-tratta volta a condividere le criticità esistenti, i bisogni formativi e le possibili proposte da portare agli incontri nei territori.

I progetti hanno inoltre dedicato la prima parte del periodo di progetto ad avviare la collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati - UNHCR e con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia di frontiera e Direzione Centrale Anticrimine. La collaborazione con il Dipartimento di PS del Ministero dell'Interno ha permesso di favorire l'ampia partecipazione del personale di polizia ai seminari formativi. Altrettanto il supporto di UNHCR è stato funzionale alla necessità di mantenere il tema della protezione internazionale tra quelli affrontati nel corso dei seminari ed ha favorito la partecipazione in tutti i seminari di uno o più rappresentanti delle Commissioni Territoriali, soggetti estremamente rilevanti nel meccanismo di referral a tutela delle vittime di tratta.

L'attività si è svolta, nel corso dei 17 mesi del finanziamento (1 ottobre 2022 – 29 febbraio 2023), mediante riunioni periodiche della Cabina di Regia, istituita sin dal Bando 4, costituita dai funzionari delle Regioni coinvolte e dai referenti degli enti attuatori, volte a coordinare le attività e ad organizzare la parte propedeutica e poi i seminari formativi.

I progetti hanno inoltre organizzato, congiuntamente con altri progetti impegnati in un'azione di sistema denominata "Sfruttamento sessuale online – ricerca azione interregionale" un evento formativo sul tema dello sfruttamento online, con la collaborazione della Polizia postale e delle comunicazioni della Regione Piemonte e Val d'Aosta (si veda allegato 1).

L'Avv. Francesca Nicodemi, consulente dell'azione di sistema, ha curato il coordinamento e l'organizzazione delle attività svolte.



Struttura dei seminari e partecipanti

I **seminari sono stati organizzati** e realizzati previa predisposizione di un'agenda condivisa con **l'Ufficio preposto della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia di Frontiera e della Direzione Centrale Anticrimine, con UNHCR** e con i referenti **dei progetti titolari dei programmi ex art. 18** di ciascun territorio.

La Direzione Centrale ha di volta in volta inviato specifica nota di invito alla partecipazione alle questure del territorio regionale, indicando il numero massimo di personale (circa 4/6 agenti per questura) ammesso alla partecipazione.

La Regione si è occupata di mettere a disposizione le sale e garantire la presenza di operatori sociali e legali di tutti gli enti attuatori del progetto che realizza il programma unico sul territorio, garantendo un'uniformità in termini di rappresentanza di ciascun ente. Ha inoltre curato l'invito, limitatamente al seminario mattutino, a personale di altre organizzazioni, Istituzioni, uffici che sono interessati alla tematica della tratta e con cui il progetto regionale ha rapporti di collaborazione.

Ciascun seminario è stato organizzato in due parti: in presenza, nel corso della mattinata, con interventi frontali ed una seconda, nel pomeriggio, laboratoriale con gruppi multi-disciplinari che hanno lavorato su un caso studio.

Il seminario mattutino è stato aperto ad una partecipazione più ampia rispetto ai diretti interessati alla formazione quali Polizia di Stato e enti che realizzano il programma unico.

In particolare in ciascun territorio si è favorita la partecipazione di rappresentanti delle **Commissioni Territoriali**, del **Tribunale**, in particolare sezione specializzata in materia di immigrazione, **dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro**, delle **altre forze dell'ordine**, in particolare Corpo dei Carabinieri (tra cui il NIL) e Guardia di Finanza, **Prefettura**, **Organizzazioni Internazionali**, **ONG**, **centri di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati**.

L'agenda della conferenza mattutina ha previsto interventi di:

- un **avvocato/giurista** esperto della materia, sul tema *"Le vittime di tratta e grave sfruttamento oggi, gli strumenti per la loro effettiva tutela sotto il profilo della regolarità sul territorio"*;
- il Dirigente (o vice-dirigente) della **Squadra Mobile** del capoluogo o di altra provincia della Regione interessata, sul tema *"Le attività di contrasto e prevenzione dello sfruttamento sul territorio, le sfide nelle indagini e le questioni pratiche nel coordinamento con i progetti di assistenza per le vittime"*;
- il Dirigente (o vice Dirigente) **dell'Ufficio Immigrazione** del capoluogo o di altra provincia della Regione interessata, sul tema *"Il fenomeno, le tipologie di permessi di soggiorno per le vittime di tratta e grave sfruttamento. Criticità e buone prassi"*;
- un rappresentante di **UNHCR** sul tema *"Il riconoscimento della protezione internazionale alle vittime di tratta. Gli strumenti per favorire una precoce identificazione delle vittime e le procedure di referral"*;
- un rappresentante del **progetto che realizza il programma unico ex art. 18** sul territorio regionale sul tema *"Il fenomeno sul territorio, gli interventi di tutela per le persone vittime di tratta e grave sfruttamento"*.

Dove è stato possibile, e precisamente in Puglia, Piemonte e Calabria, è intervenuto anche un sost. Procuratore presso il Tribunale del Distretto di Corte d'Appello del territorio, sul tema *"Il fenomeno della tratta nel territorio regionale: l'osservatorio dell'Autorità inquirente"*.



La seconda parte, aperta alla partecipazione solo di personale di polizia di Stato e enti anti-tratta, è stata organizzata in gruppi di lavoro inter-disciplinari composti da personale dell'Ufficio Immigrazione, delle frontiere e della squadra mobile delle questure del territorio regionale nonché dagli operatori sociali e legali degli enti attuatori del progetto anti-tratta interessato. Ciascun gruppo ha lavorato su un **caso studio** che si è mantenuto per tutti i seminari il medesimo, salvo lievi modifiche legate al luogo e alla tipologia di lavoro in cui la vittima era impiegata.

Di seguito i **seminari svolti**:

- **Friuli Venezia Giulia** - Udine, 18 aprile 2023.
- **Toscana** - Firenze, 8 giugno 2023.
- **Lazio** - Roma, 9 ottobre 2023
- **Liguria** - Genova 19 ottobre 2023
- **Puglia** - Bari, 22 novembre 2023
- **Piemonte** - Torino, 29 novembre 2023
- **Calabria** - Catanzaro, 16 gennaio 2024.

In totale hanno partecipato **730 persone al seminario mattutino, 260** rappresentanti della **Polizia di Stato, 267 operatori** sociali e legali degli **enti attuatori** dei progetti che realizzano il programma unico.

Le questioni emerse in apertura dell'azione di sistema

Nella fase preliminare di avvio dell'azione di sistema, è stato favorito uno scambio tra tutti gli operatori che lavorano nei sette progetti regionali **sulle principali criticità oggi esistenti** per quel che riguarda la tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento sotto il profilo della regolarizzazione sul territorio nazionale e della possibilità di fornire loro adeguata assistenza, anche mediante la collaborazione con gli uffici investigativi.

Difatti la volontà di declinare l'attività del Bando 5 su questo tema è nata proprio dalla consapevolezza che, **a seguito dei mutamenti del fenomeno nel corso degli anni, gli strumenti tradizionalmente preposti alla loro tutela, per quel che riguarda il titolo di soggiorno, sono stati applicati con minor frequenza e facilità.** Parallelamente i rapporti con gli uffici delle questure preposti all'attività investigativa si sono gradualmente diradati. Tali aspetti sono in parte tra sé collegati, in quanto il minor ricorso alla c.d. "protezione sociale", ossia alla forma di tutela prevista dall'art. 18 D.Lgs. 286/98, non ha favorito l'interlocazione tra coloro che avevano in carico le persone vittime di tratta e gli uffici dedicati all'attività investigativa, aspetto prima più frequente.

Tra gli elementi che hanno comportato la **minor applicazione dell'art. 18 D.Lgs. 286/98** vi è sicuramente l'evoluzione del fenomeno avvenuta nel corso degli anni, che ha condotto ad una modificazione delle rotte utilizzate dalle reti criminali per condurre in Italia le vittime: la **commistione sempre più evidente con i flussi migratori**, in particolare quelli attraverso la rotta del Mar Mediterraneo Centrale, **ha comportato un incremento esponenziale delle domande di protezione internazionale da parte delle vittime stesse, con la conseguenza che lo strumento dell'art. 18 ha subito una drastica riduzione.**



Inoltre **l'ingresso in Europa di alcuni paesi (Romania, Bulgaria)**, alcuni dei quali significativamente interessati al fenomeno, ha comportato delle significative ricadute sulla capacità attrattiva dei progetti di assistenza e questo può aver avuto delle conseguenze anche per quel che riguarda la disponibilità a collaborare con le forze dell'ordine.

Ancora, le **diverse modalità di reclutamento e di sfruttamento adottate dalle reti criminali** hanno inciso sulla capacità di dimostrare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 18 D.Lgs. cit., quali in particolare il grave e attuale pericolo per la vittima (si pensi alle donne di ritorno da altri paesi o la cui "Madame" non è sempre presente sul territorio o a coloro che non hanno un tipo di coinvolgimento con lo sfruttatore in termini di minacce, soprattutto nello sfruttamento lavorativo). Per quel che riguarda **l'art. 22 comma 12 quater D.Lgs. 286/98**, tale norma ha, nel corso degli anni, ricevuto **scarsa applicazione** a causa di una serie di fattori, **connessi in parte al fenomeno**, inizialmente di minor emersione, **in parte alla formulazione della norma stessa**, in particolare per quel che riguarda il riferimento alle fattispecie delineate nel comma 12 bis e per la previsione dell'obbligo, per le vittime, di collaborare nel procedimento penale.

Partendo da tali presupposti, gli operatori dei progetti aderenti all'azione di sistema hanno condiviso alcune informazioni specifiche dei rispettivi territori, in particolare i numeri molto bassi di permessi di soggiorno rilasciati ai sensi dell'art. 18 e 22 comma 12 quater TUI e la prevalenza di domande di protezione internazionale – anche in quanto spesso le persone con cui entrano in contatto hanno già richiesto la protezione internazionale allo sbarco o comunque all'arrivo.

Gli operatori hanno inoltre rilevato alcune **criticità connesse alle prassi applicative delle norme**, quali **l'assenza di canali prioritari e riservati per consentire alle vittime di tratta di richiedere il permesso di soggiorno, difficoltà di applicazione del "percorso sociale", tempi delle procedure amministrative particolarmente lunghi, problematiche legate alla documentazione richiesta**.

Alcuni di questi problemi nel corso degli anni hanno inciso particolarmente sulla capacità del sistema anti-tratta di costituire un'alternativa credibile e affidabile al contesto di sfruttamento: talvolta i tempi eccessivamente lunghi di attesa del rilascio del primo permesso – durante il quale, come noto, non è possibile svolgere attività lavorativa e dunque avviare un percorso di inclusione sociale – scoraggiano la persona e non favoriscono la sua tenuta all'interno del programma.

Con particolare riferimento ai rapporti di **collaborazione con gli uffici di polizia**, in alcuni contesti è stato osservato come **il turn-over non favorisca il mantenimento di buone prassi** avviate in seguito all'instaurarsi di rapporti di fiducia. Questo ha avuto ripercussioni tanto per quel che riguarda gli Uffici Immigrazione quanto per le squadre mobili con cui un tempo vi era un rapporto più costante e frequente e dunque anche una maggior facilità nell'individuare, insieme, le modalità migliori per consentire alla vittima di rendere dichiarazioni in un contesto di fiducia e rassicurante.

Sebbene **nell'ambito della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale** nel corso degli ultimi anni siano state sviluppate buone prassi per la **tutela delle vittime di tratta**, si è osservato che, ancora oggi, vi è una **limitata identificazione delle stesse nella fase di registrazione della domanda presso la questura e dunque della compilazione del modulo C3**. Ancora, per quel che attiene il coordinamento tra i due sistemi di protezione, si è registrata una **scarsa applicazione dell'art. 32 comma 3bis D.Lgs. 25/08**, che prevede la possibilità per le Commissioni Territoriali di trasmettere gli atti in Questura per la valutazione dei presupposti per il rilascio del permesso ex art. 18 D.Lgs. cit.



Sono state condivise anche **buone prassi adottate da alcuni uffici**, riferite in particolare, in alcuni territori, ad un accesso facilitato e riservato per presentare la domanda di permesso di soggiorno, al rilascio di ricevuta attestante la richiesta di permesso in breve tempo e prima del parere del PM, dove necessario e ai buoni rapporti di collaborazione creatisi nel tempo.

Le questioni emerse nel corso dei seminari mattutini

Nel corso dei seminari sono emersi molti **temi interessanti, alcuni ricorrenti e trasversali a tutto il territorio nazionale**, alcuni specifici in relazione al tipo di fenomeno locale ed alle relazioni tra i diversi soggetti strutturate nel corso degli anni.

Ciascun relatore ha portato un contributo arricchente e fonte di spunti interessanti, con un giusto equilibrio tra taglio più pratico/formativo e uno più divulgativo afferente considerazioni sull'evoluzione del fenomeno e delle prassi applicative presso gli uffici.

Il **primo intervento del giurista** – dove non preceduto dalla Procura – è stato utile per un necessario **inquadramento del tema della giornata**, al fine di consentire a tutti i partecipanti, soprattutto personale di recente insediamento, di ricevere nozioni utili per un approfondimento o aggiornamento nella materia dei **permessi di soggiorno specifici per le vittime di tratta e grave sfruttamento**. In particolare si è fornito un quadro esaustivo della normativa contenuta nel Testo Unico con particolare riferimento ai permessi di soggiorno che possono essere rilasciati ai sensi dell'art. 18 e art. 22 com 12quatr D.Lgs. 286/98, alle Circolari interpretative intervenute nel corso del tempo ed alla giurisprudenza formatasi a tal proposito.

I relatori della **squadra mobile**, sebbene con sfumature diverse, hanno portato un contributo in parte formativo, **con riferimento alle fattispecie penali che vengono in rilievo, nello specifico gli artt. 600, 601 e 603bis del codice penale** e in parte espressivo di **considerazioni relative al fenomeno nella sua attualità** e dunque alle sfide che si pongono oggi per gli uffici investigativi.

Da parte di tutti i relatori intervenuti è emersa forte **la consapevolezza del valore del lavoro di collaborazione multi-agenzia** e dunque è stato dato risalto al messaggio, molto importante in un contesto di questo tipo, che **il lavoro di tutti i soggetti che operano a diverso titolo e mandato nel contrasto della tratta e nella protezione delle vittime diventa molto più efficace se si favorisce una sinergia e una collaborazione**, che consente a ciascuno, nell'ambito delle proprie funzioni di mettere a servizio le proprie competenze per il raggiungimento dell'obiettivo comune quale quello del contrasto alla tratta e al grave sfruttamento. La tratta, è stato detto, si affronta con una "reazione di sistema" che prevede interventi simultanei volti al contrasto e alla protezione, l'uno necessario all'altro e di pari importanza.

In particolare da molti dei relatori è **stata sottolineata l'importanza**, per coloro che lavorano nell'ambito investigativo, **di poter ricorrere alle competenze specialistiche degli operatori anti-tratta**, i quali, con il fondamentale **supporto dei mediatori linguistico-culturali**, anch'essi debitamente formati, possono contribuire, in un momento molto delicato, quale quello di un primo intervento sul luogo dello sfruttamento, **a creare un rapporto di empatia con la vittima per favorire una relazione di fiducia**, necessaria alla collaborazione con le autorità. I dirigenti degli uffici delle squadre mobili hanno inoltre evidenziato l'importanza dell'approccio che il personale impiegato



A.St.R.A.

Azione di SisTema Referral Antitrattra

presso i loro uffici deve avere, e dunque la necessità di porsi nell'atteggiamento di ascolto, privo di giudizio e con l'attenzione alle esigenze delle vittime.

Queste considerazioni avevano alla base la **consapevolezza degli elementi che sono alla base della resistenza delle vittime a denunciare i propri sfruttatori o trafficanti**, quali il forte isolamento, l'assenza della capacità di autodeterminarsi, la scarsa fiducia nelle autorità, il rapporto con il trafficante. Sul tema della limitata capacità di autodeterminarsi, è apparsa particolarmente interessante una riflessione, condivisa in alcuni contesti, sugli elementi distintivi tra il reato di tratta o riduzione o mantenimento in schiavitù, di cui all'art. 600 o 601 c.p. - che richiedono, tra gli altri, l'approfittamento della posizione di vulnerabilità - e il reato di sfruttamento del lavoro e intermediazione illecita ex art. 603bis c.p. - che prevede l'approfittamento dello stato di bisogno - elementi questi ancora oggi di difficile distinzione e oggetto di interpretazione da parte della giurisprudenza.

In alcune Regioni è emerso il tema **dell'intervento sinergico del personale di polizia e dell'ente anti-tratta nella fase immediatamente successiva agli sbarchi dei migranti**, tema rispetto al quale i partecipanti si sono impegnati a discutere di possibili procedure operative volte all'identificazione di possibili vittime di tratta o a rischio di diventare vittime di tratta o sfruttamento.

In alcuni casi sono state avanzate proposte di riflessioni su come ascoltare i migranti vittime di sfruttamento con una modalità congiunta (ad esempio sul luogo di lavoro o nel centro di accoglienza) o comunque su come favorire un previo intervento degli operatori sociali in un contesto relativo a segnalazioni o comunque di indagini. Da più parti si è auspicato l'avvio di una collaborazione più stringente nel campo dello sfruttamento lavorativo.

Da parte dei relatori referenti degli **Uffici Immigrazione si è dato atto della limitata applicazione dell'art. 18 D.Lgs. 286/98 nei diversi territori**. Le riflessioni sulle cause di tale tendenza sono confluite verso le medesime motivazioni, quali l'elevato numero di domande di protezione internazionale, a sua volta derivato da un cambiamento del fenomeno, la particolare formulazione della norma, la minor predisposizione delle vittime a denunciare gli sfruttatori.

Altrettanto la formulazione dell'art. 22 comma 12 quater D.Lgs. cit. è alla base della scarsa applicazione della norma, da qualche anno in ogni caso maggiormente invocata anche in forza della graduale maggiore emersione di casi di sfruttamento lavorativo.

Un tema emerso in molti contesti e particolarmente sentito è **la scarsità di interpreti/mediatori culturali** che possano favorire l'accesso delle persone presso gli uffici della questura e dunque anche la loro identificazione quali possibili vittime di tratta o sfruttamento.

Sebbene si siano ricordate le circolari del Ministero dell'Interno emesse nel corso degli anni per favorire la corretta applicazione dell'art. 18 TUI, si sono condivise le difficoltà applicative dovute ai motivi sopra esposti e dunque **si è incoraggiato l'avvio di una riflessione, anche a livello centrale, sulle modalità con cui dare nuovamente valore ad una norma che in passato ha costituito uno strumento prezioso per la tutela delle vittime di tratta, coniugando l'aspetto della protezione a quello della collaborazione con l'autorità giudiziaria e dunque il fiore all'occhiello della normativa italiana**.

In alcuni territori si è comunque dato atto delle buone prassi esistenti, quali canali privilegiati attraverso il contatto con il progetto anti-tratta, personale specificamente preposto alla ricezione delle domande di questo tipo, sportelli riservati.

I relatori dei progetti che realizzano il programma unico hanno fornito il loro interessante punto di vista rispetto al fenomeno in ciascun territorio, contribuendo in modo importante ad un



A.St.R.A.
Azione di SisTema Referral Antitratto

aggiornamento necessario dei partecipanti ed in generale del personale di polizia, che spesso ha una prospettiva diversa rispetto agli enti di assistenza.

I referenti del progetto territoriale hanno inoltre avuto modo di presentare i servizi offerti e le diverse articolazioni degli interventi sui territori, **approfittando per ricordare le modalità con cui contattare il progetto**, aspetto di fondamentale importanza nell'ambito di un meccanismo di *referral*.

Nel corso dei loro interventi sono **emerse le criticità relative all'applicazione degli strumenti di tutela**, tra cui le problematiche sopra dette, afferenti le procedure di rilascio dei permessi (l'accesso agli uffici immigrazione, la documentazione richiesta, i tempi, i rapporti con la Procura), le questioni relative alla fase di presentazione delle domande di protezione internazionale e alla sovrapposizione di queste ultime con le istanze ex art. 18 D.Lgs. 286/98.

In Calabria, Piemonte e Puglia sono intervenuti anche i magistrati della **Procura**, i quali hanno contribuito in modo significativo **nel fornire un quadro aggiornato del panorama relativo alla criminalità organizzata che opera nel contesto della tratta di persone e ad evidenziare le attuali difficoltà che incontra oggi l'Autorità inquirente**, tra cui quelle connesse alla natura transnazionale del fenomeno (con conseguente necessità di cooperazione di paesi terzi), alla difficoltà di avvalersi di interpreti qualificati e alle modalità di reclutamento e di sfruttamento delle vittime, che comportano una loro maggiore resistenza a collaborare nell'ambito di un procedimento penale. I Procuratori hanno valorizzato il lavoro di cooperazione multi-agenzia e la necessità di mantenere al centro la vittima, evitando di porre in essere attività che possano nuocere alla stessa comportando la c.d. vittimizzazione secondaria.

Si è inoltre dato risalto al tema della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo ed alla fattispecie di cui all'art. 603bis c.p., quali fenomeni di recente maggiore emersione e rispetto ai quali è necessario rafforzare gli interventi di contrasto ma anche di assistenza, volti alla protezione sociale, replicando il modello tradizionalmente utilizzato per le vittime di sfruttamento sessuale.

Il lavoro dei gruppi sul caso studio

La seconda parte del seminario è stata organizzata, in tutte le Regioni, con la medesima modalità, ossia con **un lavoro in gruppi inter-disciplinari, composti da personale della polizia – immigrazione e squadra mobile - e degli enti anti-tratta**.

Ciascun gruppo è stato composto da un numero massimo **di circa 15 partecipanti** – con lievi differenze in base all'ampiezza del territorio e agli spazi disponibili - per favorire lo scambio e la partecipazione attiva di tutti.

I gruppi sono stati creati **sulla base di un criterio territoriale**, al fine di garantire lo **scambio sulle prassi esistenti presso ciascun singolo territorio ed anche per favorire la ripresa effettiva di contatti tra il personale di polizia e degli enti**, nell'ottica della collaborazione futura. Effettivamente lo scambio dei contatti telefonici e dei canali di reperibilità, avvenuto a conclusione di molti dei gruppi, è stato un dato costante e dunque un risultato tangibile a conclusione di ogni seminario.

I gruppi hanno lavorato su un *case study* relativo ad un giovane uomo vittima di vicende riconducibili alla tratta a scopo di sfruttamento lavorativo ma anche allo sfruttamento lavorativo sul territorio nazionale e che dunque poneva questioni connesse all'inquadramento della fattispecie, ai possibili interventi di natura investigativa e di tutela della persona, ai possibili permessi di soggiorno rilasciabili.



Il lavoro è stato coordinato da persone di volta in volta individuate per la loro particolare esperienza, che hanno ricevuto preliminarmente input rispetto alle tecniche di conduzione dei gruppi e alle tematiche che sarebbe stato utile far emergere al fine di far riflettere i partecipanti sul metodo del coordinamento multi-agenzia secondo le indicazioni del National *Referral Mechanism*.

I gruppi hanno analizzato il caso suddiviso in tre parti, affrontando ciascuna di esse in sequenza:

1. La **prima parte** si riferiva **alla fase immediatamente successiva all'emersione di una situazione di possibile sfruttamento** di un giovane lavoratore proveniente dal Bangladesh, nella quale si trattava di condividere le iniziative che il personale di p.g. era chiamato ad assumere e si invitava a riflettere sulle attenzioni da avere nei confronti del lavoratore. Si è dunque favorito la discussione, oltre che sulle attività di iniziativa della p.g., quali gli accertamenti urgenti mirati ad individuare i soggetti responsabili dell'accadimento ed assicurare le fonti di prova, sul diritto della persona ad essere informata in una lingua a lei comprensibile dei propri diritti e dei servizi esistenti, sull'obbligo del personale intervenuto di rilevare gli indicatori di vulnerabilità e dunque di contribuire alla **"identificazione preliminare"** finalizzata all'assistenza della vittima, sulla necessità di avere attenzione ai bisogni primari e di operare una valutazione dei rischi a cui la persona è esposta ed infine sull'opportunità di segnalare la persona al personale dell'ente che realizza i programmi ex art. 18 sul territorio.

Questa prima parte di lavoro è stata funzionale a far riflettere su alcune questioni oggi cruciali, quali in primo luogo l'obbligo di identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento che deriva dalle principali fonti di natura internazionale ed europea¹ e che dunque è regolato nell'ambito del Meccanismo Nazionale di *Referral* che attribuisce un ruolo alle forze dell'ordine tanto nella fase dell'identificazione preliminare che formale. Sotto un profilo più generale la riflessione è stata condotta verso la necessità di valutare la grave vulnerabilità delle persone che vivono situazioni di questo tipo, che la nostra normativa richiede di "desumere" anche con riferimento al tipo di reato di cui sono vittime (art. 90quater c.p.p.).

È inoltre stata funzionale a ricordare i diritti delle persone che sono vittime di reati quali quelli in questione, in particolare quelli afferenti il diritto ad essere informato, così come previsto dall'art. 90bis c.p.p.

La discussione nei gruppi si è spesso incentrata sulle difficoltà di norma incontrate dagli agenti di polizia, quali in particolare la difficoltà di ottenere la fiducia delle persone interessate e dunque di procedere ad accertare i fatti mediante l'ascolto della vittima e la scarsità di interpreti disponibili. E' dunque proseguita sulle modalità di coinvolgimento degli operatori specializzati e dei mediatori linguistico-culturali messi a disposizione dal progetto.

2. La **seconda parte** descriveva il **primo contatto degli operatori specializzati degli enti anti-tratta con la potenziale vittima** e dunque le attività che di norma si rendono opportune in tale fase, che consiste nell'avvio dell'"**identificazione formale**" e nella eventuale proposta alla persona interessata relativa alla possibilità di aderire al programma di protezione.

¹ Art. 10 par. 2 Convenzione Consiglio d'Europe e art. 11 par 4 Direttiva 2011/36/UE.



Questa parte è stata funzionale a ricordare agli operatori le misure previste dal MNR e dunque le attenzioni da avere rispetto ad un'informazione adeguata, sotto il profilo legale e delle possibili alternative, ivi compresa l'adesione al programma ex art. 18, ad un approfondimento rispetto alla valutazione dei bisogni della persona, dei rischi a cui è esposta e di conseguenza alle esigenze di protezione ed infine alla collaborazione con le forze dell'ordine rispetto alle esigenze connesse alle indagini.

Per quel che attiene il diritto a chiedere un permesso di soggiorno la discussione si è spesso soffermata sulla questione del "percorso sociale" e dunque sulla necessità di rappresentare alla vittima la possibilità di denunciare i propri sfruttatori oppure no, salva la diversa procedura prevista dalla norma contenuta nell'art. 22 comma 12 quater TUI.

Altrettanto questa parte di lavoro è stata utile per condividere questi passaggi con il personale di polizia, che ha potuto conoscere le modalità di funzionamento del sistema anti-tratta (ad esempio come funziona la Messa In Rete).

3. La **terza parte** descriveva la possibile evoluzione della vicenda del giovane migrante, il quale, avendo scelto di entrare nel **programma di assistenza ex art. 18 TUI**, si apre con gli operatori del progetto e riferisce tutta la propria vicenda migratoria, svelando dettagli importanti per quel che riguarda le modalità di reclutamento e dunque la possibile configurazione del reato di tratta, lo sfruttamento lavorativo nei paesi di transito ed infine le condizioni lavorative qui in Italia.

I partecipanti sono dunque stati invitati a riflettere sui passaggi del processo di "identificazione formale" delle vittime di tratta, processo spesso lungo e complesso che gli operatori dei progetti anti-tratta affrontano nell'ambito del loro lavoro ricorrendo alla propria expertise ed anche al supporto dei mediatori culturali. Sono inoltre stati chiamati a discutere della **qualificazione giuridica dei fatti** di cui il giovane era stato protagonista e sul percorso legale, sotto il profilo del permesso di soggiorno, maggiormente rispondente ai suoi interessi. È stato inoltre chiesto agli operatori del progetto quali priorità avrebbero individuato nel suo **percorso di assistenza e integrazione sociale**. **La discussione in questa parte è stata incentrata sulla distinzione**, in termini di elementi costitutivi e di definizioni contenute nelle norme, **tra i reati di tratta di persone (art. 601 c.p.), anche interna al territorio nazionale, riduzione o mantenimento in schiavitù e sfruttamento lavorativo (art. 600 c.p.) di cui all'art. 603bis c.p.** Il dibattito è spesso risultato particolarmente ricco perché condiviso tra professionisti portatori di prospettive diverse, le une mosse dalla necessità di "accertare e provare un fatto" e le altre incentrate sulla prospettiva della vittima di gravi violazioni dei diritti umani quali i migranti che vivono vicende di tal genere.

In molti contesti la discussione si è particolarmente soffermata sulla **tipologia di permesso di soggiorno** che, in un caso del genere, si sarebbe potuto/dovuto rilasciare, spesso soffermandosi sulla annosa questione delle difficoltà applicative del percorso sociale.

Infine la **discussione sugli interventi da mettere in campo nell'ambito del programma di assistenza della vittima** ha permesso di condividere con il personale di polizia le difficoltà che quotidianamente incontrano gli operatori anti-tratta nell'offrire alle persone vittime di tali situazioni delle soluzioni "credibili", tali da favorire la fuoriuscita dallo sfruttamento e dunque alternative funzionali a un possibile inserimento nel contesto socio-lavorativo.



A.St.R.A.
Azione di SisTema Referral Antitrattra

I risultati ottenuti

Gli obiettivi che i progetti si sono posti con l'azione di sistema A.St.R.A. ed in particolare in questa seconda annualità, sono stati pienamente raggiunti.

In particolare la **riattivazione dei canali di comunicazione tra gli enti attuatori dei progetti e gli uffici della questura** sul rispettivo territorio di competenza è risultata evidente nel corso di ciascun seminario, nel corso del quale molti referenti delle questure si sono scambiati i contatti con gli operatori presenti ed hanno fornito indicazioni su come contattare l'ufficio.

Inoltre lo stimolo alla collaborazione sembra essere stato raccolto, in molti territori, immediatamente dopo gli eventi formativi: **in alcune regioni i progetti hanno registrato un aumento delle segnalazioni da parte degli uffici della squadra mobile relative a possibili vittime di sfruttamento**, in altre sono stati organizzati incontri che hanno inteso essere il seguito dei seminari, al fine di non disperdere quanto "seminato" nel corso degli stessi, con l'idea di dare vita ad un meccanismo locale di *referral* multi-agenzia. **Anche da parte dei Procuratori è emerso un interesse per l'avvio di incontri volti all'aggiornamento sul fenomeno** e allo scambio rispetto a possibili iniziative da intraprendere per rinnovare la collaborazione con i progetti che si occupano dell'assistenza delle vittime di tratta.

Può inoltre ritenersi raggiunto l'obiettivo di favorire occasioni di **formazione congiunta secondo l'approccio multi-agenzia**, al fine di garantire un costante aggiornamento del personale preposto a diverso titolo e mandato al contrasto della tratta e alla protezione delle vittime, con ciò adempiendo a quanto richiesto dalle norme internazionali (art. 10 Convenzione Consiglio d'Europa) e nazionali (art. 5 D.Lgs. 24/14) in materia e opportunamente ripreso dal Piano Nazionale di Azione contro la tratta ed il grave sfruttamento adottato dal Consiglio dei Ministri nel 2022. **L'ampia partecipazione in particolare del personale della Polizia di Stato è stata certamente dovuta al coinvolgimento diretto della Direzione Centrale del Dipartimento di p.s., a dimostrazione dell'efficacia di modelli formativi strutturati e coordinati dall'Autorità centrale.**

La metodologia utilizzata, ossia il lavoro in gruppi misti su casi studio, è apparsa particolarmente funzionale all'**approccio multi-agenzia**, perché ha permesso di favorire da una parte il confronto dei rispettivi punti di vista e dall'altra la conoscenza delle rispettive funzioni, del "modo di lavorare" e delle difficoltà che ciascuno incontra nella propria attività. In tal senso l'aver condotto i lavori **mantenendo come punto di riferimento il Meccanismo Nazionale di Referral ha permesso di favorire la divulgazione di tale importante strumento**, soprattutto tra il personale di polizia che meno conosce i documenti sviluppati nell'ambito del sistema anti-tratta.

Ancora, **la partecipazione nella mattina di altri soggetti particolarmente rilevanti nel contesto della tratta**, quali le Commissioni Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, le sezioni specializzate dei Tribunali, le Prefetture, i centri di accoglienza, gli Ispettorati Territoriali del Lavoro, hanno permesso di **rafforzare la sinergia tra tutti questi soggetti** e dunque di gettare le basi per la creazione o il rafforzamento di meccanismi locali di *referral* per la precoce identificazione e assistenza delle vittime di tratta e **per la formalizzazione, dove assenti, di Protocolli di Intesa multi-agenzia, obiettivo ultimo dell'azione di sistema A.St.R.A.**, peraltro in linea con quanto previsto dal Piano Nazionale di Azione contro la tratta ed il grave sfruttamento.



In ultimo, **la raccolta di informazioni, delle prassi e dei dati esistenti nelle sette Regioni permette di formulare proposte e raccomandazioni** (si veda di seguito) rispetto alla possibile implementazione di misure per l'efficace prevenzione e contrasto della tratta e per la precoce identificazione e assistenza delle vittime

Proposte e raccomandazioni

In considerazione di quanto osservato nelle sette Regioni interessate, si ritiene di formulare alcune **proposte e raccomandazioni finalizzate a migliorare la capacità del sistema di prevenire e contrastare con maggior efficacia i fenomeni della tratta** di persone e dello sfruttamento lavorativo e **a fornire adeguata tutela e assistenza** alle persone che ne siano vittime o rischino di diventarlo. Si allegano infine i programmi dei seminari formativi realizzati e uno dei casi studio utilizzati.

PROPOSTE E RACCOMANDAZIONI PER FAVORIRE UNA PIÙ AGEVOLE APPLICAZIONE DELLE NORME CONTENUTE NELL'ART. 18 E 22 COMMA 12QUATER D.LGS. 286/98

Avviare un percorso di riflessione, nell'ambito del Comitato tecnico istituito dal Piano Nazionale di Azione, **volto a formulare proposte di possibili modifiche normative che consentano di adattare le norme a quello che è il fenomeno nella sua attualità**; ad un lavoro di questo tipo sarebbe effettivamente utile raccogliere le esperienze condivise nell'ambito dei seminari formativi svoltisi nell'ambito dell'azione di sistema, con il contributo anche di altri progetti anti-tratta del territorio nazionale.

Promuovere l'adozione di una o più circolari del Ministero dell'Interno esplicative volte a favorire l'applicazione corretta delle norme sopra dette con particolare riferimento a:

- la possibilità per le persone che richiedono il permesso di soggiorno ex art. 18 D.Lgs. 286/98 di non collaborare con le Autorità (così come già previsto dalle Circolari del Ministero dell'Interno n. 1026 del 2.01.06² e 1150 del 28.05.07³);
- la possibilità per le persone che richiedono il permesso di soggiorno ex art. 22 comma 12quater D.Lgs. 286/98 di fornire la propria collaborazione anche a prescindere dalla formalizzazione della denuncia, così come chiarito dalla sentenza della Corte di Cassazione con la sentenza n. 3393/23⁴, che ha chiarito che la presentazione della denuncia e della collaborazione processuale devono essere intesi "come alternativi e non cumulativi";
- la non necessità del passaporto ai fini del rilascio del permesso di soggiorno ex art. 18 D.Lgs. 286/86, così come previsto dall'art. 9 comma 6 del DPR 394/99; altrettanto la possibilità di convertirlo in altro permesso con un documento equipollente al passaporto;

² Circolare Ministero dell'Interno, n. 1025/M/24UFF. VI, 2 gennaio 2006.

³ Circolare Ministero dell'Interno, n. 1150/M(8), 28 maggio 2007.

⁴ Cassazione civile, sez. I, 3 febbraio 2023 n. 3393.



A.St.R.A.

Azione di Sistema Referral Antitrattra

- la necessità di individuare canali privilegiati e riservati di accesso presso gli uffici delle questure per le persone vittime di tratta e/o grave sfruttamento e nell'interesse di queste ultime, per gli operatori dei progetti che realizzano il programma unico, sulla scorta di quanto a suo tempo previsto dalla Circolare del Ministero dell'Interno n. 300 del 24.07.00⁵;
- dare disposizioni circa la nomina, presso ciascuna Questura, di un referente, tanto per l'Ufficio Immigrazione quanto per la Squadra mobile, con cui il progetto che realizza il programma unico sul territorio possa interloquire agevolmente.
- la necessità di rilasciare il permesso di soggiorno specificamente dedicato alle vittime di tratta e grave sfruttamento "nel più breve tempo possibile", così come già indicato nella circolare 300 del 22.05.00⁶;
- indicazioni specifiche sulla documentazione richiesta, sulla gratuità e sul formato in cui il permesso di soggiorno deve essere rilasciato.

Promuovere l'adozione di procedure operative specifiche per quel che riguarda le modalità di rilascio dei permessi di soggiorno in favore delle possibili vittime di tratta nonché le procedure per la loro identificazione e referral nell'ambito della formalizzazione di domanda di protezione internazionale. Tra le procedure che si potrebbero prevedere un aspetto rilevante sarebbe quello afferente il rapporto con le Procure competenti per il rilascio di parere ai fini del permesso di soggiorno, affinché siano definite modalità e tempi uniformi.

PROPOSTE E RACCOMANDAZIONI AL FINE DI FAVORIRE L'IMPLEMENTAZIONE DI MECCANISMI DI REFERRAL LOCALI TRA TUTTI I SOGGETTI COINVOLTI NEL CONTESTO DELLA TRATTA DI PERSONE

Promuovere, così come previsto dal Piano Nazionale di Azione contro la tratta e il grave sfruttamento (2022-25) **l'adozione di Protocolli di intesa multi-agenzia su base regionale volti a realizzare modalità uniformi di intervento a tutela delle vittime di tratta** sulla scorta di quanto previsto dal Meccanismo Nazionale di Referral.

Proseguire nella promozione della formazione multi-agenzia del personale della Polizia di Stato congiuntamente con il personale degli enti del pubblico e del privato sociale che realizzano il programma unico ex art. 18 D.lgs. 286/98 nonché di tutti i soggetti che a diverso titolo e mandato hanno un ruolo nel contrasto e nella prevenzione della tratta ed il grave sfruttamento nonché nella protezione e assistenza delle vittime.

In tal senso sarebbe **auspicabile un accordo tra le Autorità nazionali competenti e dunque una strutturazione di modelli formativi** da realizzarsi con frequenza costante in tutti i territori del contesto nazionale

⁵ Circolare Ministero dell'Interno, Dipartimento di pubblica sicurezza, Direzione centrale Immigrazione e polizia di frontiera n. 300 C/2000/3903/A/12.214.18/1 Div. 24 luglio 2000.

⁶ Circolare Ministero dell'Interno n. 300C/2000/334/P/12.214/18/1div del 22 maggio 2000.



A.St.R.A.

Azione di SisTema Referral AntitratTA