



Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022-2025

*Adottato dal Consiglio dei
ministri nella riunione del _____*

INDICE

PARTE I

1. PREMESSA
 - 1.1 I principi e le finalità del Piano
 - 1.2 La struttura del Piano
 - 1.3 L'adozione del Piano

2. QUADRO DI RIFERIMENTO
 - 2.1 Stato dell'arte dell'attuazione del PNA 2016 -2018, raccomandazioni del GRETA e interventi sul territorio
 - 2.2 L'esperienza del Numero Verde e dell'Osservatorio antitrattra
 - 2.3 Il metodo delle simulazioni nelle scuole di specializzazione per operatori antitrattra
 - 2.4 La cooperazione con gli enti territoriali

3. QUADRO NORMATIVO INTERNAZIONALE, EUROPEO E NAZIONALE

4. LA PROSPETTIVA DI GENERE NELLA RISPOSTA ANTITRATTA: APPLICAZIONE DEL '*GENDER SENSITIVE APPROACH*' E TUTELA DELLE VITTIME

5. LE RIPERCUSSIONI DELLA PANDEMIA DA COVID – 19 E DEL CONFLITTO RUSSO – UCRAINO SUL FENOMENO DELLA TRATTA

6. GLI ATTORI DEL PIANO

7. LA DEFINIZIONE DEGLI INTERVENTI OPERATIVI

8. LA GOVERNANCE

9. LE QUATTRO DIRETTRICI E LE AREE D'INTERVENTO
 - 9.1 Prevenzione
 - 9.2 Persecuzione del crimine
 - 9.3 Protezione e assistenza delle persone trafficate o gravemente sfruttate
 - 9.4 Cooperazione

10. SISTEMA DI MONITORAGGIO E VERIFICA DEL PNA

ALLEGATI

Allegato 1 - Meccanismo Nazionale di *Referral* per le persone trafficate in Italia

Allegato 2 - Linee guida per la definizione di un meccanismo di rapida identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento

Allegato 3 - Procedure Operative Standard per l'identificazione di minorenni vittime e grave sfruttamento in Italia”

Allegato 4 - Saper riconoscere minorenni vittime di tratta e sfruttamento in Italia

Allegato 5 - L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di *Referral*

Allegato 6 - Linee-Guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura

Allegato 7 – Relazione sulle attività del Numero Verde Antitratta – Report 2021

PARTE I

PREMESSA

1.1 I Principi e le finalità del Piano

Il nuovo Piano Nazionale d'Azione contro la tratta (PNA), così come previsto dall'art. 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228, recante misure contro la tratta di persone si propone di definire *‘strategie pluriennali di intervento per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime’*.

Con questo obiettivo, in attuazione della Direttiva 2011/36/UE, recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n.24, dando continuità all'azione di Governo sul contrasto al fenomeno del traffico di esseri umani, il Ministro per le pari opportunità e la famiglia ed il Ministro dell'Interno, presentano al Consiglio dei ministri il Piano nazionale Antitratta 2022-2025,

Obiettivo strategico del nuovo PNA è quello di migliorare – in coerenza con un approccio unitario a livello europeo - la risposta nazionale al fenomeno della tratta, agendo nel rispetto dei diritti umani e del principio di non discriminazione, in un'ottica di *mainstreaming* di genere, di tutela dei diritti dei minori, delle donne e più in generale delle categorie vulnerabili.

Rispetto al tema della tratta occorre sviluppare capacità e competenze al fine di rafforzare l'assistenza diretta alle vittime, contrastare le attività criminali sottese allo sfruttamento, sensibilizzare, a diversi livelli, i *target* a rischio (ma anche segmenti non specifici della popolazione) ponendosi come ulteriore finalità quella di riuscire ad osservare, in modo corretto, i fenomeni per prevenirne gli effetti e quindi la reiterazione delle condotte lesive

Il Piano sarà parte integrante di una strategia unitaria di interventi che concorrono alla definizione di un solido presidio della condizione delle vittime, in particolare donne e bambini, anche in raccordo con quanto definito nell'ambito della Strategia Nazionale per la Parità di Genere e del Piano di Ripartizione delle risorse del *«Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità»*, in continuità con quanto previsto dalla legge del 15 ottobre 2013, n. 119, recante *“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e commissariamento delle province”*, del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023, del nuovo Piano Nazionale di prevenzione e contrasto all'abuso e sfruttamento sessuale dei minori, del V Piano Nazionale di Azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2022-2023 ¹(c.d. Piano Nazionale Infanzia) e

¹Il termine minore utilizzato nel testo viene ancorato alla definizione contenuta all'interno della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989, il cui art. 1 recita *‘ai sensi della presente Convenzione si intende per fanciullo ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile’*, nonché alle norme di diritto interno, art. 2 c.c. *‘La maggiore*

del Piano approvato dalla Commissione Europea a favore dei rifugiati ucraini, anche MSNA.

Parallelamente, il PNA lavorerà in sinergia con il Piano nazionale per l'integrazione dei titolari di protezione internazionale e il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022.

L'elaborazione del PNA 2022-2025 è stata impostata in coerenza con le quattro direttrici (*cd. four Ps*) sulle quali a livello internazionale sono improntate le strategie in materia di lotta alla tratta degli esseri umani, ossia prevenzione, persecuzione del crimine, protezione e integrazione sociale, cooperazione (*prevention, prosecution, protection, partnership*) e l'arco temporale di riferimento del Piano, allineato alla strategia europea sulla lotta alla tratta 2022-2025, riprende le stesse direttrici, allorquando individua quattro aspetti sui quali concentrare l'attenzione degli Stati Membri:

1. Ridurre la domanda che favorisce la tratta di esseri umani (*prevention*);
2. Smantellare il modello commerciale dei trafficanti, *online* e *offline* (*prosecution*);
3. Proteggere, sostenere ed emancipare le vittime, con particolare attenzione alle donne, ai minori ed alle categorie vulnerabili (*protection*);
4. Promuovere la cooperazione internazionale (*partnership*).

Oltre alla definizione dell'orizzonte temporale, sono riportate nel Piano anche le priorità di intervento, le amministrazioni competenti, le possibili fonti di finanziamento e le principali azioni che devono essere sviluppate sul territorio.

Considerata la rapidità con la quale il fenomeno della tratta evolve nel tempo e l'esigenza di eventuali riallineamenti delle indicazioni contenute nel Piano, la durata effettiva dello stesso è fissata nel triennio 2022-2025, prevedendo la possibilità di prolungamento a seguito di un processo concertato di monitoraggio e adeguamento.

Nell'ottica di una effettiva aderenza alla realtà e per meglio contrastare il fenomeno della tratta, mutevole e in continua evoluzione, saranno previste delle sessioni periodiche di aggiornamento e valutazione del PNA al fine di rivedere, eventualmente, le connesse azioni e progettualità.

L'adozione del primo Piano d'azione italiano contro la tratta 2016-2018 aveva risposto all'esigenza di sistematizzare e razionalizzare l'azione del Governo sul tema, ma ancor di più aveva favorito un approccio coordinato e cooperativo tra le varie amministrazioni centrali e periferiche coinvolte nella prevenzione e repressione del fenomeno.

Posto che la trasversalità delle competenze pubbliche coinvolte riguarda i vari livelli di governo, occorrerà con il nuovo Piano continuare il percorso di responsabilizzazione e coinvolgimento – particolarmente nella protezione delle vittime – degli enti territoriali quali enti di prossimità rispetto alla gestione del fenomeno e quali titolari di risorse dei fondi strutturali che possono, in modo complementare, potenziare le risorse nazionali messe a disposizione.

età è fissata al compimento del diciottesimo anno. Con la maggiore età si acquista la capacità di compiere tutti gli atti per i quali non sia stabilita una età diversa'.

Inoltre, risulta di fondamentale importanza rafforzare anche la cooperazione tra il livello istituzionale e il privato sociale, che è elemento indefettibile nella costruzione della strategia italiana, nell'ottica del mantenimento e rafforzamento delle reti pubbliche e private integrate operanti sui territori, orientate al c.d. "*lavoro multi –agenzia*".

Da ultimo si evidenzia che la natura transnazionale del fenomeno della tratta impegna il Governo ad adottare strumenti di partenariato e collaborazione anche con gli altri Stati interessati, sia nell'ottica della prevenzione dei reati e della cooperazione investigativa e giudiziaria, sia per favorire lo scambio di buone pratiche e di strumenti di lavoro, particolarmente rispetto ai Paesi di origine.

1.2. La struttura del Piano

Con il Piano Nazionale d'Azione contro la tratta 2022-2025 si intende consolidare e rilanciare l'azione del Governo e delle istituzioni volta a prevenire e contrastare la tratta degli esseri umani e ad assicurare un'adeguata protezione delle vittime, in linea con quanto previsto dalla Convenzione di Varsavia ratificata dall'Italia nel 2008.

Il Piano è il risultato di un lavoro condiviso, che ha visto il coinvolgimento della Cabina di Regia Nazionale (Amministrazioni centrali, Regioni e autonomie locali), del Comitato Tecnico a supporto della Cabina di Regia, delle Parti Sociali e delle principali realtà associative attive nel settore della prevenzione e del contrasto alla tratta degli esseri umani, tra le quali, le competenti Agenzie delle Nazioni Unite. L'adozione di un documento di programmazione strategica, con un orizzonte temporale pluriennale, rappresenta un elemento imprescindibile per la definizione e attuazione di politiche integrate ed efficaci

Per la definizione degli interventi in materia di politiche di contrasto alla tratta si prevede un'articolazione per Diretrici secondo le linee indicate dalla Convenzione di Varsavia e dalla direttiva europea 36/2011, recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24: Prevenzione, Persecuzione del crimine, Protezione e Cooperazione. A ciascuna Diretrice sono associate azioni specifiche che affrontano le dimensioni più problematiche della tratta di esseri umani.

In questo quadro non mancano gli elementi di continuità e di contatto con il Piano 2016-2018 perché il precedente Piano ha una validità strutturale che non è venuta meno, e perché la programmazione 2022-2025 deve necessariamente farsi carico delle problematiche già evidenziate nel precedente Piano e non ancora risolte.

In particolare:

Prevenzione

Si tratta della direttrice a cui viene associato il maggior numero azioni perché destinato a scongiurare l'ulteriore propagarsi del fenomeno, mediante azione di formazione e di rapida identificazione delle vittime.

Persecuzione del crimine

A questa Diretrice sono associate misure volte a far progredire ulteriormente il settore giustizia e le relative prassi, rafforzando la sicurezza delle vittime e lo smantellamento delle strutture criminali dedite al reato.

A tal fine, mediante il Piano si intende potenziare e mettere a sistema la collaborazione tra gli attori delle Reti territoriali, di sostegno alle vittime, implementando la sinergia con i soggetti istituzionali e le loro diramazioni territoriali (Ministero dell'Interno, della Difesa, della Giustizia, delle infrastrutture e della Mobilità sostenibili (MIMS), i Tribunali civili, penali e minorili). Ciò, avendo cura di tenere in considerazione, in tutti gli ambiti, incluso quello civile, gli interessi superiori delle vittime e degli eventuali minori.

Protezione

Questa Diretrice è finalizzata a definire le azioni di protezione delle vittime maggiorenni e minorenni.

Attraverso queste azioni vengono messi a disposizione strumenti per garantire la presa in carico e l'uscita dalla tratta di tutte le vittime a prescindere dall'età, dal sesso e dalla tipologia di grave sfruttamento a cui è sottoposta secondo un approccio *gender sensitive*.

Cooperazione

Dette azioni hanno carattere integrativo e di supporto rispetto alle altre misure e rappresentano la funzione di cooperazione con i Paesi di origine, per diffondere la cultura della legalità e imprimere un nuovo corso alla storia del fenomeno.

1.3. L'adozione del Piano

Con il Piano Nazionale d'Azione contro la tratta degli esseri umani 2022-2025 si intende consolidare e rilanciare l'azione del Governo e delle istituzioni volta a prevenire e contrastare la tratta e ad assicurare un'adeguata protezione delle vittime, in linea con quanto previsto dalla Convenzione di Varsavia, ratificata dall'Italia nel 2008.

Il comma 2 bis dell'articolo 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228 (recante Misure contro la tratta di persone), introdotto dall'art. 9 decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24 (recante Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI) prevede che con delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'interno nell'ambito delle rispettive competenze, sentiti gli altri Ministri interessati, previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza Unificata, è adottato il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani.

Il medesimo decreto legislativo n. 24/2014, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, ha attribuito al Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri compiti di indirizzo e coordinamento con riguardo agli interventi di prevenzione sociale del fenomeno della tratta degli esseri umani e di assistenza delle relative vittime.

Sulla base di tale previsione normativa, il Dipartimento, che ha già curato la predisposizione e l'attuazione del primo Piano nazionale d'azione contro la tratta ha avviato i lavori di predisposizione del nuovo Piano, in coerenza con gli indirizzi della Cabina di regia interistituzionale presieduta dalla Ministra per le pari opportunità e la famiglia riunitasi, da ultimo, il 14 aprile 2021 e delle indicazioni

emerse nella riunione plenaria del Comitato Tecnico del 24 giugno 2021 e nei successivi 4 tavoli tematici svolti tra il 15 e il 22 luglio 2021.

In tale ambito, è stata predisposta una bozza di Piano, condivisa con il Ministero dell'Interno nel gennaio del 2022 e diffusa per eventuali ulteriori osservazioni e/o integrazioni ai rappresentanti del Comitato tecnico nella riunione del 7 aprile 2022.

Acquisite le richieste d'integrazione, le osservazioni da tutti i partecipanti al Comitato e le schede operative recanti le misure programmatiche da attuare, il Piano è stato condiviso nell'ambito della Cabina di regia politica per la condivisione in sede di Conferenza Unificata e la definitiva adozione con delibera del Consiglio dei ministri.

2. QUADRO DI RIFERIMENTO

2.1. Stato dell'arte dell'attuazione del PNA 2016-2018 e raccomandazioni del GRETA e gli interventi sul territorio nazionale.

La redazione del nuovo Piano trae spunto dalle positive iniziative e progettualità poste in essere nell'ambito del precedente PNA 2016-2018, dal lavoro di confronto tra le varie istituzioni coinvolte e dai contributi degli esperti e delle organizzazioni della società civile.

Ovviamente, si è tenuto conto dei rapporti di valutazione sull'Italia da parte degli organismi internazionali, in particolare del report pubblicato il 25 gennaio 2019 a cura del Gruppo di Esperti GRETA (*Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*), istituito ai sensi dell'art. 36 della Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani del Consiglio d'Europa, ratificata dall'Italia con legge 2 luglio 2010, n. 108.

Nel proprio rapporto il GRETA, oltre ad avere riconosciuto i progressi compiuti dall'Italia nell'attuazione delle disposizioni volte al contrasto della tratta di esseri umani, ha evidenziato alcune criticità, fornendo le seguenti raccomandazioni:

1. Sviluppare e mantenere un sistema statistico completo e coerente sulla tratta di esseri umani compilando dati statistici affidabili sulle misure volte a proteggere e promuovere i diritti delle vittime nonché sulle indagini, sui procedimenti giudiziari e sui casi di tratta di esseri umani.

Le statistiche riguardanti le vittime dovrebbero essere raccolte da tutti i principali attori e consentire la disaggregazione in merito a sesso, età, tipo di sfruttamento, paese di origine e / o destinazione. Ciò dovrebbe essere accompagnato da tutte le misure necessarie per rispettare il diritto degli interessati alla protezione dei dati personali, anche quando le organizzazioni non governative che lavorano con le vittime della tratta sono tenute a fornire informazioni per la banca dati nazionale:

2. Intensificare gli sforzi per prevenire la tratta di esseri umani ai fini dello sfruttamento del lavoro. In particolare:

- formando gli Ispettori del lavoro in tutto il Paese, nonché altre agenzie ispettive, gli agenti delle Forze dell'ordine, i Pubblici Ministeri e i giudici;
- ampliando le competenze degli Ispettori del Lavoro, in modo che possano essere attivamente coinvolti nella prevenzione della tratta di esseri umani, compresa quella che riguarda i nuclei familiari e le piccole imprese nel settore alberghiero e in quello della ristorazione;
- monitorando la frequenza e l'efficacia delle ispezioni sul lavoro e assicurando che risorse umane e finanziarie sufficienti siano messe a disposizione degli Ispettori del lavoro per adempiere al loro mandato, anche in località remote a rischio di tratta nel settore agricolo;
- separando le funzioni di controllo dell'immigrazione dai ruoli dell'Ispettorato del lavoro e garantendo che gli Ispettori del lavoro privilegino l'individuazione delle persone che lavorano in situazioni irregolari vulnerabili alla tratta di esseri umani;
- rivedendo i sistemi normativi riguardanti i migranti che lavorano come operatori di assistenza domiciliare e assicurando che le ispezioni possano svolgersi nelle famiglie private al fine di prevenire l'abuso di lavoratori domestici e di individuare casi di tratta di esseri umani;
- rafforzando il monitoraggio delle agenzie di reclutamento e di lavoro interinale e rivedendo il quadro legislativo per eventuali lacune che potrebbero limitare la protezione o le misure preventive;
- sostenendo le iniziative di commercio etico e l'effettiva applicazione degli obblighi di “*due diligence*”, per monitorare le filiere di approvvigionamento, in particolare nel settore ortofrutticolo;
- sensibilizzando sia l'opinione pubblica, sia, in modo mirato, i lavoratori migranti, sui rischi della tratta a scopo di sfruttamento del lavoro e sul grave sfruttamento;
- prevedendo meccanismi efficaci per consentire ai lavoratori migranti presenti in modo irregolare di presentare reclami sugli standard lavorativi contro i datori di lavoro e di ottenere rimedi efficaci senza il rischio della condivisione dei loro dati personali o di altre informazioni con le autorità dell'immigrazione ai fini del controllo e dell'esecuzione dell'immigrazione.

3. Rafforzare gli sforzi per prevenire la tratta di minori, In particolare:

- sensibilizzando l'opinione pubblica sui rischi e le diverse manifestazioni della tratta di minori (compresi matrimoni precoci e forzati dei minori, accattonaggio e criminalità forzata);
- sensibilizzando e formando docenti, personale educativo e professionisti del benessere dei minori in tutto il Paese sulla tratta di esseri umani e le sue diverse forme e assicurare che i programmi di sensibilizzazione in materia di *Trafficking in human beings* (THB) siano messi in atto nelle scuole;

- integrando il tema della prevenzione della tratta nella formazione di tutto il personale che lavora con minori non accompagnati e separati, al fine di assicurare il superiore interesse del minore;
- prevenendo la scomparsa di minori non accompagnati o separati e garantendo che gli stessi possano beneficiare della protezione dei loro diritti e di soluzioni di cura efficaci, compresi alloggi sicuri e specializzati, accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria, in modo che non siano esposti ai rischi della tratta;
- agendo per affrontare le situazioni di violenza dei minori non accompagnati e separati, anche attraverso la cooperazione internazionale, e adottando misure positive per prevenire la tratta, l'identificazione di possibili minori vittime della tratta alle frontiere, un accesso efficace all'assistenza e alla protezione e la nomina tempestiva dei tutori.

4. Adottare ulteriori misure per migliorare l'identificazione proattiva delle vittime della tratta di esseri umani. In particolare:

- rafforzando l'approccio multi-agenzia nell'identificazione delle vittime introducendo in pratica un meccanismo nazionale di *Referral* che definisca le procedure e i ruoli di tutti gli attori di prima linea che possono entrare in contatto con le vittime della tratta e fornire assistenza e formazione sulla sua applicazione a tutti i soggetti coinvolti;
- aumentando gli sforzi per identificare proattivamente le vittime della tratta a fini di sfruttamento del lavoro, rafforzando la capacità e la formazione degli Ispettori del lavoro e di altre agenzie competenti e coinvolgendo Sindacati ed enti del terzo settore;
- adottando misure per identificare proattivamente le vittime della tratta per altre forme di sfruttamento, come la criminalità forzata, l'accattonaggio forzato, il matrimonio forzato e la rimozione di organi;
- garantendo una cooperazione efficace con gli enti del terzo settore, compresi quelle impegnate in operazioni di salvataggio in mare;
- fornendo agli enti del terzo settore coinvolti nell'identificazione delle vittime della tratta tra i richiedenti asilo risorse sufficienti per consentire loro di adempiere il compito;
- assicurando l'identificazione delle possibili vittime della tratta di esseri umani a tutti i valichi di frontiera conformemente ai principi raccomandati e alle linee direttrici sui diritti umani dell'UNHCR alle frontiere internazionali;
- assicurando la disponibilità di centri dedicati ai richiedenti asilo presunte vittime di tratta.
- assumendo iniziative per migliorare i processi di identificazione ed assistenza dei minori vittime di tratta, in particolare attraverso l'adozione in via prioritaria di un meccanismo nazionale di *Referral* per i minori vittime di tratta che tenga conto delle circostanze e delle esigenze specifiche dei minori vittime, coinvolga specialisti

dell'infanzia e garantisca che l'interesse superiore del minore sia la considerazione primaria in tutti i procedimenti relativi minori vittime della tratta di esseri umani e minori a rischio;

- assicurando che tutti gli attori coinvolti nella lotta alla tratta adottino un approccio proattivo e aumentino il loro lavoro di sensibilizzazione per identificare i minori vittime della tratta di esseri umani per diverse forme di sfruttamento, prestando particolare attenzione ai minori e ai minori non accompagnati e separati provenienti dalle comunità Rom;
- assicurando che i minori vittime della tratta di esseri umani in tutto il Paese, indipendentemente dal fatto che richiedano asilo o meno, beneficino delle misure di assistenza previste dalla Convenzione, compresi alloggi adeguati, accesso effettivo all'assistenza legale gratuita e sostegno psicologico;
- adottando ulteriori misure per affrontare il problema dei minori che scompaiono mentre sono affidati alle cure dello Stato e assicurando che vi siano indicazioni chiare su quale istituzione abbia la responsabilità principale per rintracciare i minori scomparsi e adottare le misure appropriate per notificare a tutte le autorità competenti al fine di assicurare che i minori siano rintracciati e dotati di adeguata protezione;
- monitorando l'efficacia e la qualità del sistema di tutela volontaria;
- assicurando assistenza a lungo termine per l'integrazione dei minori vittime della tratta.

5. Riesaminare la legislazione al fine di garantire che il periodo di recupero e di riflessione sia specificamente definito dalla legge come previsto dall'articolo 13 della Convenzione e che a tutte le possibili vittime straniere della tratta venga offerto un periodo di recupero e riflessione e tutte le misure di assistenza previste dall'articolo 12, paragrafi 1 e 2 della Convenzione durante questo periodo;

6. Adottare misure per facilitare e garantire l'accesso al risarcimento alle vittime della tratta di esseri umani. In particolare:

- riesaminando le procedure penali e civili in materia di risarcimento danni alle vittime al fine di migliorarne l'efficacia;
- consentendo alle vittime di esercitare il loro diritto al risarcimento, informandole, in una lingua che possono comprendere, del diritto al risarcimento e alle procedure da seguire e rafforzando la capacità dei professionisti del diritto di sostenere le vittime per chiedere il risarcimento;
- includendo il tema dell'indennizzo delle vittime nei programmi di formazione per i funzionari delle forze dell'ordine, i pubblici ministeri e i giudici;
- consentendo alle vittime di tratta che hanno lasciato l'Italia di beneficiare della possibilità di chiedere un risarcimento;
- istituendo un sistema di indennizzo statale effettivamente accessibile alle vittime della tratta di esseri umani, a prescindere dalla loro nazionalità e

dallo status di immigrazione, e rivedere l'importo massimo di € (euro) 1500 di indennizzo versato dallo Stato per garantire che corrisponda al danno reale subito vittime;

- utilizzando appieno la legislazione vigente in materia di congelamento e confisca dei beni per garantire un risarcimento alle vittime della tratta.

7. Assicurare che il rimpatrio delle vittime della tratta di esseri umani sia condotto nel dovuto rispetto dei loro diritti, sicurezza e dignità, compreso il diritto al non respingimento (articolo 40, paragrafo 4 della convenzione), e nel caso dei minori, nel pieno rispetto il principio dell'interesse superiore del bambino.

8. Garantire il rispetto dell'articolo 26 della Convenzione attraverso l'adozione di una disposizione sulla non punizione delle vittime della tratta per il loro coinvolgimento in attività illecite, nella misura in cui sono state costrette a farlo, e / o sviluppando orientamenti pertinenti.

9. Adottare misure per garantire che i reati di THB siano indagati e perseguiti in modo efficace, portando a sanzioni proporzionate e dissuasive.

10. Riesaminare il Codice di condotta per le organizzazioni non governative che intraprendono attività sulle operazioni di salvataggio dei migranti in mare al fine di consentire l'identificazione delle vittime della tratta di esseri umani tra migranti e rifugiati in mare e nei porti.

Il PNA 2022-2025 ha fatto proprie le raccomandazioni del GRETA, in sintesi con i contributi presentati nei tavoli di lavoro del Comitato tecnico dagli *stakeholders* pubblici e privati, e le altre ricerche sulla tematica.

In tal senso, si segnalano, tra gli interventi operativi attivati in ottemperanza alle raccomandazioni del GRETA, l'aumento dei fondi destinati alla prevenzione della tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento lavorativo e quelli assegnati per le campagne di sensibilizzazione sul fenomeno, oltre al potenziamento della formazione destinata agli agenti delle forze dell'ordine e, più in generale, a tutti gli operatori anti-tratta.

Sul Piano legislativo, è stata adottata, al fine di restituire effettività al diritto costituzionale di asilo (nonostante le criticità ancora presenti nella disciplina), la Legge n.173 del 2020 (di conversione del decreto legge n.130 del 2020), in sostituzione della Legge n.132 del 2018, che limitava i diritti dei richiedenti asilo attraverso un'interpretazione restrittiva della protezione complementare di cui all'art. 5, co. 6, d.lgs. 286/98) rendendo, così, la categoria più vulnerabile ai trafficanti.

Come si dirà più avanti, grazie alla legge 173/2020 si è introdotta inoltre la possibilità per i titolari di permesso di soggiorno per protezione speciale, incluse le vittime di tratta (*'permesso per casi speciali'*, di cui all'art.18, 4 comma, TU Immigrazione), di accedere all'accoglienza nell'ambito del Sistema SAI.

Ancora, sul Piano della tutela rafforzata a favore dei minori, nel 2017 è entrata in vigore la legge 7 aprile 2017, n. 47 che prevede una tutela e un'accoglienza specifica nei confronti dei minori stranieri non accompagnati (MSNA), regolando tutti gli aspetti legati alla protezione di questa particolare categoria vulnerabile: il diritto al tutore volontario ex art. 11 della Legge, l'uguaglianza sostanziale fra minori stranieri non accompagnati richiedenti o non richiedenti asilo in ordine al diritto di ottenere il permesso per minore età e all'accesso al sistema di *welfare*, l'omogeneità nelle procedure di accertamento dell'età, l'implementazione dell'affido familiare, l'armonizzazione del sistema di prima e seconda accoglienza, maggiori tutele del minore per il diritto all'istruzione, alla salute, durante i procedimenti amministrativi e giudiziari, ed all'art. 17 un programma di assistenza specifico per minori vittime di tratta, prevedendo per questi ultimi soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età.

L'art. 3 della legge 47/2017 ha poi disposto il divieto di respingimento ed espulsione (principio di 'non *refoulement*') dei minori stranieri non accompagnati, modificando il Testo Unico sull'Immigrazione, aggiungendo il comma 1 *bis*, all'articolo 19, secondo il quale "In nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati" (ad eccezione dei casi tassativamente indicati ed in ogni caso da considerarsi quale *extrema ratio*).

Nonostante alcuni decreti in attuazione della legge 47/2017 siano ancora da emanare ed alcune criticità del sistema non siano state risolte, la legge è considerata da parte dell'Agenzia UE per i diritti fondamentali come una *promising practice* nel contesto europeo.

In ordine alla prevenzione del problema dei minori scomparsi sollecitato dal GRETA, la Presidenza del Consiglio dei ministri aveva istituito già nel 2007 la figura del Commissario straordinario per le persone scomparse con funzioni di coordinamento tra le amministrazioni statali competenti in materia, analisi sui dati di persone scomparse e sulle attività delle istituzioni e degli altri soggetti impegnati sul tema, nell'ottica di monitorare in modo puntuale il fenomeno degli arrivi sul territorio italiano, soprattutto in relazione, appunto, ai MSNA che 'scompaiono' nelle rotte migratorie perché adescati da trafficanti durante il transito verso l'Italia, o all'arrivo, prima della fase della registrazione sul territorio, ovvero in attesa della presa in carico da parte dei servizi o, infine, a causa dell'allontanamento (volontario o forzato), dal circuito di accoglienza, e più in generale, al fine di analizzare e gestire i fenomeni di scomparsa dei cittadini.

L'ultima relazione dell'Ufficio del Commissariato di Governo, inerente al 2021, riconsegna valori statistici in continuo aumento rispetto a quelli registrati negli anni scorsi, anche a cause della pandemia da COVID-19 e degli eventi bellici che si avvicendano nel mondo: dal 1° gennaio al 30 novembre 2021 risultano in Italia 17.650 denunce di scomparsa, 8.767 delle quali riguardano persone che sono state ritrovate, mentre quelle ancora da ritrovare sono 8.883, con un incremento del 39.6% di denunce rispetto al 2020 e del 25.8% rispetto al 2019.

Sulle motivazioni della scomparsa, nell'82.62% dei casi, secondo quanto emerge dalle denunce alle forze di polizia, si tratta di allontanamento volontario (sono presenti anche situazioni di allontanamento da istituto e/o comunità, minori

presunte vittime di reato, disturbi psicologici, sottrazione del minore da parte del coniuge o altro congiunto) e di questa percentuale (che corrisponde in numeri assoluti a 14.406 casi di scomparsa), il 67.02% (corrispondente in assoluto a 9.656 casi), riguarda minori (di cui 2.696 minori italiani e 6.960 minori stranieri).

L'ultima Relazione Parlamentare depositata dal Garante Nazionale Infanzia e Adolescenza, inoltre, riferisce che nel 2021 sono arrivati in Italia 11.159 minori stranieri non accompagnati (dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali aggiornati al 31.3.2022 indicano 11.937 MSNA presenti nel sistema di accoglienza, mentre nell'anno precedente erano 7.080).

Si tratta prevalentemente di maschi (97,3%), in lieve aumento rispetto al 2020, con una riduzione della presenza femminile con un'elevata incidenza percentuale dei diciassetenni (62,9%) evidenziando la necessità di promuovere l'accompagnamento verso l'età adulta dei minori che si trovano a ridosso della maggiore età, al fine di garantirne l'autonomia.

Si segnala che con nota n. 636 del 14 aprile 2021, l'Autorità Garante ha sollecitato l'attuazione dell'articolo 1, commi 882 e 883, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Legge di bilancio 2020), che prevede l'adozione di un decreto da parte del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e finanze, per stabilire le modalità di erogazione dello stanziamento a favore dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, attraverso un incremento di un milione di euro annui per interventi a favore dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati, di cui alla Legge 7 aprile 2017, n. 47, rimborso, a favore delle aziende, di un importo fino al 50% dei costi sostenuti per permessi di lavoro retribuiti accordati come clausola di maggior beneficio ai tutori volontari di minori stranieri non accompagnati, adempimenti connessi con l'ufficio della tutela volontaria, rimborso a favore dei tutori volontari delle spese sostenute per adempimenti connessi con l'ufficio della tutela volontaria.

Sotto il profilo operativo, si evidenziano altresì le esperienze operate in seno al Dipartimento per le pari opportunità, quale *focalpoint* nazionale, e relative al lavoro dell'Osservatorio e del Numero Verde Nazionale Antitratta, delle scuole di formazione per operatori.

2.2 L'esperienza del Numero Verde e dell'Osservatorio Antitratta.

In attuazione del DPCM 16 maggio 2016, recante "*Definizione del Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale a favore degli stranieri e dei cittadini di cui al comma 6 bis dell'art. 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 dello stesso articolo 18*", dal 2017 ad oggi sono stati attivati in Italia n. 21 Progetti Anti tratta gestiti dal privato sociale o in collaborazione tra pubblico/privato, finanziati con bandi adottati dal Dipartimento per le pari opportunità.

Negli anni tali progettualità hanno realizzato e consolidato una proficua rete di collaborazioni, la cd. Rete Nazionale Anti tratta.

Trait d'union dell'intera struttura territoriale dei progetti è il Numero Verde Anti tratta, con il numero 800 290 290, istituito nel 2000 dal Dipartimento Pari Opportunità, attivo 24 ore su 24, 365 giorni all'anno, gratuito, anonimo e che consente di entrare in contatto con personale specializzato multilingue.

Nell'ambito degli interventi a favore della tratta, il Numero Verde, finanziato interamente dal DPO, è una Piattaforma nazionale della società civile, che convocata periodicamente, costituisce una sede istituzionale pubblica di confronto e di scambio di indicazioni e informazioni.

In qualità di postazione nazionale, il Numero Verde, deve provvedere alle azioni di seguito indicate:

- raccolta delle telefonate provenienti da tutto il territorio nazionale;
- prima lettura della richiesta;
- azione di "filtro" consistente nell'identificazione delle telefonate non pertinenti;
- deviazione delle telefonate pertinenti ai progetti con competenza territoriale rispetto all'area geografica di provenienza della chiamata;
- coordinamento dell'attività di "messa in rete nazionale" delle accoglienze e dei trasferimenti delle vittime tra i diversi progetti;
- monitoraggio dell'attività di emersione a livello nazionale.

La Piattaforma in esame, strutturando prassi e procedure di raccolta dati, di segnalazione e attivazione delle reti, di invio e trasferimento dell'utenza ai progetti territoriali, è l'unico dispositivo che consente alle operatività delle reti territoriali presenti sui territori di mantenere da una parte la propria autonomia e specificità operativa e metodologica e dall'altra di operare all'interno di un quadro e di una strategia unica orientata alla tutela dei diritti umani e al lavoro di rete multi agenzia. Oltre ad avere funzioni di emersione e segnalazione, il Numero Verde riveste una funzione pubblica di gestione e di raccolta dati anche a mezzo della detenzione e dello sviluppo di informazioni, oggi sempre più impegnato, in posizione di terzietà rispetto alle progettualità in corso, a svolgere azione di sistema, raccogliendo, in particolare, i dati e gli interventi con il sistema di raccolta denominato SIRIT (Sistema Informatizzato per la raccolta di informazioni sulla tratta), sulle evidenze che necessitano di essere fortemente implementate e sviluppate anche alla luce delle sollecitazioni provenienti dal GRETA e dagli organismi di monitoraggio del Consiglio d'Europa e degli altri organismi internazionali quali OSCE.

Il sistema SIRIT viene alimentato dai dati degli enti titolari/attuatori dei progetti di assistenza e protezione sociale delle vittime di tratta e sfruttamento, co-finanziati dal DPO ai sensi dell'art. 18 D.lgs. 286/98 e dell'art.13 Legge_228-2003.

Nei principali obiettivi del Piano, rientra anche quello della creazione di una banca dati centralizzata informatizzata, in grado di effettuare elaborazioni in tempo reale ed un monitoraggio che consente un'analisi approfondita del fenomeno e degli interventi di risposta immediati nell'ambito delle politiche di contrasto della tratta degli esseri umani.

Una corretta analisi del contesto non può prescindere dall'analisi dei dati raccolti negli ultimi tre anni (2019-2021) dal Numero Verde, pur nella consapevolezza che essi rappresentano solo una parte dell'intero fenomeno.

Dal punto di vista statistico, il rapporto 2021 *"Lotta alla tratta di persone e diritti umani. Un'analisi del sistema a sostegno delle vittime alla luce dei fenomeni di*

*grave sfruttamento in Italia. Lotta alla tratta di persone e diritti umani*², redatto dal Centro di Ateneo per i Diritti Umani “A. Papisca” dell’Università di Padova e che si inserisce nel quadro delle attività previste dal Piano di gestione del Numero Verde Anti tratta (nell’ambito dell’accordo tra il Dipartimento per le pari opportunità e la Regione del Veneto), fornisce alcuni dati significativi utili.

In generale, la stragrande maggioranza delle vittime di tratta e grave sfruttamento è rappresentata da donne, in misura minore vittime sono anche uomini, reclutati in Paesi con un alto tasso di disoccupazione e di povertà, con uno stato di diritto e un sistema di *welfare* minimo o assente, in molti casi caratterizzati da conflitti.

Rispetto alle nazionalità, sia con riferimento alle “valutazioni” che alle “prese in carico”, il ruolo assolutamente preminente è “occupato” dalle persone provenienti dalla Nigeria ed il dato deve essere letto anche in combinazione con quello riguardante il numero di arrivi via mare in Italia.

In relazione al dato degli sbarchi in Italia nel 2021, si segnala invece che le prime nazionalità sono state quelle tunisine, egiziane e del Bangladesh, mentre con specifico riferimento alle nazionalità delle donne giunte via mare, i paesi d’origine sono la Costa d’Avorio, la Guinea e la Tunisia. Altre nazionalità maggiormente coinvolte dal fenomeno sono la Romania, l’Albania, la Bulgaria, il Marocco e, dal 2019, anche le Filippine.

Con riferimento al soggetto segnalante e ai soli dati del 2021, emerge che la maggioranza delle segnalazioni sono state effettuate dalle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, sulla base delle specifiche Linee Guida su “*L’identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral*”³.

In questa prospettiva, appare necessario mantenere, e anzi rafforzare, l’attenzione sui meccanismi di coordinamento tra i sistemi della protezione internazionale e della protezione sociale in favore delle vittime di tratta, al fine di migliorare la capacità di identificare le possibili vittime di tratta da parte dei soggetti che operano nell’ambito del sistema della protezione internazionale.

Lo sfruttamento sessuale, che investe prevalentemente le persone di sesso femminile (mentre quello lavorativo sembra riguardare maggiormente il sesso maschile), risulta l’ambito con il più alto numero di casi, ad eccezione del Bangladesh e del Marocco, dove le persone risultano essere vittime di tratta maggiormente nell’ambito dello sfruttamento lavorativo.

In riferimento all’età delle vittime, si registra un coinvolgimento di minori in prevalenza di sesso femminile: sul punto, il sistema anti-tratta lavora con estrema attenzione per prevenire lo sfruttamento dei minori, specialmente in ambito sessuale.

Tutti gli altri ambiti assumono un carattere quasi marginale dal punto di vista statistico; i dati circa l’accattonaggio, i matrimoni forzati, la servitù domestica e lo stesso sfruttamento lavorativo sono minori rispetto a quelli relativi allo sfruttamento sessuale: ne consegue la necessità di un maggiore sforzo e impegno da parte di tutti

² https://www.osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2021/04/Report_Lotta-alla-tratta-di-persone-e-diritti-umani.pdf

³ <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/pubblicazioni/aggiornamenti-inerenti-linee-guida-i-richiedenti-asilo>

gli attori coinvolti nell'attuazione delle azioni del Piano nazionale al fine di rilevare meglio il fenomeno⁴.

Per questo, occorre un maggior impegno nella raccolta di dati che tengano conto anche dell'aumento dello sfruttamento sessuale nella prostituzione *indoor* e l'implementazione di nuove strategie per contrastare il fenomeno, a partire dall'approfondimento di studi e progetti che da alcuni anni a livello europeo hanno fatto emergere specifiche caratteristiche del reclutamento, del trasferimento e dello sfruttamento sessuale o di altre tipologie di traffico ad opera delle reti criminali transnazionali (vd. fenomeni collegati alle nuove tecnologie o alle nuove tecniche di reclutamento).

In stretta correlazione alle attività del Numero Verde, opera l'Osservatorio Nazionale Anti-tratta, istituito dal Dipartimento per le pari opportunità, quale strumento di osservazione e di monitoraggio, in grado di interpretare in modo costante ed aggiornato il fenomeno, di fungere da supporto alle politiche di prevenzione e contrasto alla tratta e di contribuire alla programmazione di strategie operative da declinarsi in azioni positive e concrete.

L'Osservatorio presenta, sulla pagina web ad esso dedicato, indagini statistiche relative alle principali aree del THB (osservatorio sullo sfruttamento sessuale, lavorativo, sull'accattonaggio forzato ed infine sulle economie illegali e ad altre tipologie di sfruttamento), normativa e giurisprudenza nazionali ed internazionali, rassegna stampa, pubblicazioni, reportistica, aggiornamento sugli eventi formativi ed i seminari sul tema, campagne pubblicitarie, ed infine, soprattutto, contiene relazioni sull'attività del Numero Verde e sui bandi per progetti Antitratta previsti dal Bando Unico di emersione, assistenza e integrazione sociale con il DPCM del 16 maggio 2016.

2.3. Il metodo delle 'simulazioni' nelle scuole di specializzazione per operatori anti-tratta.

Nell'esperienza italiana delle scuole di specializzazione per operatori anti-tratta, lo studio della casistica, oltreché dal punto di vista accademico e con lezioni frontali, viene sperimentato attraverso una metodologia innovativa, rinvenibile nel dato esperienziale e laboratoriale utilizzato, ossia *role playing*, simulazioni e studio di casi concreti di sfruttamento, sia lavorativo che sessuale, a danni di vittime di tratta, anche minori di età, con esercizi pratici e interdimensionali.

L'esercizio punta a rafforzare la capacità degli operatori nel far emergere le vulnerabilità, sviluppando capacità investigative all'avanguardia per identificare tempestivamente le persone vittime di tratta, svolgere nei loro confronti operazioni di prima assistenza e protezione, rispettandone i diritti, applicare procedure

⁴ Cfr. Linee Guida su "L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral", nell'ambito delle quali particolare rilevanza è stata dedicata alla individuazione di specifici set di indicatori di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, richiamate altresì in: https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/LineeGuida%20vittime%20sfruttamento%20lavorativo_P_14_CU_Atto_Re_p_n_146_7_ott_2021.pdf

standard nella segnalazione ai servizi che si occupano dell'assistenza alle vittime, presunte o identificate, studiare gli strumenti offerti dalla cooperazione internazionale per perseguire gli autori dei reati. L'obiettivo delle simulazioni è quello di apprendere modalità di intervento di contrasto alla tratta e protezione delle vittime secondo un approccio multi-agenzia, ossia un coordinamento tra tutti gli attori che a diverso titolo si interfacciano con il fenomeno della tratta.

La scelta dell'utilizzo del metodo dell'addestramento alle simulazioni deriva dall'esperienza di formazione del Centro di Eccellenza per le Unità di Polizia di Stabilità (CoESPU) dell'Arma dei Carabinieri, un centro internazionale di addestramento che coopera con 17 Organizzazioni Internazionali, istituito a Vicenza il 1° marzo 2005 da un'iniziativa italiana presentata al Vertice G8 di Sea Island (2004) e supportata dagli altri Paesi, con oltre 10.000 operatori stranieri, in particolare Forze di Polizia, provenienti da 112 Paesi, che hanno frequentato i corsi di formazione organizzati dal centro.

Sin dal 2016 l'OSCE ha condotto presso il CoESPU varie sessioni di formazione e addestramento internazionale al fine di sviluppare competenze specialistiche per contrastare il traffico di esseri umani, soprattutto lungo le rotte migratorie.

In Italia il personale delle diverse Istituzioni ed enti coinvolti nella lotta alla tratta e nella protezione delle vittime, ha partecipato grazie ad un'iniziativa voluta dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, hanno eseguito il training-addestramento internazionale presso il CoESPU di Vicenza ed il progetto ha beneficiato dell'importante sostegno finanziario dell'Italia e di Monaco, Germania e Svizzera, e dei contributi di Francia, Austria, Kazakistan, Andorra, Bielorussia e Ungheria. Le simulazioni hanno permesso, dal 2016 al 2021, di formare oltre 500 professionisti provenienti da 68 Paesi (dati aggiornati a febbraio 2021), creando una rete internazionale di operatori ed esperti. La metodologia è stata apprezzata sia dall'OSCE, che la considera il miglior approccio per il rafforzamento delle capacità in questo campo, sia dall'ONU, ed è diventato un modello per altre simulazioni OSCE in lingua russa (in Kazakistan nel 2018 e 2019), a carattere nazionale (in Albania nel 2021) e regionale (in Grecia nel 2021).

Le attività di simulazione, quindi, coordinate dall'OSCE e dell'Arma dei Carabinieri, sono partecipate anche da operatori della Magistratura, delle Forze dell'Ordine e del terzo settore selezionati sulla base di criteri legati all'esperienza lavorativa pregressa, nell'ottica multi-agenzia dell'approccio al contrasto del fenomeno, nonché dagli studenti della Laurea Magistrale in "*Human Rights and Multi-level Governance*" dell'Università di Padova (Dipartimento di Scienze Politiche Giuridiche e Studi Internazionali), che contribuiscono alla costruzione delle simulazioni, anche impersonando i trafficanti o le vittime, proprio perché l'esperienza sia interattiva ed il più possibile aderente alla realtà.

2.4. La cooperazione con gli enti territoriali

Le esperienze maturate nell'attuazione del primo Piano nazionale, adottato nel 2016, hanno reso ancora più evidente la necessità di un approccio coordinato,

multilivello e multi-agenzia, in modo particolare la cooperazione tra le istituzioni pubbliche e il privato sociale di riferimento, che è andata consolidandosi negli anni, rappresentando oggi il valore aggiunto della strategia italiana, sia per il mantenimento ed il rafforzamento delle reti pubbliche e private integrate operanti sui territori, sia per il contributo al nuovo Piano nazionale.

Il nuovo PNA prevede perciò un maggiore e più attivo coinvolgimento degli enti territoriali e locali; il rafforzamento della collaborazione istituzionale tra centro e periferia si pone come obiettivo quello di migliorare i traguardi raggiunti nella lotta alla tratta, garantendo standard omogenei in tutto il Paese coerentemente con le esigenze specifiche dei territori e in considerazione delle loro peculiarità.

Regioni, Province Autonome ed Enti locali hanno consolidato nel tempo le politiche sociali e sanitarie a favore delle diverse categorie di persone svantaggiate, ed è cresciuta negli anni anche la partecipazione diretta di Regioni ed Enti locali al sistema nazionale di interventi anti-tratta, in particolare nel ruolo di enti promotori dei progetti per l'attuazione del Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale di cui al DPCM 16 maggio 2016, finanziati con Bandi adottati dal DPO.

Nel Bando 4/2021, 12 dei 21 progetti risultano promossi da Pubbliche amministrazioni (10 da Regioni, 2 da Comuni), e secondo i dati disponibili (aprile 2022) circa il 75% delle prese in carico complessive del sistema nazionale sono realizzate da progetti promossi da Regioni e Comuni.

Sempre nel corso del Bando summenzionato, 10 di questi progetti hanno definito una azione di sistema che li vede lavorare assieme per il rafforzamento del modello multi-agenzia e dei sistemi regionali di intervento.

Le Regioni sono impegnate direttamente anche nelle progettazioni finanziate nell'ambito del Piano nazionale di contrasto al caporalato e allo sfruttamento in agricoltura.

Mentre alcune Regioni hanno già consolidato in questi anni le *expertise* in materia, a partire dal 2022 tutte le Regioni e le Province Autonome si renderanno protagoniste nell'attuazione delle *“Linee Guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura”* approvate, come già evidenziato, in Conferenza Unificata il 7 ottobre 2021, che assegnano un ruolo decisivo (identificazione formale delle vittime) ai sistemi operativi coinvolti nell'attuazione del Programmi di assistenza ed integrazione sociale per le vittime di tratta e sfruttamento ex art. 18 D.lgs.286/98 ed ex art. 13 L. 228/2003.

Anche la competenza delle Regioni e delle Province Autonome in materia di programmazione degli interventi sociali, sanitari, del lavoro e della formazione professionale, si ritiene essere un fattore decisivo rispetto al fondamentale tema della integrazione delle diverse azioni e delle differenti linee di finanziamento a favore delle categorie di utenti più vulnerabili.

Allo stesso modo, la funzione di coordinamento degli interventi è cruciale per favorire la definizione di sistemi multi-agenzia in raccordo con gli altri soggetti istituzionali che operano in materia (Procure, Prefetture, Questure, Ispettorati del Lavoro, organi di vigilanza Tribunale – Sezione protezione internazionale e

Sezione Lavoro - Commissioni Territoriali per la protezione internazionale) nonché con gli enti locali, con gli altri attori del territorio, e con il Terzo Settore.

Gli Enti locali hanno pertanto un ruolo importante nell'attuazione del Piano nazionale anti-tratta, considerato che la funzione sociale di tutela, presa in carico ed accompagnamento è coerente con il mandato istituzionale attribuito alle politiche sociali, per il tramite delle figure professionali partecipanti alla composizione delle *equipe* tecniche multidisciplinari già attive nei servizi territoriali di base di molti Enti locali.

L'espletamento delle funzioni sociali di tutela ed accompagnamento, che richiedono adeguati supporti tecnico professionali ed economici, sono pertanto co-progettate e condotte in partenariato con gli Enti antitrattra del terzo settore, nonché con le realtà della cooperazione che si occupano di richiedenti asilo, persone titolari di protezione internazionale, minori stranieri non accompagnati.

Le persone vittime di tratta, concluso il percorso di protezione sociale e convertito il permesso di soggiorno, restano sui territori e spesso permangono in condizioni di fragilità e vulnerabilità per le quali necessitano di un supporto di presa in carico socio assistenziale, spesso a fronte della forte criticità rappresentata dalla difficoltà connessa all'iscrizione anagrafica quando il fenomeno si intreccia con una condizione giuridica di irregolarità.

Le persone intercettate dai progetti antitrattra devono quindi poter accedere alle misure complessive di welfare universalistico messe in campo dagli Enti Locali sui loro territori per favorire integrazione ed inclusione: supporto educativo e relativo alla tutela minori, di formazione professionale, politiche per l'abitare, per l'inserimento lavorativo, etc.

Quindi l'Ente Locale territoriale di prossimità è il soggetto con cui è necessario consolidare procedure di presa in carico condivisa, da un lato i progetti antitrattra con le loro competenze specialistiche dall'altro i servizi socio assistenziali territoriali di base con le loro risorse e capacità : pertanto l'impegno di questo nuovo Piano, alla luce dell'esperienza precedente, sarà quello di valorizzare ancor di più la presenza degli enti territoriali, operando in sinergia con gli stessi, per raggiungere il fine comune della protezione ed inclusione delle vittime all'interno delle comunità.

3. QUADRO NORMATIVO INTERNAZIONALE, EUROPEO NAZIONALE.

In base ai dati diffusi dalle Nazioni Unite in occasione dell'ultima Giornata Internazionale contro la tratta di esseri umani, a livello globale le vittime femminili continuano a prevalere: le donne costituiscono il 46% delle vittime di tratta, mentre bambine e ragazze il 19%. Un terzo di tutte le vittime è rappresentato da persone minorenni, percentuale che è triplicata negli ultimi 15 anni.

Il 50% delle vittime di tratta è trafficato a scopo di sfruttamento sessuale mentre il 38% per sfruttamento a fini lavorativi. Nell'Unione Europea il 72% delle vittime è costituito da donne e bambine e la percentuale sale al 92% in riferimento alla tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale (<https://ec.europa.eu/anti->

[trafficking/system/files/2020-10/study_on_data_collection_on_trafficking_in_human_beings_in_the_eu.pdf](#).

L'Unione Europea riconosce la tratta come fenomeno globale, che tocca ogni Paese e ogni Regione e che persiste anche nell'Unione europea e impone agli Stati membri di porre in essere azioni specifiche.

La repressione della tratta di esseri umani è da tempo una priorità per l'Unione europea. Nel corso degli anni sono stati compiuti progressi sotto molti aspetti.

La cooperazione tra i principali soggetti interessati, anche a livello politico, tra autorità di contrasto e giudiziarie, nei contesti tanto nazionali quanto transnazionali, ha portato ad azioni penali e condanne, nonché a un miglioramento dei sistemi di individuazione delle vittime, così come dell'assistenza e del sostegno a loro favore. Sono state condotte campagne di sensibilizzazione, programmi educativi e iniziative di formazione con l'obiettivo di ridurre i rischi che le persone diventino vittime della tratta. Studi e relazioni hanno accresciuto le conoscenze in merito al fenomeno, contribuendo così allo sviluppo di adeguate strategie di risposta.

Nell'attuale ordinamento giuridico interno, la tratta di esseri umani è espressamente punita nell'ordinamento italiano dall'entrata in vigore della legge 11 agosto 2003, n. 228 con la quale sono stati riscritti gli articoli del Codice penale già relativi alla riduzione in schiavitù (artt. 600, 601 e 602). Le circostanze che comportano un aumento delle pene in caso di commissione di questi delitti sono state poi modificate dalla legge n. 108 del 2010 che ha inserito nel Codice penale l'art. 602-bis.

La legge del 2003 già prevedeva l'istituzione di un Fondo per le misure anti tratta (art. 12) e uno speciale programma di assistenza per le vittime di tratta (art. 13).

La disciplina del traffico di esseri umani nel nostro Paese è prevalentemente frutto dell'attuazione della normativa di derivazione europea (decisione quadro 2002/629/GAI e poi direttiva 2011/36/UE) e di convenzioni internazionali.

Circa quest'ultime, con la già citata legge del 2 luglio 2010, n. 108 il Parlamento italiano ha ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 2005, comunemente nota come Convenzione di Varsavia.

La Convenzione ha l'obiettivo di:

- prevenire e combattere la tratta di esseri umani, garantendo la parità tra le donne e gli uomini;
- proteggere i diritti umani delle vittime della tratta, delineare un quadro completo per la protezione e l'assistenza alle vittime e ai testimoni in modo da assicurare indagini e procedimenti giudiziari efficaci;
- promuovere la cooperazione internazionale nel campo della lotta alla tratta di esseri umani.

La Convenzione ha fissato per la prima volta una definizione di vittima, stabilendo anche delle disposizioni obbligatorie di assistenza in loro favore: cure mediche, sistemazione in un alloggio adeguato, protezione e consulenze legali, risarcimento, assistenza psicologica, supporto per il loro reinserimento nella società.

Le definizioni delle condotte punibili a titolo di tratta sono state poi ampliate dapprima con la legge 16 marzo 2006, n. 146 recante "*Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato*

transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001" e in seguito con l'adozione del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24, il quale ha dato attuazione nel nostro ordinamento alla Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime.

La Convenzione ONU contro il crimine organizzato transnazionale e il c.d. Protocollo di Palermo sulla prevenzione, soppressione e sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini forniscono, nello specifico una nuova e più ampia definizione del delitto di tratta di esseri umani. Con quest'ultima nozione si *“indica il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. (..)”* (art. 3 del protocollo addizionale).

La direttiva precisa, inoltre, che il consenso della vittima è irrilevante e che lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, compreso l'accattonaggio, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi.

Altre importanti misure sono state introdotte con il d.lgs. 24/2014, dal sequestro e la confisca di strumenti e proventi del reato di tratta (art. 7) alla possibilità di concedere protezione internazionale alle vittime (art. 11, par. 6). Particolare attenzione è posta nei confronti dei minori (artt. 13-16), dal decreto discende inoltre il DPCM 234/2016 ovvero il *“Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta”*.

La possibilità di concedere protezione internazionale ha trovato fondamento giuridico negli artt. 18 e 18-bis del d.lgs. 286/98 ss. mm. ii di cui più avanti.

Il decreto legislativo n. 24 del 2014 dispone, tra le altre cose, obblighi di percorsi formativi per i pubblici ufficiali (art. 5) e il diritto all'indennizzo delle vittime di tratta (art. 6), modificando per quest'ultimo caso le prerogative del Fondo per le misure anti-tratta di cui alla legge del 2003; individua nel Dipartimento delle pari opportunità della Presidenza del Consiglio il *“punto di contatto nazionale”* (art. 7) affidandogli compiti di coordinamento ed indirizzo, di valutazione delle tendenze del fenomeno, di monitoraggio ed elaborazione di statistiche e relazioni periodiche sui risultati.

Infine, l'art. 9 del decreto legislativo, aggiungendo il comma 2-bis all'art. 13 della legge del 2003, dispone l'adozione di un Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani (di seguito Piano Nazionale Anti tratta, Piano Nazionale o PNA).

Da ultimo, come già evidenziato, due ulteriori leggi che rafforzano la tutela delle persone vittime di tratta: la legge 29 ottobre 2016, n. 199 sul nuovo reato di 'caporalato' la e la Legge 7 aprile 2017, n. 47 (c.d. legge Zampa).

Pertanto, la normativa italiana per il contrasto al fenomeno risulta essere una delle più evolute, in particolare fra gli Stati che hanno ratificato il già citato Protocollo aggiuntivo contro il Traffico di Persone della Convenzione delle Nazioni Unite contro il Crimine Organizzato Transnazionale (cd. Convenzione di Palermo).

4. LA PROSPETTIVA DI GENERE NELLA RISPOSTA ANTI-TRATTA: APPLICAZIONE DEL ‘GENDER SENSITIVE APPROACH’ E TUTELA DELLE VITTIME.

Il riconoscimento dell'importanza della prospettiva di genere e della necessità di strutturare, nel contrasto al fenomeno del THB, approcci sempre più incentrati sui bisogni dei soggetti trattati, è inserito all'interno di strumenti ed impegni internazionali giuridicamente vincolanti quali, come già evidenziato, il Protocollo di Palermo, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta di esseri umani, la Direttiva del Parlamento Europeo 2011/36/EU; gli Stati membri dell'OSCE hanno inoltre adottato in questi anni una serie di impegni specifici sul tema, riconoscendo la discriminazione basata sul genere tra le cause profonde del traffico di esseri umani (PC.DEC/557, MC.DEC/10/11) e sottolineando la necessità di affrontare gli aspetti specifici relativi al *gender* nella risposta antitratta (MC.DEC/6/17, MC.DEC/7/17).

A fini monitorativi, lo stesso Ufficio del Rappresentante speciale e Coordinatore per la lotta alla tratta di esseri umani OSCE ha realizzato e pubblicato nel 2021 i risultati di un progetto di ricerca multi-metodologica *Applying Gender-Sensitive Approaches in Combating Trafficking in Human Beings* attraverso indagini, interviste e riunioni di partecipanti provenienti da più della metà degli Stati membri dell'organismo promotore, in un confronto tra esperti anti-tratta, attori dei servizi sociali, forze dell'ordine e sopravvissuti al sistema, offrendo un resoconto completo delle problematiche di genere nella tratta di esseri umani ed una base di discussione sulle possibili modalità di applicazione del modello di approccio *gender sensitive*. L'analisi dei dati OSCE ha evidenziato che gli uomini e le donne (ed anche i minori di entrambi i sessi) vittime di tratta a fini sessuali richiedono interventi di assistenza molto diversi tra loro, dovuti alla presenza di vulnerabilità e modalità di sfruttamento differenti.

Le donne e le fanciulle subiscono, maggiormente violenza fisica e sessuale, anche contestualmente, da parte dei trafficanti/sfruttatori/clienti, pertanto il supporto sanitario è volto a curare dapprima specifiche lesioni corporee (in relazione al genere), con conseguenze ovviamente anche sulla salute fisica, ginecologica e mentale, producendo effetti di lungo termine.

Inoltre l'accesso alle cure mediche per le donne può essere più difficile in determinati contesti (es. difficoltà delle donne islamiche di essere visitate da uomini senza la presenza di un familiare di sesso maschile ovvero carenza di medici donna che si occupino di donne); nella fase successiva, quella di 'ricostruzione' dell'identità, la donna ha invece necessità di misure di *empowerment* che la supportino e ne sostengano il valore durante le fasi di ricerca di lavoro, autonomia abitativa, accesso all'istruzione.

Tra le vittime di sesso maschile (uomini e fanciulli) trattate a fini sessuali, invece, le cure medico-sanitarie apprestate riguardano maggiormente il supporto psicologico, settore nel quale si registrano tassi più elevati di richieste.

La ragione risiede nel fatto che lo stupro è poco denunciato da parte degli uomini e dei ragazzi poiché, oltre alla drammaticità del vissuto, difficile da narrare, prendere coscienza di quanto accaduto e raccontarlo a terzi pregiudica, in alcune culture, l'affermazione piena della mascolinità e dell'identità del soggetto.

Altra peculiarità rispetto alla protezione dei ragazzi sfruttati sessualmente riguarda la carenza di medici uomini addestrati ad occuparsi di casi di stupro perpetrati ai danni di un individuo di sesso maschile.

Da ultimo, i sintomi riscontrati dalle donne e dalle fanciulle vittime di tratta a fini sessuali sono ben differenti da quelli sofferti dai maschi nei casi di traffico per sfruttamento lavorativo o di altre forme di abuso tradizionalmente correlate a uomini e ragazzi.

I risultati della ricerca OSCE dimostrano ancora che la presenza di pregiudizi e la mancanza di metodi adeguati per l'eliminazione di stereotipi legati al sesso delle vittime ingenera ripercussioni anche sul modo in cui le stesse vengono considerate all'interno dei sistemi di protezione di riferimento, con un elevato rischio di parziale o inefficace tutela dei diritti dei soggetti trattati, dovuta sia alle difficoltà che si riscontrano in fase di identificazione, sia alle criticità che emergono nell'ambito della protezione e dell'assistenza della vulnerabilità, con esiti infausti quali la mancanza di riconoscimento della potenziale vittima e/o dell'effettivo trauma, azioni discriminatorie (si pensi al caso delle vittime del mondo LGBTIQ), il pericolo di vittimizzazione secondaria, l'insufficiente assegnazione delle risorse necessarie a soddisfare le esigenze del soggetto trattato, il rischio di *re-trafficking*, sindromi post-traumatiche da stress.

Sovente gli strumenti legali o politici atti ad arginare il fenomeno non indicano in modo chiaro come intendere il genere e quando utilizzare l'approccio *gender sensitive*, oltre al fatto che mancano azioni di sensibilizzazione e campagne informative sul significato applicativo della metodologia: in assenza di un *focus* completo su tutti gli aspetti legati al genere, viene ad essere interrotto ed ostacolato anche lo sviluppo di sistemi di assistenza e protezione, nonché meccanismi di prevenzione o strategie di perseguimento del crimine incentrati sulle esigenze specifiche delle vittime.

Nella 21° Conferenza dell'Alleanza di Paesi OSCE contro la tratta di persone, sono state condivise le conclusioni e le raccomandazioni presentate nella ricerca summenzionata e tutti i soggetti presenti e coinvolti nelle operazioni antitratta sono stati sollecitati ad applicare in modo sistematico, nei vari sistemi nazionali di identificazione delle vittime, l'approccio '*gender sensitive*'; è stato anche affrontato nuovamente il tema dei pregiudizi e degli stereotipi di sistema che spesso portano a supposizioni su varie forme di sfruttamento nei confronti del genere delle vittime, con la conseguenza che la maggior parte delle vittime identificate dagli Stati continua ad essere costituita da donne e ragazze sfruttate sessualmente e da uomini e ragazzi vittime dello sfruttamento lavorativo.

Rimane quindi trascurato il fatto che sia le donne che gli uomini vengano sfruttati per una vasta gamma di scopi diversi rispetto a quelli tradizionali (servitù domestica, prelievo di organi, accattonaggio, criminalità forzata) ed il rischio è quello di non prestare sufficiente attenzione a queste tipologie di traffico, con ripercussioni sia sul sistema di protezione della vittima sia su quello della prevenzione del crimine.

L'OSCE raccomanda quindi agli stati aderenti di offrire una formazione sensibile alle specificità di genere rivolta a tutti gli attori coinvolti nelle operazioni antitrattra ed alle vittime stesse, affinché si sviluppi una maggiore consapevolezza sul tema e si rifletta sull'esistenza di diverse tipologie di sfruttamento, posto che spesso la protezione tende a concentrarsi su vulnerabilità 'modellate' secondo un'idea di 'vittima ideale' che ostacola il processo di identificazione e rende difficile l'emersione delle vulnerabilità che non si allineano al *cliché* tradizionale del soggetto trattato.

In accordo sia con le raccomandazioni OSCE, sia con la Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021 sull'attuazione della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime (2020/2029(INI)), che, al punto 12 espressamente "*deplora il fatto che le esigenze specifiche delle vittime in situazioni vulnerabili come le donne, i minori, le persone LGBTIQ, le persone con disabilità e le persone appartenenti a gruppi razziali siano spesso trascurate ed esorta gli Stati membri a garantire alle vittime la fornitura di servizi e sostegno basati sulla specificità di genere e appropriati alle loro esigenze*", invitando gli Stati ad affrontare in particolare le esigenze delle persone LGBTIQ+, in quanto particolarmente vulnerabili alla tratta a causa dell'effetto cumulativo dei diversi tipi di discriminazione basata sull'orientamento sessuale e l'identità di genere, il PNA vuole porre particolare attenzione anche e soprattutto alle tipologie di vulnerabilità non evidenti, quelle celate dietro le rotte di migranti, non riconoscibili o non identificabili perché non registrate ufficialmente all'arrivo in Italia (vd. tra gli altri donne e minori sfollati da territori interessati da conflitti bellici), le minoranze etniche, religiose, le vittime di tratta che presentano disabilità fisiche e psichiche, e, si ribadisce, quelle appartenenti al mondo LGBTIQ+, soggetti maggiormente vulnerabili a cui spesso non viene prestata idonea assistenza a causa di mancanza di formazione specialistica, di strumenti operativi, di pregiudizi sugli stereotipi strutturali.

Comprendere il fenomeno della tratta alla luce delle dinamiche di genere significa infine investire su politiche di prevenzione più efficaci progettate in attuazione di tutti gli impegni nazionali, comunitari ed internazionali in materia di *gender equality e di equal treatment*, nell'ottica di eliminare le disuguaglianze nonché di promuovere l'uguaglianza di genere all'interno dei sistemi nazionali di riferimento. Sul punto, il PNA si pone come strumento in cui possono trovar sede azioni di divulgazione della cultura antidiscriminatoria nelle operazioni di riconoscimento e protezione di vittime di tratta, con interventi di formazione sensibile alla dimensione di genere e a i minori rivolta a tutti gli operatori del settore, di concerto

con gli enti e le istituzioni coinvolti nella lotta antitratta, al fine di migliorare l'identificazione precoce di coloro che possono diventare vittime della tratta.

5. IL SISTEMA ANTITRATTA: LE RIPERCUSSIONI DELLA PANDEMIA DA COVID-19 E DEL CONFLITTO RUSSO-UCRAINO SUL FENOMENO DELLA TRATTA

Nonostante i progressi compiuti, la tratta di esseri umani rimane una grave minaccia nell'Unione europea, che ogni anno mette in pericolo migliaia di persone, in particolare donne e minori. I trafficanti sfruttano le disuguaglianze e la vulnerabilità economica e sociale delle persone. Tali fattori sono stati esacerbati dalla pandemia di COVID19, che ha reso più facile per gli autori della tratta trovare vittime e ha portato da un uso più massiccio delle strumentazioni informatiche e di conseguenza ad un maggior accesso a internet e ai social network.

La pandemia in corso ha infatti accelerato inaspettatamente l'utilizzo di Internet come mezzo di reclutamento e si può prevedere che nei prossimi anni assumerà un ruolo preminente rispetto alla tematica. Del resto, come ha potuto già rilevare l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, *“le cronache di tutti i giorni registrano drammaticamente la dilagante espansione di episodi di violenza che a vario titolo coinvolgono vittime infra diciottenni (..)”*.

In tale contesto deve essere rilevato che dal 1° gennaio al 30 maggio 2020 la Polizia postale ha svolto *“311 indagini di adescamento di minori, 18 operazioni di rilievo, 874 indagati di cui 43 arrestati, 616 perquisizioni personali, locali e informatiche, 25.706 siti web monitorati, 2.428 siti pedopornografici inseriti in black list”*, registrando un notevole incremento durante il periodo della prima ondata di COVID19 e il conseguente *lockdown*.

La pandemia ha inoltre ostacolato l'accesso delle vittime alla giustizia, all'assistenza e al sostegno così come la risposta della giustizia penale a tale crimine. I trafficanti sono passati inoltre a un nuovo modello di business di reclutamento e sfruttamento online delle vittime, circostanza questa che rende più difficile il compito delle autorità di contrasto e della magistratura.

La guerra tra Russia e Ucraina ed il rapido e massiccio flusso migratorio che ne è derivato ha acceso inoltre i riflettori sul rischio di gravi abusi e sfruttamento cui sono sottoposte le persone che si stanno spostando anche all'interno dei confini europei, in particolare donne, minori, persone con disabilità, malattie gravi e/croniche. Dal 24 febbraio 2022, giorno dell'invasione russa dell'Ucraina, sono 168.862 i cittadini ucraini arrivati in Italia, 161.420 dei quali alla frontiera e 7.442 controllati dal compartimento della polizia ferrovia del Friuli Venezia Giulia. Tra essi 89.728 sono donne, 28.467 uomini e 50.667 minori (fonte Ministero dell'Interno - dati al 5 settembre 2022). Vista l'alta prevalenza di donne e minori (anche non accompagnati) fra le persone in fuga dall'Ucraina, da più parti è stato evidenziato il rischio che le organizzazioni criminali possano sfruttare la situazione per reclutare vittime destinate alla tratta di esseri umani ed allo sfruttamento sessuale e lavorativo; tutti gli organismi europei ed internazionali hanno sottolineato l'importanza di monitorare il fenomeno in modo puntuale e di

adoperarsi sia per prevenire la diffusione del fenomeno sia per intervenire a sostegno delle vittime.

Il Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza nei confronti dei minori stranieri non accompagnati provenienti dall'Ucraina a seguito del conflitto in atto, nominato con OCDPC n. 876/2022 ha adottato un'apposita sezione del "Piano minori stranieri non accompagnati" per "ricerca in caso di scomparsa".

Il Piano richiama in particolare l'attenzione sui contenuti dell'art. 17 della legge n. 47/2017 sottolineando come, a livello territoriale, l'attività di prevenzione resti indispensabile per individuare misure adeguate di prevenzione e contrasto di possibili fenomeni di tratta ovvero altre forme illecite come l'inserimento in organizzazioni criminali o di sfruttamento e lavoro nero.

6. GLI ATTORI DEL PIANO

La tratta degli esseri umani è un fenomeno complesso che può essere aggredito e contrastato solo agendo contemporaneamente su più leve, che tengano conto, singolarmente e complessivamente, con un approccio comprensivo ed in maniera coordinata, dei molteplici aspetti che caratterizzano il fenomeno stesso. È un fenomeno, quindi, che richiede una *Governance* multilivello e multi-agenzia.

L'offerta di servizi che si è costruita nel nostro Paese attraverso l'utilizzo dei diversi canali di finanziamento, in particolare quelli derivanti dall'applicazione dell'art. 13 della L. 11 agosto 2003, n. 228 e dell'art. 18 D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, e a seguire dal D.P.C.M. 16 maggio 2016, riflette il sistema di protezione socio-assistenziale delineato dalle norme nazionali di protezione e contrasto alla tratta, e si articola in 4 fasi principali, a cui si rifanno tutti i soggetti attuatori operativi nei diversi territori:

- Fase di contatto, emersione e tutela della persona;
- Fase di prima assistenza propedeutica ai processi di inclusione sociale;
- Fase di formazione professionale e inserimento lavorativo;
- Fase di inclusione sociale e avvio all'autonomia abitativa.

Le azioni per la lotta alla tratta di esseri umani a scopo di grave sfruttamento si muovono sostanzialmente su due canali, che ripercorrono il solco del «doppio binario» della norma italiana.

Il nostro ordinamento, infatti, si è dotato dal 1998 di un importante strumento di tutela delle vittime, l'art. 18 del Testo Unico Immigrazione, adottato con Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998, che prevede la possibilità di rilascio di uno speciale permesso di soggiorno allo straniero sottoposto a violenza o a grave sfruttamento, quando vi sia pericolo per la sua incolumità dovuta al tentativo di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione criminale o a causa delle dichiarazioni rese in un procedimento penale contro i trafficanti.

Il permesso di soggiorno per "casi speciali" può essere rilasciato sia in seguito ad una denuncia della vittima (c.d. percorso giudiziario, su proposta o previo parere del Procuratore della Repubblica) sia in assenza di questa (c.d. percorso sociale) ed

è proprio in riferimento al “percorso sociale” che si parla di ‘doppio binario’ di tutela, perché la persona sfruttata è libera di decidere se esporsi o meno al rischio di ritorsione a seguito di denuncia ed indipendentemente dalla scelta, lo Stato ne garantisce la piena assistenza.

Riprendendo tale ripartizione, anche gli strumenti legali ed operativi antitratta viaggiano su due fronti.

Il primo concerne più propriamente il contrasto e la repressione dei crimini legati allo sfruttamento di esseri umani, compito affidato a tutte le Forze dell’Ordine.

Il secondo concerne la prevenzione della tratta e la protezione delle vittime, ed è ovviamente di pertinenza dei servizi sociali pubblici e degli enti del privato sociale accreditati attraverso l’iscrizione nell’apposita sezione (la sezione II) del registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività a favore degli immigrati, istituito dall’articolo 52 del D.P.R. 334/2004 (Regolamento di attuazione del testo unico sull’immigrazione).

Il contesto migratorio, infatti, è uno dei canali preferenziali all’interno dei quali il fenomeno della tratta si manifesta maggiormente: esso è condizionato da diversi fattori e negli ultimi anni ha avuto significativi cambiamenti (provenienza geografica, motivazioni della migrazione, rotte percorse, ecc.).

Si va dal progressivo aumento delle persone non regolari, presenti nel territorio, ma non facilmente rintracciabili dalle autorità e dalle istituzioni, alla presenza storica delle mafie italiane e il successivo radicamento di piccole e grandi organizzazioni criminali straniere, fenomeni capaci di rigenerarsi continuamente e rinnovare il proprio modo di operare, nonostante la imponente attività della magistratura e delle forze dell’ordine, dalle modifiche e le nuove introduzioni legislative sulle tematiche dell’accoglienza, dell’inclusione sociale e della sicurezza alla pandemia da corona virus 19, ovviamente, che ha limitato la libertà di circolazione e messo a dura prova il rapporto di solidarietà fra gli Stati membri UE fino ad altre situazioni specifiche di sfruttamento non legate ai fenomeni evidenziati.

Tutto questo, ma non solo, rende complesso il lavoro degli attori coinvolti nel contrasto alla tratta che evidentemente necessita di una certa flessibilità nella programmazione degli interventi, di costanti aggiornamenti delle competenze e degli strumenti a disposizione nonché di nuove e rinnovate collaborazioni istituzionali e sociali.

Nell’ambito del contrasto e della repressione del crimine un ruolo di assoluta rilevanza è da attribuire alle Forze dell’Ordine e alla magistratura.

Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza, Corpo delle Capitanerie di porto-Guardia costiera, svolgono un’azione preventiva e repressiva di assoluto rilievo attraverso attività di investigazioni di polizia giudiziaria a livello nazionale, con particolare riferimento alla ricerca e cattura dei latitanti più pericolosi ed alle organizzazioni criminali di stampo mafioso legate al traffico e al contrabbando, alla raccolta, analisi ed elaborazione dei dati e delle informazioni connesse alle fenomenologie criminali più rilevanti, alla cooperazione internazionale con i paesi esteri nella lotta al crimine organizzato con reciproco scambio di informazioni e di strategie operative e procedure finalizzate a combattere i fenomeni criminosi transnazionali, al supporto, a livello tecnico-scientifico, agli organi investigativi e

all'Autorità Giudiziaria nell'espletamento di indagini che richiedono l'uso di specifiche professionalità. Da parte sua l'Autorità giudiziaria, attraverso la Direzione Nazionale Antimafia, che ha il compito di coordinare e dare impulso a tutte le indagini svolte dalle Direzioni Distrettuali Antimafia, ossia a tutte le indagini contro la criminalità organizzata italiana o transazionale, e quindi anche alle indagini su *Trafficking* e *Smuggling*.

Da sottolineare anche, nell'ambito dell'assistenza e protezione, il ruolo che il Dipartimento per le Libertà Civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno svolge e ha svolto nel corso di questi anni attraverso l'impegno profuso fin dai tempi della partecipazione alle attività della Commissione Interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento, nonché nella realizzazione dell'azione e sistema del Rimpatrio Volontario Assistito anche delle vittime di tratta e, nel corso del 2021, la costituzione di un gruppo di lavoro interministeriale ed inter-agenzia⁵ per la promozione di un efficace modello di *Governance* per la pronta individuazione e presa in carico di persone portatrici di esigenze specifiche, fra le quali le persone vittime di tratta, sin dal momento dell'arrivo sul territorio nazionale e per tutte le fasi dell'accoglienza. Con maggiore dettaglio, l'obiettivo del gruppo è quello di favorire la promozione di un coordinamento centrale e di *Governance* tra attori chiave nella gestione degli arrivi e, in particolare, della rilevazione dei casi di persone portatrici di esigenze specifiche.

Si rappresenta, a tal fine, che l'art. 4 del decreto Legge n. 130/2020 convertito dalla legge n. 173/20 ha introdotto la possibilità per i titolari di permesso di soggiorno per protezione speciale, incluse quindi le vittime di tratta, il cui permesso di soggiorno recherà la dicitura 'casi speciali', di accedere all'accoglienza nell'ambito del Sistema di Accoglienza e Integrazione SAI, nei limiti dei posti disponibili e qualora i soggetti non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati.

La ratio delle modifiche apportate dal decreto legge 130/20 si rinviene nella scelta di rafforzare la tutela di particolari fragilità e vulnerabilità, da parte del legislatore, ed il sistema SAI viene oggi considerato punto di riferimento delle reti territoriali ai fini del processo d'inserimento nel tessuto sociale locale delle persone accolte.

Tra queste, la rete SAI tutela, con servizi specifici e calibrati in ragione della vulnerabilità, le vittime di tratta, le vittime di tortura o di violenza, i nuclei monoparentali, le donne sole in stato di gravidanza, soggetti appartenenti al mondo LGBTIQ+, nonché, con progetti dedicati, i minori stranieri non accompagnati e le persone disabili o con problemi di salute (fisica e mentale).

La rete di accoglienza, inclusione e integrazione SAI che coinvolge principalmente gli Enti locali in qualità di titolari dei progetti, ha interessato in questi anni un numero significativo di Comuni, soprattutto delle grandi città, nelle quali, grazie anche al lavoro capillare di ANCI, sono state realizzate operativamente diverse attività sul territorio, garantendo, oltre all'accoglienza materiale (vitto e alloggio)

⁵ Fanno parte del gruppo di lavoro sulle vulnerabilità il Dipartimento per le Libertà Civili e Immigrazione e il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, Guardia di Finanza, Guardia Costiera, Commissione Europea, Frontex, Europol, EUAA, UNHCR, OIM, UNICEF, Croce Rossa Italiana, l'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà (INMP), Servizio Centrale.

attività di accompagnamento sociale finalizzate all'accesso ai servizi locali dei beneficiari della misura.

Non va tuttavia dimenticato che il presente Piano si rivolge anche a cittadine/i comunitarie vittime di tratta che non accedono al sistema SAI.

Sempre nell'ambito del Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, è da segnalare anche l'attività della Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, che coordina il lavoro delle Commissioni e Sezioni Territoriali per il riconoscimento della Protezione internazionale, quali principali Autorità segnalanti casi di potenziali vittime di tratta attraverso un consolidato meccanismo di *Referral* agli enti deputati alla loro protezione.

Anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero della Salute partecipano alla protezione delle vittime di tratta e sfruttamento.

Il Ministero del Lavoro contribuisce alla protezione delle vittime di tratta e sfruttamento sia in un'ottica di prevenzione che di contrasto e reinserimento delle vittime in relazione alle proprie competenze in tema di programmazione dei flussi, anche in cooperazione bilaterale con i Paesi di origine; di promozione di iniziative afferenti alle politiche attive e al coinvolgimento dei servizi competenti nelle attività di inserimento e reinserimento lavorativo dei lavoratori stranieri; di coordinamento delle politiche per l'integrazione sociale e lavorativa degli stranieri immigrati e delle iniziative volte a prevenire e a contrastare la discriminazione, la xenofobia e il fenomeno del razzismo.

Inoltre, la Direzione Generale dell'Immigrazione cura la tenuta del Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati (ex. Art. 42 del TU Immigrazione) e coordina le attività relative alle politiche di tutela dei minori stranieri, vigila sulle modalità di soggiorno dei Minori Stranieri Non Accompagnati presenti nel territorio dello Stato italiano e dei minori stranieri accolti temporaneamente e provvede, con riferimento ai minori non accompagnati, al loro censimento e monitoraggio attraverso l'utilizzo del Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati, ai sensi dell'articolo 9 della legge 7 aprile 2017, n. 47.

Infine coordina, con funzioni di segreteria, le attività del Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, e le attività dei relativi Gruppi di lavoro, curando anche la gestione ed il monitoraggio degli interventi finanziati in attuazione del Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato.

Si evidenzia la necessità, d'intesa con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, di sostenere le attività degli Ispettorati del lavoro al fine dell'emersione dei dati concernenti la tratta e il grave sfruttamento nel loro ambito di competenza, in specie nel settore dell'agricoltura, prevedendo un aumento delle segnalazioni in tale ambito, grazie soprattutto all'approvazione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022 di cui sopra, altro strumento con il quale il presente PNA dovrà necessariamente dialogare, coordinandolo anche con il Piano Nazionale di Integrazione dei titolari di protezione internazionale.

Il Ministero della Salute, svolge un ruolo di indirizzo finalizzato a rendere uniforme l'assistenza alle vittime di tratta su tutto il territorio nazionale riguardo alle cure mediche che il nostro Paese è in grado di assicurare e le modalità con cui queste

vengono erogate, con particolare attenzione ai soggetti vulnerabili e tenendo conto delle problematiche di genere (es. donne in stato di gravidanza o vittime di violenza, minori... - D.lgs.286/98 art. 35, comma 3).

Attraverso il Sistema Sanitario Nazionale (SSN) occorre implementare, in modo uniforme sul territorio nazionale, un percorso assistenziale di individuazione e presa in carico delle vittime che realizzi anche azioni di sensibilizzazione e formazione indirizzata al personale sanitario. Ciò per facilitare l'identificazione preliminare delle vittime di tratta all'interno dei servizi del SSN e per garantire l'attivazione del processo di tutela e protezione previsto, mediante segnalazione al numero verde antitrattra nazionale, nonché per apprendere specifiche procedure e strumenti adeguati (per esempio definizione di indicatori) per l'identificazione preliminare delle vittime di tratta nei servizi del SSN.

Proseguendo, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) partecipa alle attività di prevenzione e contrasto della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime tramite interventi di cooperazione internazionale sia nel settore dello sviluppo che in ambito migratorio. Negli ultimi 10 anni ha finanziato numerosi progetti e fatto da tramite per la sottoscrizione di Protocolli di intervento con alcuni Paesi di origine delle vittime di sfruttamento. Grazie al Fondo Migrazioni (ex Fondo Africa), dal 2017 anno della sua istituzione sono stati finanziati progetti in ambito migratorio in collaborazione con le Agenzie delle Nazioni Unite, per un totale di oltre 308 milioni di euro. Di questi, progetti per circa 40 milioni contengono attività di prevenzione e contrasto della tratta di esseri umani. Anche il Fondo di Premialità della Farnesina, che dal 2019 ha destinato 30 milioni di euro a progetti delle Agenzie delle Nazioni Unite in ambito migratorio, ha finanziato attività di questo tipo (in progetti per circa 22 milioni di euro). Si prevede anche per i prossimi anni il finanziamento di progetti nel settore tramite il Fondo Migrazioni. Inoltre, il MAECI promuove in tutti i consessi internazionali (Nazioni Unite, OSCE, Unione Europea, in particolare) iniziative sul contrasto alla tratta di persone e a sostegno della Convenzione delle Nazioni Unite contro il Crimine Organizzato Transnazionale (UNTOC), e dei suoi tre Protocolli (tra cui quelli contro la Tratta di Persone e il Traffico di Migranti) e al fine di assicurarne l'efficace applicazione; a tal fine, ha promosso e sostenuto finanziariamente il suo meccanismo di revisione, in corso di realizzazione in ambito UNODC.

Il Ministero della Giustizia, attraverso gli Uffici di Servizio Sociale del Dipartimento di giustizia minorile e di comunità, assicura, in raccordo con i servizi degli enti locali, l'assistenza affettiva e psicologica del minorenne vittima dei reati di tratta, in ogni stato e grado del procedimento penale, ai sensi dell'art. 609 decies c.p.

Il Ministero della Giustizia, inoltre, attraverso la Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei Servizi, conduce annualmente un attento monitoraggio sui dati statistici inerenti i procedimenti giudiziari riguardanti il fenomeno della tratta di esseri umani.

Per quanto concerne l'attività di indagine, sono oggetto di analisi i procedimenti iscritti nel registro delle persone di reato a carico di persone note, i procedimenti definiti con esercizio dell'azione penale e le persone sottoposte a misure cautelari. Per quanto concerne l'attività definitiva, sono oggetto di analisi i dati relativi alle sentenze di condanna e assoluzione di primo e secondo grado ed alle persone condannate e assolte in primo e secondo grado.

L'analisi è condotta non solo con riferimento ai reati di Riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.), Tratta di persone (art. 601 c.p.), Alienazione e acquisto di schiavi (art. 602 c.p.), bensì anche in relazione ad altre figure di reato alternative rispetto alle tre fattispecie sopra considerate in quanto tese a prevenire fenomeni di schiavitù e tratta di esseri umani, quali l'Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art. 603 bis c.p.), il Favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (artt. 12 e 22 D. Lgs. 286/1998) e lo Sfruttamento della prostituzione altrui (artt. 3 e 4 L. 75/1958).

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali per rafforzare il contrasto dei fenomeni di irregolarità nel settore agricolo e combattere il grave sfruttamento anche attraverso la certificazione etica delle aziende che rispettano le regole, ha invece inserito nel Piano di azioni *Campolibero* la "*Rete del lavoro agricolo di qualità*" come da art. 6 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, alla quale possono partecipare, su istanza, le imprese agricole che siano in possesso di determinati requisiti di regolarità sotto il profilo lavoristico, previdenziale e tributario.

L'organismo è nato per rafforzare il contrasto dei fenomeni di irregolarità nel settore agricolo e con tale disposizione si è inteso porre il principio che l'attività di vigilanza, nel settore agricolo, sia orientata nei confronti delle imprese non appartenenti alla Rete.

Ciò, in particolare, al fine di premiare quelle imprese che si contraddistinguono per regolarità nei vari ambiti della loro attività e di innescare così un circolo virtuoso volto a contrastare il fenomeno del lavoro sommerso in agricoltura.

Sul Piano degli *stakeholder* legati agli interventi di protezione e di lotta alla tratta di esseri umani, sono riconducibili alle seguenti tipologie di attori:

- le organizzazioni di volontariato, che testimoniano un impegno sul versante delle persone che si trovano in condizioni di marginalità sociale e di grave disagio;
- il terzo settore con *ONG*, cooperative, associazioni o altre categorie di enti che gestiscono i servizi di contatto, accoglienza, tutela, formazione, integrazione sociale per diverse categorie di persone in difficoltà e che in questi anni hanno acquisito un ruolo sempre più professionalizzante sui temi dell'immigrazione e delle condizioni di vita e delle opportunità di integrazione degli immigrati e dei richiedenti asilo e rifugiati, in sinergia con i servizi sociali e sanitari territoriali, inclusi i Centri di salute mentale e i SerD nel caso di persone trafficate con vulnerabilità multiple, unitamente agli attori che operano nei settori del supporto alle persone LGBTIQ+, nella prevenzione e risposta alle mutilazioni genitali femminili, alla violenza di genere, ai matrimoni forzati;

- le associazioni di migranti e per immigrati e/o rifugiati, impegnate principalmente nell'ambito della mediazione interculturale e nelle azioni a favore delle seconde generazioni, nei servizi di accoglienza dei migranti, nelle attività di apprendimento dell'italiano e delle lingue madri dei migranti e nelle attività di supporto al disbrigo delle pratiche amministrative e per lo più le procedure di rinnovo dei permessi di soggiorno e di acquisizione della cittadinanza italiana;
- le organizzazioni internazionali che operano trasversalmente e in sinergia, sulla prevenzione, sul contrasto e sulla protezione delle vittime di tratta;
- le organizzazioni sindacali e le proprie reti di servizi su tutto il territorio nazionale che svolgono un ruolo attivo di tutela sui luoghi di lavoro;
- le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e delle imprese;
- le università e il mondo accademico in generale con ricerche e approfondimenti sul fenomeno e sui suoi mutamenti.

Le forme giuridiche di questi soggetti sono del tutto differenziate, ma rientrano tutte nella definizione di Enti del Terzo Settore, di cui all'art. 4 del Codice del terzo Settore riformato con decreto legislativo 3 luglio 2017 n.117 e ss.mm.ii : *associazioni riconosciute o non riconosciute, fondazioni ed altri soggetti senza finalità di lucro, organizzazioni di volontariato della società civile, Istituti o Enti religiosi*, comunque, di diretta emanazione delle realtà territoriali delle diocesi e delle associazioni di volontariato cattoliche. Anche la forma cooperativa riveste solitamente un ruolo importante, proprio per il suo tradizionale impegno verso categorie svantaggiate; si tratta il più delle volte di trasformazioni di preesistenti gruppi di volontariato o articolazioni di associazioni come quelle sopra citate. La forma cooperativa è d'altra parte scelta con un significato preciso sia per quanto riguarda la partecipazione dei soci, sia per le possibilità che offre di inclusione di persone svantaggiate. Ancora, gli attori del mondo della formazione (enti di formazione, Università, ecc). Talvolta, infine, anche se in misura mediamente meno significativa, vediamo coinvolti nelle politiche di lotta al fenomeno della tratta anche soggetti privati (profit).

Le tipologie di enti appena descritti nell'azione di lotta al fenomeno della tratta di esseri umani possono perseguire obiettivi riconducibili sia al rapporto diretto con le vittime, che al complessivo funzionamento del sistema dei servizi, delle politiche di settore e ad auspicati cambiamenti sociali, che infine ad una necessaria attività di studio ed analisi del fenomeno, volta a favorire una migliore conoscenza ed un intervento più efficace.

7. LA DEFINIZIONE DEGLI INTERVENTI OPERATIVI

La declinazione in interventi operativi delle quattro direttrici in cui si sviluppa il Piano rappresenta la fase esecutiva del PNA e sarà realizzata in rapporto alle seguenti esigenze:

- a. dare attuazione alla Strategia UE laddove prevede interventi diretti degli Stati membri;

- b. garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di assistenza, anche attraverso i servizi del SSN centrale e territoriale, protezione e tutela delle persone trafficate;
- c. consentire al Dipartimento per le pari opportunità di adempiere alle funzioni di cui è responsabile quale “Meccanismo Equivalente” ai sensi dell’art. 7 del D.lgs. n. 24 del 4 marzo 2014 di attuazione della direttiva UE 2011/36;
- d. dare attuazione alle raccomandazioni internazionali.

Nel modello italiano di lotta alla tratta e di tutela delle vittime, le funzioni di assistenza, protezione e tutela delle persone trafficate chiamano in causa principalmente l’attuazione del Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale di cui al DPCM 16 maggio 2016, realizzato oggi in tutto il territorio nazionale, come già rilevato, dai 21 Progetti Anti tratta finanziati con bandi adottati dal DPO.

Rispetto a tale sistema di interventi, il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani (PNA) per gli anni 2022-2025 si propone di: definire interventi operativi che risultino coerenti con il radicale cambiamento di scenario complessivo che si è realizzato negli anni trascorsi dall’adozione (febbraio 2016) del primo Piano nazionale d’azione contro la tratta e il grave sfruttamento;

In una prima fase storica, avviata dall’approvazione dell’articolo 18 d.lgs. 286/98, l’emersione e l’assistenza delle vittime di grave sfruttamento e tratta di esseri umani era affrontata a livello territoriale dai soggetti abilitati alla realizzazione del relativo Programma di assistenza, in collaborazione con Questure e Autorità giudiziaria.

Ai progetti territoriali anti-tratta promossi dal Dipartimento per le pari opportunità era deputata, sostanzialmente in via esclusiva, l’assistenza delle vittime; risultava prioritario sviluppare e formalizzare un approccio di tipo multi-agenzia in grado di garantire una efficace collaborazione prima di tutto tra i progetti anti-tratta e gli interlocutori istituzionali sopra indicati.

Negli ultimi anni, in conseguenza della evoluzione dei fenomeni e del quadro normativo, la questione della tratta e del grave sfruttamento si è affermata come questione trasversale.

Hanno assunto nel tempo, come evidenziato, una funzione specifica ed importante le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, il cui raccordo con i progetti anti-tratta è stato definito con le Linee Guida su “L’identificazione delle vittime di tratta tra richiedenti protezione internazionale e procedure di *referral*” pubblicate nel 2016 nell’ambito del progetto realizzato da UNHCR e dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, e riviste in Edizione aggiornata nel corso del 2020.

Oggi la tutela e assistenza delle vittime è formalmente posta in capo anche ad altri sistemi di intervento, confinanti con il sistema dei “Progetti articolo 18” promosso dal Dipartimento per le pari opportunità.

Ci si riferisce qui in particolare:

- al sistema di accoglienza rivolto a rifugiati e richiedenti protezione internazionale, prima citato, come disegnato dalle modifiche normative del 2018 e 2020 (D.L. n. 113/2018 convertito in Legge n. 132/2018 che lo ha rinominato da SPRAR in SIPROIMI; il D.L. n. 130/2020 convertito in Legge

n. 173/2020 che lo ha rinominato da SIPROIMI in SAI) che, come già rilevato, hanno formalmente esteso l'accesso ai titolari del permesso di soggiorno previsto per le vittime di tratta e di sfruttamento hanno lavorativo;

- al sistema di *Referral* rivolto a vittime di sfruttamento lavorativo, disegnato dalle Linee-Guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura, approvate in Conferenza Unificata nell'ottobre 2021, che riconoscono la funzione di identificazione formale delle vittime al personale di enti locali o soggetti privati abilitati alla realizzazione del Programma Unico di cui all'articolo 18 d. lgs. 286/98;
- al sistema rivolto a Minori stranieri non accompagnati, alla luce delle novità introdotte dalla Legge n. 47/2017, in particolare dell'articolo 17 che prevede misure specifiche di assistenza per minori vittime di tratta;
- al sistema rivolto alle vittime di violenza maschile contro le donne, alla luce degli elementi di vulnerabilità multipla riscontrate in alcune beneficiarie e al mandato complementare riferito ai matrimoni forzati.

Nel nuovo scenario, appare centrale il tema della intersezione tra i diversi sistemi (che pure mantengono specificità e peculiarità chiare rispetto alla definizione del target, agli strumenti giuridici, a procedure e risorse), e diviene prioritaria la definizione di strumenti di raccordo nonché di adeguate forme di *Governance* centrali e territoriali in grado di garantire il coordinamento delle azioni. Particolare attenzione viene dedicata, nella definizione degli interventi operativi, al raccordo con il sistema di interventi in materia di sfruttamento lavorativo.

Su altro fronte, due recenti fenomeni in particolare hanno portato a una nuova attenzione rispetto alla intersezione tra i progetti anti-tratta e i Servizi sociali territoriali:

- le richieste di aiuto giunte ai progetti anti-tratta in occasione dell'emergenza sanitaria COVID19, portate da potenziali vittime o vittime di sfruttamento in ambito sessuale, lavorativo, nelle attività illegali, presenti sul territorio in condizioni di marginalità, vulnerabilità, che si sono trovate di colpo nell'impossibilità di rispondere ai bisogni primari;
- il massiccio numero di donne, in particolare nigeriane, in stato di gravidanza, o madri con bambini, spesso rientranti in Italia da altri paesi europei, che si sono rivolte negli ultimi anni direttamente ai Servizi sociali territoriali, dichiarandosi vittime di tratta e chiedendo forme di assistenza.

Fenomeni come questi, che chiamano necessariamente in causa le competenze degli Enti locali, richiedono forme di raccordo strutturali tra i Servizi sociali e i progetti anti-tratta, al fine di elaborare e attuare risposte basate su interventi integrati di tipo multidimensionale, a fronte dei necessari supporti tecnico professionali ed economici.

8. LA GOVERNANCE

La *Governance* indica un coordinato insieme di funzioni, dalla programmazione all'organizzazione e al controllo, aventi lo scopo di raggiungere degli obiettivi

comuni avvalendosi dell'apporto di tutti i soggetti coinvolti su una determinata tematica. In seno alla *Governance*, i soggetti interessati ricoprono ruoli e posizioni che identificano relazioni e responsabilità nel rispetto del principio di collaborazione istituzionale e del principio di trasparenza nei confronti dei cittadini, degli stakeholders e degli organismi internazionali.

Il PNA 2022-2025 è uno degli strumenti nel quale trovano attuazione queste relazioni e le connesse responsabilità in funzione del perseguimento delle azioni previste e degli obiettivi delineati in tema di tratta e grave sfruttamento di esseri umani.

Coerentemente con quanto previsto dal precedente Piano e in linea con le indicazioni fornite dagli organismi internazionali, il sistema di *Governance* è strutturato principalmente su due livelli, uno nazionale e l'altro territoriale, basato su un modello plurale, "multiagenzia", in virtù della molteplicità degli aspetti del fenomeno. Si tratta, quindi, di una *Governance* di cooperazione interistituzionale che ha lo scopo di orientare e favorire la collaborazione sinergica dei vari soggetti pubblici e privati coinvolti.

A livello nazionale la struttura è così articolata:

- a) Cabina di regia che, in funzione di indirizzo politico, coinvolge le Autorità politiche di riferimento di tutte le Amministrazioni, centrali e periferiche, coinvolte sul tema della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani;
- b) Comitato tecnico a supporto della Cabina di regia per la redazione ed attuazione del Piano Nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani.

Il ruolo di coordinamento del livello nazionale è assicurato dal Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

È prevista la possibilità di costituire tavoli o gruppi di lavoro al fine di approfondire specifiche tematiche.

Inoltre, un valore aggiunto alla *Governance* è dato dal rapporto con le parti sociali, le associazioni e gli enti del terzo settore, le organizzazioni internazionali impegnate, unitamente a soggetti pubblici del territorio, nell'attuazione dei progetti regionali, nazionali ed europei.

Il Comitato Tecnico, costituito da tecnici del settore, ha la funzione di predisporre tutti gli atti necessari e propedeutici ai lavori della Cabina di regia nonché di monitorare lo stato di attuazione del PNA 2022-2025, formulando proposte di revisione e/o aggiornamenti. Nell'ottica della sinergia e della collaborazione istituzionale, al fine anche di impiegare le risorse in modo mirato ed efficace, il comitato tecnico provvederà altresì a valutare le modalità di integrazione delle attività del presente Piano con quelle previste da:

- Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale (in corso di aggiornamento) (di seguito Piano integrazione).
- Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022 (di seguito Piano caporalato) e Linee-guida in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura, approvate in CU il 7 ottobre 2021.
- Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-

2023;

- V Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2022-2023;
- Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori;

All'interno del Comitato tecnico, potranno essere istituiti, per far fronte a specifiche necessità, tavoli o gruppi di lavoro per l'elaborazione di dati e reportistica, approfondimenti normativi, cooperazione internazionale, sviluppo informatico e prevenzione dei fenomeni di sfruttamento a mezzo internet.

L'ottimizzazione e l'efficacia di una *Governance* multilivello sono elementi essenziali nel contesto esaminato da questo PNA.

Secondo la definizione data dall' *United Nations Development Programm*, la *Governance* individua l'esercizio dell'autorità politica, economica ed amministrativa nella gestione degli affari di un Paese ad ogni livello. Comprende i complessi meccanismi, processi ed istituzioni attraverso i quali i cittadini e i gruppi articolano i loro interessi, mediano le loro differenze ed esercitano i loro diritti ed obblighi legali. Per questo essa include lo Stato e le sue articolazioni periferiche nonché le istituzioni locali, ma li trascende includendo anche il settore privato e la società civile.

Il termine sottintende il passaggio da un agire autoritativo (tipico di una istituzione che decide in nome dell'interesse generale) ad una azione contrattualizzata e quindi concertata tra diversi attori, uno dei quali è proprio l'Istituzione. Proprio per questo il concetto di *Governance* nasce strettamente legato a quello di *government*.

Si usa il termine soprattutto per indicare un nuovo stile di governo, caratterizzato da un maggior grado di cooperazione tra Istituzioni pubbliche e attori non istituzionali all'interno di relazioni e di reti miste (pubblico/pubblico - pubblico/privato).

Essenziale risulta quindi un approccio multidisciplinare e integrato/reti e partnership tra i diversi attori, sia istituzionali che del privato sociale.

La specificità del fenomeno della tratta degli esseri umani richiede la capacità di contemperare strategie competitive con strategie cooperative, per valorizzare al meglio tutte le risorse disponibili e creare importanti sinergie territoriali in un'ottica di rete.

In questa prospettiva la capacità di promuovere partnership pubblico-privato terzo settore assume un valore strategico, focalizzandosi sulla centralità della dimensione territoriale, quale ambito privilegiato di lettura dei bisogni, di co-progettazione delle soluzioni e di ricomposizione delle risorse.

La gestione del processo di partnership ha a che fare con il modo in cui i diversi soggetti coinvolti nella collaborazione si coordinano. L'efficacia di questa azione rappresenta indubbiamente la misura del successo futuro e della sostenibilità dei progetti realizzati.

Sicuramente la partnership pubblico-privato è uno strumento, che meglio di altri, può consentire a soggetti diversi di condividere risorse e competenze per contribuire localmente al raggiungimento di ambiziosi obiettivi come quelli legati

allo sviluppo di un territorio in un'ottica di contrasto al fenomeno della tratta degli esseri umani.

Il successo della partnership pubblico-privato è legato al valore aggiunto che essa fornisce ai tradizionali sistemi di interazione sociali, istituzionali e di mercato, che deriva dalla messa in comune delle competenze, delle azioni, delle risorse economiche e delle soluzioni innovative che questo tipo di relazione ha già conseguito nelle attività svolte dal 2000 ad oggi e dai vantaggi già normalizzati per tutti gli attori coinvolti. Per la Pubblica Amministrazione sicuramente vantaggi relativi ad un maggiore "raccordo" con le reti già presenti sul territorio locale e, per il privato del terzo settore, vantaggi in termini di maggiori opportunità per il conseguimento della causa e la contaminazione con altri modelli organizzativi.

A livello territoriale, la struttura di *Governance* prevede un ruolo di promozione, programmazione e coordinamento degli interventi da parte delle Regioni e delle Province Autonome, anche in raccordo con gli Enti locali che dovranno garantire funzioni di coordinamento operativo e interscambio delle competenze specialistiche sulla tratta con i sistemi confinanti (minori stranieri e comunitari non accompagnati, SAI, tutele minori, Uffici dei servizi sociali per i minorenni del Ministero della giustizia, Istituti Penali per i Minorenni)

In particolare, la *Governance* territoriale degli interventi sarà assicurata in ogni Regione e Provincia Autonoma da un Tavolo interistituzionale politico-tecnico per il coordinamento degli interventi regionali in materia di grave sfruttamento e tratta degli esseri umani al quale, coerentemente con gli indirizzi normativi europei e nazionali, partecipano i referenti di tutte le istituzioni e degli organismi pubblici, gli enti territoriali, i soggetti del Terzo settore e della società civile coinvolti a diverso titolo nel contrasto al fenomeno e nella tutela delle vittime.

In una logica di sistema e di integrazione degli interventi, sarà opportuno prevedere una unica sede per tale Tavolo e per l'analogo Tavolo previsto nell'ambito del sistema di interventi in via di implementazione per attuazione delle Linee Guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura" (sistema di interventi che sarà esteso a tutti gli ambiti di sfruttamento lavorativo) approvate in Conferenza Unificata il 7 ottobre 2021, che prevede una *Governance* territoriale basata sul ruolo di Regioni ed enti locali.

Per quanto concerne la struttura operativa di *Governance* locale - ferma restando la funzione di coordinamento dei Tavoli regionali sopra individuati e la necessità di sviluppare un ruolo di *case manager* della figura sociale afferente all'Ente Locale per quanto concerne l'espletamento della tutela e dell'accompagnamento, condotto e strutturato con il partenariato locale - si ritiene che possa essere agito un modello d'intervento multi agenzia diffuso sui territori anche attraverso il coinvolgimento dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione.

9. LE QUATTRO DIRETTRICI E LE AREE DI INTERVENTO.

9.1. Prevenzione

La prevenzione della tratta comprende varie strategie ed attività basate su conoscenze articolate e multidisciplinari aventi l'obiettivo primario di ridurre le cause originarie del fenomeno e di limitare i potenziali effetti negativi sulle persone e le società nei Paesi di origine, di transito e di destinazione.

Gli approcci alla prevenzione della tratta possono essere di vario tipo e prevedere misure diversificate d'azione. Oltre alle attività preventive realizzate dalle Forze dell'Ordine, dalla magistratura e dalle organizzazioni operanti a supporto del personale di Polizia in frontiera aerea, marittima e terrestre, specializzate nella precoce emersione delle vittime in una fase antecedente all'inizio dello sfruttamento, vi sono quelle riguardanti la sensibilizzazione, la formazione, la ricerca, i controlli amministrativi e *i push e pull factors* della tratta.

In questo contesto, le attività di controllo realizzate dalle diverse Amministrazioni competenti tanto nei Paesi di origine e alla frontiera quanto all'interno del territorio nazionale costituiscono uno strumento fondamentale per l'emersione del reato in analisi.

In particolare, le verifiche poste in essere dal personale ispettivo dell'INL rappresentano una delle possibili occasioni di identificazione delle situazioni di sfruttamento lavorativo e delle eventuali connesse ipotesi di tratta di esseri umani e, se adeguatamente mirate alla luce di una attenta attività di intelligence in sinergia con le diverse autorità interessate, costituiscono un utile deterrente alla commissione dei reati in analisi.

Un'efficace azione di contrasto, tuttavia, non può basarsi sulla sola azione repressiva ma deve necessariamente articolarsi in una serie di interventi di diversa natura che, da un lato, prima della fase propriamente ispettiva, mirino alla prevenzione del fenomeno e, dall'altro, in occasione dell'emersione di casi di tratta e sfruttamento, assicurino il coordinamento con gli altri attori attivi nei diversi territori ai fini dell'individuazione e del perseguimento dei responsabili della tratta e dello sfruttamento e alla effettiva tutela e presa in carico delle vittime.

Le due attività di prevenzione e di informazione hanno obiettivi diversi e utilizzano metodologie distinte. L'informazione è finalizzata a diffondere notizie su un dato fenomeno a fasce larghe di popolazione, mediante l'impiego di un linguaggio neutro e scientifico attraverso i mezzi di comunicazione selezionati (spot televisivi, *jingle* radiofonici, poster, manifesti stradali, volantini, banner virtuali e siti dedicati).

L'efficacia delle attività informative di prevenzione è limitata perché, sebbene contribuisca ad aumentare il livello di conoscenza individuale su un dato fenomeno, non necessariamente modifica il comportamento dei singoli. Per modificare i comportamenti è necessario l'avvio di una relazione con la popolazione beneficiaria dell'iniziativa.

È necessario costruire un quadro concettuale che prenda in considerazione i diversi livelli di azione, i *target group* e gli ambiti territoriali.

Innanzitutto va tenuto conto, sulla base di quanto emerso recentemente nella nuova Strategia per la lotta alla tratta di esseri umani 2021-2025 della Commissione Europea, che occorrono nuove strategie per scoraggiare la domanda di servizi forniti da persone trafficate, in quanto ridurre la domanda in modo efficace è essenziale per privare i trafficanti del loro guadagno finanziario e garantire così che le reti criminali non siano foraggiate.

Scoraggiare la domanda come parte delle misure di prevenzione è affrontato nella Direttiva europea contro la tratta in cui gli Stati membri sono invitati a prendere in considerazione la criminalizzazione dell'uso consapevole di servizi forniti da persone oggetto di tratta (COM 2021: 6).

È importante sviluppare e diffondere campagne di sensibilizzazione sul tema della tratta, al fine di agire sui potenziali fruitori del mercato della prostituzione e di contrastare lo stigma sociale che accompagna la vittima anche dopo la fuoriuscita dallo sfruttamento.

La comunicazione sui temi della tratta deve pertanto diventare continua e parte integrante di tutti gli interventi rivolti al contrasto del grave sfruttamento, anche attraverso la predisposizione di materiale informativo accessibile - quale ad esempio dispositivi audiovisivi online e offline - e culturalmente adeguato e al potenziamento e alla diversificazione dei punti e delle modalità di distribuzione (servizi sociali, sanitari, reti antiviolenza).

Essendo, inoltre, la tratta un fenomeno legato anche all'immigrazione, bisogna, anche tener conto che spesso sono le comunità stesse dei migranti che ne conoscono maggiormente le dinamiche, le evoluzioni e i soggetti coinvolti e questo sapere diffuso e orizzontale va messo in rete con le strutture che si occupano di contrasto alla tratta a livello istituzionale.

Il coinvolgimento degli enti del terzo settore serve anche a rafforzare la partecipazione attiva degli stranieri alla vita sociale e civile e può avere un effetto di riconoscimento e gratificazione utile anche come argine culturale alla preponderanza che spesso le reti criminali hanno negli ambienti di connazionali.

In Italia l'immigrazione è un fenomeno strutturale e, negli ultimi anni, le comunità migranti svolgono un ruolo attivo nella società, per cui è necessario coinvolgere gli enti e le organizzazioni internazionali operanti in Italia più rappresentative nelle campagne di comunicazione e consultarle, ove ritenuto necessario, ai fini dell'acquisizione di elementi conoscitivi utili per le politiche rivolte alla prevenzione della tratta e del grave sfruttamento.

È importante quindi prevedere misure di informazione e sensibilizzazione, da effettuare presso le comunità dei migranti e, in riferimento agli operatori che lavorano in aeroporto, rispetto alla possibilità che dagli aeroporti transitino sia vittime che vengono trasportate in Italia o clienti che si recano all'estero per turismo sessuale o della "salute" nel caso di trapianti di organi provenienti da tratta a scopo di espanto.

Appare, inoltre, di fondamentale importanza sviluppare azioni specifiche di informazione e sensibilizzazione rivolte a richiedenti asilo, rifugiate e rifugiati che vivono in insediamenti informali, per garantire loro accesso alle informazioni, interventi e supporto e addirittura coinvolgere, tra questi, coloro che hanno vissuto

esperienze di tratta degli esseri umani, nella definizione, implementazione e valutazione degli interventi di prevenzione.

Occorre anche dare nuovo impulso alla prevenzione sui temi della tratta nel contesto non solo delle comunità etniche ma anche di quelle religiose - in sinergia con gli enti antitratta che hanno in questi anni maturato una adeguata formazione basata su competenze interculturali e interreligiose e un approccio culturalmente sensibile - tra cui comunità evangeliche e pentecostali, ortodosse, musulmane, anche in collaborazione con le Consulte dei cittadini stranieri territoriali.

Le azioni di sensibilizzazione dovrebbero poi essere rivolte anche ai fruitori dei servizi delle vittime di tratta per sfruttamento lavorativo, anche alla luce dell'aumento rilevato nella domanda di questi servizi, come indicato anche nella Strategia dell'UE 2021-2025, poiché troppo spesso tratta e grave sfruttamento non sono identificati come tali, ma tendono a rientrare in una generale accettazione del lavoro irregolare, a cui spesso si accompagna la mancata percezione di essere vittima di tali reati.

Occorre a tal fine dare impulso a rapporti di collaborazione/accordi con il mondo delle imprese e/o con le associazioni di settore per potenziare la responsabilità sociale d'impresa, anche attraverso percorsi di informazione e sensibilizzazione sui temi della tratta, del grave sfruttamento e lo sviluppo di buone pratiche in tema di *ethical recruitment*, per una tracciabilità dei prodotti ai fini di una filiera e di una certificazione etica.

È necessaria la piena applicazione della L. 18 agosto 2015, n. 141, recante disposizioni in materia di agricoltura sociale, che deve consentire l'avvio di processi di inclusione di lavoratori immigrati, nell'ambito dei quali si prevede di intraprendere azioni di rete e di diffusione delle diverse esperienze già in essere.

Risulta altresì necessaria una *Governance* transnazionale delle politiche di prevenzione e contrasto al fenomeno della tratta e dello sfruttamento lavorativo. Occorre potenziare e promuovere la collaborazione dello Stato italiano con gli organismi internazionali competenti in materia di tratta e di grave sfruttamento lavorativo e con i Paesi europei o extra-U.E. coinvolti dai suddetti fenomeni criminosi. L'azione vuole particolarmente favorire lo sviluppo di politiche ed interventi condivisi, a livello transnazionale, per la tutela e l'inclusione socio-lavorativa delle vittime, compreso il tema del rimpatrio volontario e del reinserimento socio-lavorativo nei Paesi di origine.

Sul Piano operativo, è necessario promuovere, anche col coinvolgimento del Ministero dell'Istruzione, e con il Ministero dell'Università e della Ricerca:

- percorsi di sensibilizzazione per un turismo responsabile e consapevole, al fine di ridurre la domanda di vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale da svolgersi sia sul territorio italiano che nei paesi di origine, di concerto con il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale, OSCE e ONU e le NGO che operano nella Cooperazione Italiana; sviluppare ricerche (e relative pubblicazioni) sulla domanda nel turismo sessuale dei paesi d'oltralpe e sulla domanda di pedopornografia online approfondendo il ruolo delle agenzie di viaggi e di intermediazione, anche attraverso il supporto della Polizia postale e delle telecomunicazioni.

- ricerche sul reclutamento delle vittime su Internet attraverso i social e la loro possibile rivittimizzazione se uscite da progetti antitratta, anche in collaborazione con la Polizia postale e delle telecomunicazioni al fine di promuovere anche campagne di sensibilizzazione sui social più utilizzati da target giovane.
- ricerche (e relative pubblicazioni) sulla riduzione della domanda di servizi forniti dalle vittime della tratta di esseri umani a fini sessuali negli altri Stati membri, al fine di promuovere attività volte a scoraggiare la domanda di servizi offerti dalle vittime di tratta a fini sessuali anche attraverso percorsi di sensibilizzazione dei clienti delle prostitute.
- l'accesso delle persone vittime di tratta o grave sfruttamento e delle persone a rischio di divenirlo alle informazioni sui propri diritti e sui servizi esistenti sul territorio nazionale;
- le attività di informazione alle persone straniere, possibili vittime di tratta e grave sfruttamento o a rischio di divenirlo, relativamente ai diritti che possono esercitare e ai servizi esistenti nel territorio nazionale. Tali informazioni devono essere assicurate in lingua comprensibile allo straniero sin dall'arrivo in Italia ed anche successivamente, in contesti in cui è possibile raggiungere le persone esposte alla tratta ed allo sfruttamento, al fine di intervenire ove possibile preventivamente. E dunque, in particolare:
 - ai valichi di frontiera e ai luoghi di sbarco o ai luoghi di transito verso il nord Europa (ad es. Ventimiglia, Chiasso e Brennero);
 - nei centri di accoglienza per stranieri, per richiedenti asilo, rifugiati, minori stranieri non accompagnati, centri per madri con bambini e in tutte le strutture di accoglienza afferenti al SAI;
 - nelle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale;
 - negli uffici immigrazione delle Questure o nei centri di permanenza per il rimpatrio o nei commissariati di pubblica sicurezza e nelle caserme dei Carabinieri;
 - nelle sedi delle Forze di polizia locale o nei luoghi di erogazione di servizi pubblici tra cui in particolare presidi sociosanitari (servizi sociali, consultori, presidi sanitari e ospedalieri);
 - presso gli istituti di patronato e assistenza, i sindacati e nei luoghi di lavoro, ivi compresi gli insediamenti informali. È necessario che l'attività informativa, in particolare quella nei luoghi di arrivo e transito, sia fornita da equipe multi-disciplinari formate da operatori e mediatori culturali particolarmente formati in materia, anche mediante l'ausilio di materiale informativo multilingua.

Altra linea di attività, sempre in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, nonché con il MIUR, consiste nell'avviare iniziative di educazione e sensibilizzazione nelle scuole, affinché i giovani siano adeguatamente informati del fenomeno della tratta e del grave sfruttamento delle persone, in particolare migranti. Prevedere, inoltre, specifici moduli formativi sul tema per:

- il personale presente ai luoghi di arrivo dei migranti e richiedenti asilo, quali valichi di frontiera o luoghi di sbarco (incluso il personale appartenente alle forze di polizia e alle forze armate), allo scopo di contribuire al miglioramento dello stesso della capacità di intercettare i primi indicatori di tratta e vulnerabilità e dunque di favorire meccanismi di *Referral* al personale specializzato nell'assistenza alle vittime di tratta quali gli enti che realizzano il programma unico ex art. 18 co. 3 bis D.Lgs. 286/98, possibilmente prima che lo sfruttamento venga perpetrato sul territorio;
- il personale che opera nei servizi pubblici, in particolare operatori di bassa soglia, assistenti sociali, operatori sanitari, psicologi, educatori professionali (consultori, presidi sanitari e ospedalieri), affinché siano in grado di identificare possibili vittime o persone a rischio di divenirlo;
- coloro che lavorano nei mezzi di comunicazione, al fine di favorire un'informazione corretta, approfondita e aggiornata sul complesso fenomeno della tratta.

SCHEDA 1	
Direttrice	PREVENZIONE
Titolo	Migliorare la conoscenza del fenomeno e promuovere la formazione continua.
Descrizione	<p>La prevenzione passa attraverso la specifica formazione congiunta di tutti gli operatori/trici del settore, operatori/trici sociali del pubblico e del privato, forze di polizia statale (Polizia di Stato, Carabinieri, ivi compresi i Nuclei Carabinieri Lavoro, Guardia di Finanza), corpi di polizia locale, funzionari dei servizi per l'immigrazione di Questure e Prefetture, magistrati civili (tra cui quelli dedicati alle sezioni specializzate immigrazione e protezione internazionale), penali e minorili, Ispettori del lavoro, personale degli istituti di patronato e di assistenza e delle organizzazioni sindacali, operatori e assistenti sociali, personale dei servizi sociali, in particolare assistenti sociali, psicologi, educatori professionali e personale degli uffici anagrafe, degli enti del pubblico e del privato sociale che realizzano il programma unico di emersione assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18 D. Lgs. 286/98, personale sanitario (che opera in presidi medici, ospedali, consultori), personale delle Ambasciate e Consolati, operatori dei centri di accoglienza di cui all'art. 4 DL 130/20 conv. in L. 173/20, Comunità per minori, operatori di CPR, personale delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.</p> <p>Al fine di facilitare l'adesione del personale dei servizi sociali pubblici, si propone che il tema della tratta sia inserito nei programmi ministeriali predisposti per tali professioni e, per quanto riguarda altri soggetti, nei corsi periodici di formazione e di aggiornamento organizzati dalla Scuola superiore della magistratura, dalle scuole di polizia, dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, dall'Ispettorato nazionale del lavoro.</p>

	<p>La realizzazione di tale attività deve collocarsi sui territori per produrre risultati reali ed operativi, con restituzione di prassi e informazioni al livello centrale (nell’ottica di un vero sistema di Meccanismo Nazionale di <i>Referral</i> – MNR).</p> <p>Nell’esperienza italiana, le scuole di specializzazione per operatori anti-tratta adottano il metodo dell’‘addestramento alle simulazioni’; la formazione attraverso lo studio della casistica, del <i>role playing</i>, delle simulazioni e studio di casi concreti di grave sfruttamento, sia lavorativo che sessuale, con esercizi pratici e interdimensionali.</p> <p>Infine, si ritiene necessario promuovere e realizzare moduli formativi rivolti a tutti i soggetti potenzialmente coinvolti nel contrasto alla tratta e nella protezione e assistenza delle vittime, mediante l’utilizzo di un metodo multi-disciplinare realizzati con il coinvolgimento contestuale di più professionalità (secondo l’approccio multi-agenzia).</p>
<p>Azioni</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Migliorare la conoscenza del fenomeno tra la popolazione e, in particolare, verso i soggetti che potenzialmente possono incontrare vittime di tratta e grave sfruttamento. - implementare le attività di comunicazione e sensibilizzazione della cittadinanza sul fenomeno, attraverso specifiche campagne che consentono una maggiore conoscenza sull’argomento e dissuadono la domanda di prestazioni in condizioni di tratta o grave sfruttamento; - prevedere dei meccanismi di coordinamento strutturati con il Ministero dell’Istruzione e il Ministero dell’Università e Ricerca che contribuiscono a valorizzare interventi didattici (curricolari e/o extracurricolari) inerenti al tema della tratta nelle sue diverse interconnessioni con i temi della violenza di genere, i fenomeni migratori, il crimine organizzato a livello transnazionale, le forme di schiavitù nel mondo contemporaneo, la ripetuta violazione dei diritti umani, l’educazione di genere, l’EAS-ECM (Educazione allo Sviluppo-Educazione alla cittadinanza mondiale). L’educazione interculturale e l’educazione alla legalità dovrebbero essere parte integrante dei percorsi didattici, ed in particolare si rende necessario prevedere specifici moduli formativi sul tema per le seguenti tipologie di operatori: <ul style="list-style-type: none"> - personale presente ai luoghi di arrivo dei migranti e richiedenti asilo, quali valichi di frontiera o luoghi di sbarco (incluso il personale appartenente alle forze di polizia e alle forze armate), allo scopo di contribuire al miglioramento della capacità di intercettare i primi indicatori di tratta e vulnerabilità e dunque di favorire meccanismi di <i>Referral</i> al personale specializzato

	<p>nell'assistenza alle vittime di tratta quali gli enti che realizzano il programma unico <i>ex art. 18 co. 3bis D. Lgs. 286/98</i>, possibilmente prima che lo sfruttamento venga perpetrato sul territorio;</p> <ul style="list-style-type: none"> - personale che opera nei servizi pubblici, in particolare operatori di bassa soglia, assistenti sociali, operatori sanitari, psicologi, educatori professionali (consultori, presidi sanitari e ospedalieri), affinché siano in grado di identificare possibili vittime o persone a rischio di addivenirlo; - coloro che lavorano con e nei mezzi di comunicazione, al fine di favorire un'informazione corretta, approfondita e aggiornata sul complesso fenomeno della tratta. <p>▪ Promuovere la formazione continua di tutti i soggetti che operano nel contrasto e prevenzione della tratta e nella protezione delle vittime.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promozione e realizzazione di moduli formativi rivolti a tutti i soggetti potenzialmente coinvolti nel contrasto alla tratta e nella protezione e assistenza delle vittime, mediante l'utilizzo di un metodo multi-disciplinare e dove possibile realizzati con il coinvolgimento contestuale di più professionalità (secondo l'approccio multi-agenzia), utilizzando, laddove possibile, il modello di <i>'addestramento alle simulazioni'</i> delle scuole di specializzazione per operatori anti-tratta in Italia. Tali formazioni dovranno essere finalizzate in particolare: <ul style="list-style-type: none"> - allo scambio e promozione di buone prassi e relazioni tra i diversi sistemi sotto il profilo della corretta interpretazione e applicazione della normativa vigente a tutela delle vittime di tratta, con particolare riferimento ai seguenti temi: <ul style="list-style-type: none"> - il diritto di richiedere un permesso di soggiorno per casi speciali ai sensi dell'art.18 e 22 TUI ed al diritto di ottenerlo, in presenza dei requisiti; - il diritto ad ottenere la protezione internazionale ove ne ricorrano i presupposti; - il diritto delle presunte vittime di tratta ad accedere al periodo di riflessione; - alla miglior conoscenza della tratta nei suoi diversi ambiti di sfruttamento, con <i>focus</i> specifici, ad esempio, sul tema del grave sfruttamento lavorativo ed altre forme di grave sfruttamento meno conosciute, tra cui quello nelle attività illecite; - alla miglior conoscenza del fenomeno della tratta di minori ed anche delle questioni relative alla genitorialità delle giovani donne madri vittime di tratta; - alla miglior conoscenza delle questioni LGBTIQ+ ed in particolare delle persone transessuali vittime di tratta.
--	---

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promuovere interventi di <i>outreach</i> nell'ambito del grave sfruttamento lavorativo: collaborazione con Ispettorati del Lavoro mediante la predisposizione di linee guida/circolari al fine di promuovere accordi/protocolli che prevedano azioni di formazione multiagenzia per l'attivazione di azioni di contatto e pronta assistenza tra progetti antitratta e Ispettorati territoriali del Lavoro. ▪ Favorire l'accesso delle persone vittime di tratta o grave sfruttamento e delle persone a rischio di addivenirlo alle informazioni sui propri diritti e sui servizi esistenti sul territorio nazionale. <ul style="list-style-type: none"> - Promuovere attività di informazione alle persone straniere, possibili vittime di tratta e grave sfruttamento o a rischio di addivenirlo, relativamente ai diritti che possono esercitare e ai servizi esistenti nel territorio nazionale. Tali informazioni devono essere assicurate in lingua comprensibile allo straniero sin dall'arrivo in Italia ed anche successivamente, in contesti in cui è possibile raggiungere le persone esposte alla tratta ed al grave sfruttamento, al fine di intervenire ove possibile preventivamente, ed in particolare: <ul style="list-style-type: none"> - ai valichi di frontiera e ai luoghi di sbarco o ai luoghi di transito verso il nord Europa (es. Ventimiglia, Chiasso e Brennero), terrestri, marittimi ed aerei; - nei centri di accoglienza per stranieri, per richiedenti asilo, rifugiati, minori stranieri non accompagnati, centri per madri con bambini e in tutte le strutture di accoglienza afferenti ai SAI; - nelle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale; - negli uffici immigrazione delle Questure o nei centri di permanenza per il rimpatrio o nei commissariati di pubblica sicurezza e nelle caserme dei Carabinieri; - nelle sedi delle Forze di polizia locale o nei luoghi di erogazione di servizi pubblici tra cui in particolare presidi sociosanitari (servizi sociali, consultori, presidi sanitari e ospedalieri); - presso gli istituti di patronato e assistenza, i sindacati e nei luoghi di lavoro, ivi compresi gli insediamenti informali. È necessario che l'attività informativa, in particolare quella nei luoghi di arrivo e transito, sia fornita da equipe multi-disciplinari formate da operatori e mediatori culturali particolarmente formati in materia, anche mediante l'ausilio di materiale informativo.
--	---

Soggetti istituzionali coinvolti	Dipartimento per le pari opportunità Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Ispettorato nazionale del lavoro e sue articolazioni territoriali e Nucleo Carabinieri Ispettorato del Lavoro - NIL Forze dell'ordine Ministero dell'Istruzione Ministero dell'Università e della Ricerca Ministero della Salute Regioni – Province - Comuni
Soggetti non istituzionali coinvolti	Enti /Associazioni/ Sindacati

SCHEDA 2	
Direttrice	PREVENZIONE
Titolo	Misure di informazione, sensibilizzazione e scambio di informazioni nei Paesi di origine e di destinazione.
Descrizione	<p>Le attività mirano a favorire la cooperazione con i Paesi di origine e con le rispettive rappresentanze diplomatico-consolari in Italia, nonché con le rappresentanze diplomatico-consolari italiane in quei Paesi, al fine di promuovere campagne volte ad una maggiore consapevolezza dei rischi connessi ai percorsi migratori, sviluppando anche progetti in cooperazione con organizzazioni non governative operanti nei Paesi di origine.</p> <p>I principali beneficiari dei progetti realizzati in America Centrale, Asia, Africa (in questo periodo anche l'Ucraina) sono stati soprattutto i minori e le donne.</p> <p>L'informazione nei Paesi d'origine delle persone a rischio <i>trafficking</i> deve essere continua e mirata a target specifici in coordinamento con la Cooperazione Internazionale.</p> <p>Anche la DNA, unitamente alla DIA e allo SCO ha rafforzato la collaborazione, anche a scopo formativo, con i Paesi di provenienza delle sospette vittime di tratta, creando collaborazioni con autorità straniere e rilevando l'importanza dei contatti tra le magistrature al fine di reperire collegamenti diretti e scambio di informazioni sulle indagini.</p> <p>Infine, l'Ufficio anti-tratta del DPO, nella persona del <i>National Rapporteur</i>, partecipa a tutti i consessi internazionali (Nazioni Unite, OSCE, Unione Europea) ed iniziative sul contrasto alla tratta di persone e a sostegno della Convenzione delle Nazioni Unite contro il Crimine Organizzato Transnazionale (UNTOC), e dei suoi</p>

	tre Protocolli (tra cui quelli contro la Tratta di Persone e il Traffico di Migranti) al fine di monitorarne l'efficace applicazione.
Azioni	<p>Promuovere o rafforzare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - servizi di orientamento e sostegno al lavoro migrante (intra ed extra UE) regolare e irregolare (informazioni sulle normative di ingresso per motivi di lavoro, su normative a tutela dei diritti dei migranti e dei lavoratori); - programmi a sostegno di misure che consentono l'effettivo ed efficace incontro tra domanda e offerta di lavoro migrante (con una particolare attenzione al lavoro nell'ambito domestico) ed interventi per il contrasto al lavoro irregolare e sommerso; - iniziative internazionali volte a promuovere il reclutamento etico dei lavoratori migranti grazie ad un processo di certificazione volontaria (Iniziativa di Reclutamento Equo - ILO <i>Fair Recruitment Initiative Strategy 2021-2025</i>) con lo scopo di proteggere i diritti dei lavoratori da abusi e pratiche fraudolente (in particolare nella fase di reclutamento e collocamento) e ridurre il costo della migrazione per lavoro e valorizzandone invece gli effetti positivi per i lavoratori migranti e le loro famiglie, nonché per i Paesi di origine e di destinazione; - azioni di informazione, formazione, istruzione ma anche di <i>capacity building</i>, <i>lobby</i> e <i>advocacy</i> dato il carattere multidimensionale dei "push factors"; - sviluppo di progettualità comuni di scambio di informazioni ed esperienze tra operatori situati in Paesi diversi, anche attraverso la promozione della mobilità e di soggiorni studio/formazione per gli addetti dei vari <i>stakeholder</i> coinvolti; - promozione di politiche condivise e finanziamento di programmi per la protezione e per l'inclusione socio-lavorativa delle vittime; - azioni di sostegno all'emigrazione legale con accordi specifici con i Paesi di provenienza dei gruppi maggiormente coinvolti dal fenomeno; - azioni/programmi di informazione/sensibilizzazione con particolare riguardo ai minori non accompagnati rispetto ai rischi connessi al viaggio, alle condizioni di vita nei Paesi ospitanti e alle forme di sfruttamento in cui si potrebbe rimanere coinvolti; - promozione di interventi presso i Paesi di origine per la sensibilizzazione e l'informazione, per il rafforzamento istituzionale, il miglioramento delle condizioni di vita, il <i>drafting</i> legislativo ed il sostegno a vittime ed individui a rischio; - attività di coordinamento con quelle previste dal Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in

	<p>agricoltura e al caporalato ed il Piano Nazionale Integrazione;</p> <ul style="list-style-type: none"> - impegno di tutti i soggetti interessati al fenomeno, attraverso una mirata azione delle Prefetture nell'ambito dell'attività di coordinamento che esse esercitano sul territorio; - azioni di sensibilizzazione sul territorio rispetto al fenomeno, con azioni rivolte ad associazioni di imprenditori, sindacati, popolazione e ai gruppi più vulnerabili, tra cui i minori, con l'utilizzo di un linguaggio adeguato attraverso lo strumento delle campagne informative e dell'animazione territoriale; - sostegno alle attività dei sindacati volte a promuovere la tutela della salute e delle condizioni di lavoro dei lavoratori/trici impiegati nel settore domestico; - riqualificazione del lavoro di cura, mediante corsi di formazione offerti sia alle famiglie che ai lavoratori/lavoratrici; - campagne di sensibilizzazione sul fenomeno della tratta, della sicurezza, dei diritti e doveri presso i lavoratori stagionali nelle zone rurali; - diffusione a livello nazionale di informazioni concernenti i diritti in materia di lavoro, i diritti sociali, i diritti delle vittime e i diritti dei migranti; - azioni atte ad accrescere la consapevolezza di reclutatori, agenzie per l'impiego private e datori di lavoro dei settori privato e pubblico sulla <i>due diligence</i> e le buone pratiche per eliminare le forme di reclutamento abusivo e fraudolento; - azioni di cooperazione integrata con il settore privato per la realizzazione di interventi atti a sensibilizzare sull'uso di impiego di lavoro forzato anche con la registrazione delle aziende che adottano politiche basate sulla responsabilità sociale d'impresa e che rispettano le regole di una certificazione etica, promuovendo anche la messa a punto di un sistema premiante; - relazioni con le Ambasciate dei Paesi di provenienza in relazione alle procedure di rilascio o rinnovo dei passaporti e di documentazioni necessarie alle strutture di accoglienza delle vittime al fine di agevolare le procedure di rilascio o rinnovo dei passaporti delle vittime, spesso sequestrati dai trafficanti ed usati come strumento di coercizione contro le vittime; - progetti per la formazione ed il reclutamento di interpreti da utilizzare in tutte le occasioni di contatto con le vittime o con gli sfruttatori anche in ambito giudiziario.
--	--

Soggetti istituzionali coinvolti	Dipartimento per le pari opportunità Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Ministero della Salute DNA/DDA Ambasciate italiane all'estero Ambasciate site sul territorio italiano dei paesi di provenienza delle vittime di tratta Regioni – Province - Comuni
Soggetti non istituzionali coinvolti	Enti /Associazioni/ONG/Sindacati

SCHEDA 3	
Direttrice	PREVENZIONE
Titolo	Realizzazione di progetti di sensibilizzazione e ricerche in materia di tratta e grave sfruttamento lavorativo.
Descrizione	<p>L'immigrazione è un fenomeno strutturale e, negli ultimi anni, le comunità migranti hanno assunto un ruolo attivo nella società, per cui potrebbe essere necessario coinvolgere le Associazioni più rappresentative di tali comunità nelle campagne di comunicazione e consultarle, ove ritenuto necessario, ai fini dell'acquisizione di elementi conoscitivi utili per le politiche rivolte alla prevenzione della tratta. Il coinvolgimento diretto delle comunità migranti, serve anche a rafforzare la partecipazione attiva degli stranieri alla vita sociale e civile.</p> <p>Altrettanto importante è la previsione di campagne di informazione e sensibilizzazione presso la cittadinanza per superare gli stereotipi e promuovere i valori della legalità.</p> <p>Essenziale presentare e discutere la prospettiva di genere nelle campagne di informazione e sensibilizzazione.</p>
Azioni	<ul style="list-style-type: none"> - campagne di informazione sul fenomeno della tratta utilizzando un approccio di genere tale da non propagare ulteriormente gli stereotipi; - campagne di informazione e di promozione del Numero Verde anti tratta e del sistema degli interventi in aiuto alle vittime in modalità cross mediale e multilingue; - misure di informazione e sensibilizzazione da effettuare ad es. negli aeroporti e rispetto agli operatori che lavorano sia a terra che in volo;

	<ul style="list-style-type: none"> - azioni di sensibilizzazione dei minori circa il fenomeno ed i rischi ad esso connessi attraverso l'approccio e la metodologia partecipativa; - azioni di sensibilizzazione nelle scuole e nelle università affinché i giovani siano attenzionati al problema del modello sociale in cui sono inseriti i rapporti tra i sessi; - progetti di sensibilizzazione per un turismo responsabile e consapevole, con l'obiettivo di ridurre la domanda di vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale da svolgersi sia sul territorio italiano che nei Paesi di origine, di concerto con il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale, OSCE e ONU e le NGO che operano nella Cooperazione Italiana; - progetti di sensibilizzazione sul tema del grave sfruttamento lavorativo da svolgersi di concerto anche con ILO; - azioni di cooperazione integrata con il settore privato per la realizzazione di interventi atti a sensibilizzare sull'uso di impiego di lavoro forzato; - studi e ricerche sul fenomeno della tratta in Italia, sulle dimensioni di genere, sulle sue evoluzioni e sui fattori di rischio e di vulnerabilità che facilitano le varie forme di tratta;
Soggetti istituzionali coinvolti	Dipartimento per le pari opportunità Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Ministero dell'Istruzione Ministero dell'Università e della Ricerca Ministero della Salute Commissario per le persone scomparse
Soggetti non istituzionali coinvolti	Enti /Associazioni/Sindacati

SCHEDA 4	
Direttrice	PREVENZIONE
Titolo	Rafforzare l'approccio multi-agenzia nei controlli amministrativi.
Descrizione	Secondo gli approfondimenti di qualificati esperti del fenomeno, la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento lavorativo già da diversi anni ha assunto dimensioni e caratteristiche sempre più allarmanti. Come è stato autorevolmente rimarcato, «le

interdipendenze in un mondo globalizzato, la spinta al profitto e la competizione economica che portano alla necessità di ridurre i costi di produzione, soprattutto in periodi recessivi e di pesante crisi economica, nonché le pratiche attuali di consumo e produzione dell'economia mondiale hanno indotto un aumento della domanda di manodopera a basso costo ed a condizioni "fuori mercato". Il rischio attuale è che la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo diventi una componente strutturale di determinati settori produttivi, con i gruppi criminali organizzati sempre più protesi a sfruttare la vulnerabilità sociale dei lavoratori, specialmente dei lavoratori migranti».

Per i lavoratori provenienti da Paesi terzi, infatti, l'esposizione al rischio di tratta e grave sfruttamento lavorativo è accentuata dalla combinazione di molteplici condizioni di vulnerabilità, che rendono ancora più asimmetrica la relazione fra lavoratore e datore di lavoro. L'evoluzione sempre più drammatica del conflitto in Ucraina e la moltiplicazione dei profughi in fuga da quel territorio preoccupa le autorità nazionali ed europee anche in relazione al prevedibile aumento del numero delle persone esposte al traffico e allo sfruttamento di esseri umani.

In questo contesto, le attività di controllo realizzate dalle diverse Amministrazioni competenti tanto nei Paesi di origine e alla frontiera quanto all'interno del territorio nazionale costituiscono uno strumento fondamentale per l'emersione del reato in analisi.

In particolare, le verifiche poste in essere dal personale ispettivo dell'INL rappresentano una delle possibili occasioni di identificazione delle situazioni di sfruttamento lavorativo e delle eventuali connesse ipotesi di tratta di esseri umani e, se adeguatamente mirate alla luce di una attenta attività di intelligence in sinergia con le diverse autorità interessate, costituiscono un utile deterrente alla commissione dei reati in analisi.

Un'efficace azione di contrasto, tuttavia, non può basarsi sulla sola azione repressiva ma deve necessariamente articolarsi in una serie di interventi di diversa natura che, da un lato, prima della fase propriamente ispettiva, mirino alla prevenzione del fenomeno e, dall'altro, in occasione dell'emersione di casi di tratta e sfruttamento, assicurino il coordinamento con gli altri attori attivi nei diversi territori ai fini dell'individuazione e del perseguimento dei responsabili della tratta e dello sfruttamento e alla effettiva tutela e presa in carico delle vittime.

Tra gli strumenti di prevenzione vanno senz'altro annoverate le iniziative volte a promuovere una cultura del lavoro dignitoso, attraverso la diffusione fra gli stessi lavoratori di una maggiore consapevolezza dei diritti loro riconosciuti dall'ordinamento nazionale e delle possibilità di uscita da condizioni di sfruttamento e la sensibilizzazione del mondo produttivo e, più in generale, dell'opinione pubblica e dei consumatori sulle conseguenze del grave sfruttamento lavorativo che non solo lede i diritti fondamentali della persona, ma inquina i tessuti economici e

	<p>produttivi, alterando radicalmente le regole della concorrenza tra le imprese.</p> <p>Proprio in considerazione della complessità del fenomeno e della necessità di affrontarlo con un approccio multidisciplinare, nell’ambito del “Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato in agricoltura (2020-2022)”, approvato il 20 febbraio 2020, è stato promosso un modello multi-agenzia fra soggetti - pubblici e privati - aventi competenze e ruoli distinti nelle attività di contrasto al fenomeno con l’obiettivo di trasformare quella frammentazione fisiologica e necessaria di competenze e funzioni, collegata al sistema di contrasto dello sfruttamento lavorativo, in un’opportunità concreta e in risposte reali per le vittime.</p> <p>In attuazione del citato piano e nell’ottica sopra richiamata è stata avviata una stabile collaborazione fra l’Ispettorato Nazionale del Lavoro e l’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, fortemente supportata dalla DG Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ha consentito, tra l’altro, la partecipazione agli accessi ispettivi di qualificati mediatori interculturali dell’OIM con il compito di favorire l’instaurazione di un rapporto di fiducia tra le autorità di controllo e i lavoratori. Le attività di controllo realizzate con l’ausilio del personale OIM sono state precedute da riunioni di coordinamento mirate a permettere la condivisione di informazioni rilevanti per lo svolgimento degli accessi ispettivi, a favorire la mutua conoscenza di tutti i soggetti coinvolti (ispettori, mediatori, rappresentanti di altre autorità di controllo) e a concordare le modalità di intervento più efficaci nelle singole realtà interessate. Sono state inoltre realizzate diverse iniziative di aggiornamento rivolte al personale ispettivo sullo specifico tema della lotta al caporalato e allo sfruttamento dei lavoratori migranti e sulla funzione della mediazione culturale in tali contesti. Importante anche l’investimento in termini di sensibilizzazione con la diffusione di materiali informativi multilingue per aiutare i lavoratori stranieri ad acquisire consapevolezza della loro eventuale situazione di sfruttamento e delle possibilità di denuncia e di riscatto.</p> <p>Le Linee-guida nazionali in materia di identificazione, protezione, assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura, approvate il 7 ottobre 2021 in Conferenza Unificata Stato, Regioni e Province autonome e Enti locali, redatte dal gruppo di lavoro interistituzionale presieduto dalla DG Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il supporto attivo del Dipartimento per le Pari Opportunità, dell’Ispettorato Nazionale del lavoro e dell’OIM, raccomandano meccanismi di identificazione e presa in carico multi-disciplinare e multi-agenzia nonché la formazione e il rafforzamento delle competenze dei servizi e dei soggetti preposti.</p>
--	---

	I notevoli risultati conseguiti grazie a tale innovativa modalità operativa, tanto in termini di efficacia degli interventi ispettivi, quanto in termini di effettiva tutela dei lavoratori coinvolti, dimostra come quella intrapresa sia “la strada giusta”.
Azioni	<p>Nell’ambito del Piano Nazionale antitratta 2022-2025 si prevede di:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rafforzare l’approccio multi-agenzia nei controlli ispettivi mirati al contrasto della tratta a fini di sfruttamento lavorativo, anche attraverso l’uso di task-force e la presenza di mediatori interculturali specializzati sui temi dello sfruttamento, del grave sfruttamento e della tratta in tutti i settori lavorativi; - promuovere l’istituzione di un meccanismo di referral a trazione pubblica a livello regionale e locale per l’identificazione preliminare, la prevenzione, la protezione e la presa in carico delle vittime di sfruttamento, di tratta e grave sfruttamento, che rafforzi l’approccio multi-livello e multi-attore, anche attraverso una migliore integrazione con gli interventi degli organi di vigilanza e l’attivazione di appositi piani formativi/informativi, in coerenza con le Linee-guida nazionali approvate in Conferenza Unificata lo scorso 7 ottobre 2021; - aggiornare i moduli formativi sulla tratta di esseri umani, il caporalato e lo sfruttamento lavorativo previsti dai programmi INL con riferimento agli indicatori di tratta e grave sfruttamento e ai relativi strumenti di emersione; - rafforzare la Rete del lavoro di qualità, al fine di aumentare il numero di imprese sensibilizzate alla promozione del lavoro regolare e dignitoso, anche attraverso misure incentivanti per la certificazione etica dei prodotti; - promuovere iniziative di sensibilizzazione, con la collaborazione di attori istituzionali, parti sociali e terzo settore, dirette ai lavoratori, ai datori di lavoro e alla società tutta sul lavoro dignitoso, anche con la produzione di materiale multilingue; - promuovere la condivisione di buone pratiche di emersione e contrasto allo sfruttamento lavorativo al fine di un miglioramento complessivo della risposta anche in chiave di prevenzione del fenomeno della tratta.
Soggetti istituzionali coinvolti	<p>Dipartimento per le pari opportunità (DPO) Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Ispettorato Nazionale del Lavoro e articolazioni territoriali INPS ed INAIL Guardia di Finanza Ministero dell’Interno Ministero della Giustizia Ministero della Salute Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali Regioni – Province - Comuni</p>

Soggetti non istituzionali coinvolti	Parti sociali ed economiche Imprese Organizzazioni internazionali (OIM) ONG Enti del Terzo settore
---	---

9.2 Persecuzione del crimine

Relativamente al ruolo delle Forze dell'Ordine e della magistratura, l'applicazione dell'art.18 D.lgs.286/98 rappresenta un importante strumento ai fini della protezione della vittima e di persecuzione dei trafficanti.

Forze dell'Ordine e Autorità Giudiziaria, si trovano in prima linea a fronteggiare il fenomeno della tratta con una conoscenza sempre più mirata e specialistica sulla dimensione ormai transnazionale delle reti criminali che gestiscono questo business. Essi rappresentano uno strumento essenziale e prezioso per il contrasto alla tratta degli esseri umani, all'individuazione corretta e rapida delle vittime o potenziali vittime di tratta e alla giusta definizione del problema a livello nazionale. Proseguirà in quest'ambito l'attenta attività di monitoraggio condotta dal Ministero della Giustizia non solo con riferimento ai reati di Riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.), Tratta di persone (art. 601 c.p.), Alienazione e acquisto di schiavi (art. 602 c.p.), bensì anche in relazione ad altre figure di reato connesse e tese a prevenire fenomeni di schiavitù e tratta di esseri umani, quali l'Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art. 603 bis c.p.), il Favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (artt. 12 e 22 D. Lgs. 286/1998) e lo Sfruttamento della prostituzione altrui (artt. 3 e 4 L. 75/1958).

Del pari, attesa la natura transnazionale del fenomeno criminale in oggetto, dovrà proseguire l'intesa attività di cooperazione giudiziaria internazionale già da anni intrapresa dal Ministero.

È importante sottolineare la necessità di rendere sempre più i luoghi (quali Questure e Stazioni dei Carabinieri) di repressione dei fenomeni della tratta e del grave sfruttamento, anche luoghi di emersione delle potenziali vittime e conseguente messa in protezione.

Fondamentale, di conseguenza, rafforzare, anche con Protocolli appositi, la sinergia tra forze dell'Ordine ed enti di tutela sul territorio ai fini di un immediato *Referral* di potenziali vittime di tratta fermate sul territorio nazionale per irregolarità o recatesi in Ufficio Immigrazione al fine di regolarizzare la propria posizione legale. È quindi indispensabile la promozione di corsi di formazione costante sui temi della tratta di esseri umani e dello sfruttamento lavorativo in favore di tutti gli operatori di Polizia svolgenti funzioni a contatto con le popolazioni migranti.

È fondamentale prevedere un raccordo ed un coordinamento tra le Procure ordinarie e le DDA per individuare il punto di collegamento tra tutte le forme di sfruttamento,

sia lavorativo che sessuale, *smuggling*, e tratta. Deve essere incrementata e specializzata, ove possibile, la professionalità dei Pubblici Ministeri autori di queste indagini, soprattutto nelle Procure ordinarie, atteso anche che la tipologia dei procedimenti in questa materia è molto diversa a seconda del tipo di etnia presa in considerazione.

La formazione, iniziale e continua, anche interdisciplinare di tutti gli operatori a diverso titolo coinvolti è fondamentale; allo stesso modo, la Scuola Superiore della Magistratura ha un ruolo fondamentale nella formazione dei Magistrati nella materia.

Sul punto, si rende opportuno favorire la sensibilizzazione e conoscenza del fenomeno da parte della magistratura civile e penale, anche minorile, attraverso la promozione di moduli formativi rivolti alla magistratura con una metodologia multidisciplinare e multi-settoriale affinché i magistrati possano acquisire una conoscenza aggiornata e approfondita del fenomeno della tratta in tutte le sue forme.

Un'adeguata formazione dovrebbe essere finalizzata a migliorare la capacità di identificare le vittime di tratta e grave sfruttamento da parte dei magistrati nell'ambito dell'attività giudiziaria, aspetto di particolare rilievo per ciò che riguarda:

-i giudici applicati alle sezioni specializzate in materia di immigrazione e protezione internazionale nell'ambito dei Tribunali ordinari, per consentire il riconoscimento di una forma di protezione internazionale ed il *Referral* alle organizzazioni specializzate;

magistrati dell'area penale per favorire il *Referral* delle persone offese alle organizzazioni anti-tratta e per applicare le norme vigenti che consentono la non punibilità delle persone indagate e imputate che abbiano commesso reati a causa della loro condizione di assoggettamento;

-i giudici dei Tribunali per i Minorenni, nell'ambito di procedimenti volti alla limitazione della responsabilità genitoriale di madri possibili vittime di tratta o nell'ambito di procedimenti promossi nell'interesse di minori stranieri non accompagnati.

È necessario, inoltre, perseguire le seguenti azioni:

- migliorare le competenze dei magistrati stessi per ciò che riguarda le tecniche d'intervista delle vittime di tratta, mediante l'acquisizione degli strumenti a disposizione di altre Autorità, quali ad esempio le Commissioni territoriali per la protezione internazionale e la Commissione nazionale per il diritto di asilo e lo scambio di conoscenze in particolare da parte del personale specializzato, quale quello degli enti anti-tratta;
- migliorare la conoscenza della normativa vigente in materia al fine di garantire la sua corretta applicazione, in particolare per quel che riguarda:
 - la procedura volta al rilascio della proposta o parere da parte del Procuratore ai sensi dell'art. 18 TUI;
 - le norme del codice penale, in particolare l'art. 600, 601 c.p., e le norme del codice di procedura penale a tutela delle persone offese vittime di tali reati e dei reati ad esse connessi.

Infine, risulta di fondamentale importanza l'individuazione nei Protocolli d'Intesa dei referenti negli Uffici Giudiziari affinché sia più agevole la collaborazione e lo scambio di informazioni.

Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di cui sopra, si rende opportuno rafforzare/prevedere mediazione interculturale specializzata e formata nell'emersione delle vulnerabilità di cui al presente testo, in supporto costante a autorità ispettive, Forze dell'Ordine e Magistratura.

SCHEDA 1	
Direttrice	Persecuzione del crimine
Titolo	Rafforzare la cooperazione giudiziaria in un approccio multi-agenzia
Descrizione	<p>Negli anni successivi alla firma della Convenzione e dei Protocolli di Palermo, si è molto ampliata e approfondita la produzione di Atti internazionali in materia di lotta alla criminalità organizzata transnazionale e alla tratta in particolare e l'U.E. è intervenuta con molte Risoluzioni nell'ambito sia repressivo che di assistenza alle vittime.</p> <p>La DNA ha costituito sin dall'anno 2018 un gruppo di lavoro sulla tratta di esseri umani ed in particolare sulla criminalità nigeriana e del gruppo di lavoro fanno parte anche la Direzione investigativa antimafia (DIA) e il Servizio centrale operativo della Polizia di Stato (SCO).</p> <p>Il gruppo di lavoro costituito ha il compito di analizzare le numerose dichiarazioni rese dai collaboratori di giustizia africani che da qualche anno stanno fornendo un rilevante contributo per la ricostruzione delle mafie straniere di origine africana e per l'accertamento delle principali attività criminali ad esse riconducibili tra cui la tratta di esseri umani.</p> <p>In particolare, il Gruppo di lavoro, nei vari incontri di "scambio informativo" tra le parti, nell'ottica di individuare elementi degni di maggiori approfondimenti in materia di criminalità organizzata nigeriana, ha condiviso l'opportunità di analizzare a fondo gli assetti dei vari gruppi criminali, i loro modi operandi, la natura dei legami tra i cult operanti in Italia e nel resto d'Europa.</p> <p>Da questo punto di osservazione assolutamente privilegiato, il Gruppo di lavoro, è addivenuto alla decisione di far confluire tutti gli elementi documentali raccolti nel "patrimonio informativo" della DNA che potrà costituire un valido supporto pre-investigativo anche per altri Organi dello Stato.</p> <p>Nel corso degli anni 2020 e 2021 il gruppo di lavoro ha pure avviato, in collaborazione con l'amministrazione penitenziaria, uno <i>screening</i> sui soggetti di nazionalità nigeriana che si trovano ristretti negli istituti penitenziari italiani.</p>

	<p>L'intento è quello di porre in essere un monitoraggio della popolazione carceraria nigeriana per individuare quei detenuti che, per condizioni personali e trascorsi criminali, potrebbero fornire collaborazione alle autorità inquirenti.</p> <p>Il monitoraggio è ancora in corso e si è concentrato in particolare su tredici soggetti detenuti che, per i trascorsi criminali apicali, sono apparsi meritevoli di approfondimenti.</p> <p>A tale scopo negli anni passati la Direzione Nazionale Antimafia ha preparato un Protocollo di Intesa, inviato a tutte le Procure Generali, per curare l'instaurazione di una Buona prassi, quella cioè di far dialogare, in una fase pre investigativa, "il pubblico" e "il privato" ossia gli investigatori e le ONG presenti sul territorio, ritenendo che sia più utile che il primo contatto con la vittima avvenga ad opera del "privato" preparato e competente, piuttosto che del "pubblico", il quale può incontrare l'ostilità della vittima stessa.</p> <p>Da un punto di vista di intervento di sistema, il decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24 di recepimento della direttiva europea 2011/36/UE, contiene, secondo l'approccio integrato proposto dalla direttiva europea, norme di natura penale volte al miglioramento del sistema di contrasto alla tratta di esseri umani, unitamente ad altre norme volte all'implementazione della tutela delle vittime.</p>
<p>Azioni</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ individuazione di figure di riferimento certe e specializzate all'interno di Prefetture, Questure e Procure (ove è auspicabile la costituzione di pool anti-tratta); ▪ adozione e implementazione guidata di procedure operative standard nazionali uniformi, suscettibili di adattamento a livello territoriale, per regolamentare le modalità di segnalazione reciproca delle situazioni di tratta e grave sfruttamento tra Enti anti-tratta, Forze dell'Ordine e magistratura; ▪ implementazione della collaborazione tra gli Ispettorati del Lavoro e le Forze dell'Ordine nell'ambito delle indagini sullo sfruttamento lavorativo; ▪ potenziamento delle indagini finanziarie volte ad ottenere la confisca dei proventi; ▪ creazione e/o il rafforzamento della cooperazione giudiziaria con i Paesi d'Origine e di transito (come già avvenuto, ad esempio, con la Nigeria) e instaurazione di un proficuo dialogo con la Magistratura e le Forze di Polizia di Paesi emergenti dal punto di vista della tratta e del grave sfruttamento (quali ad esempio il Bangladesh o il Pakistan);

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ attività di repressione effettuata attraverso l'espletamento di indagini finalizzate a perseguire le organizzazioni criminali transnazionali che si occupano del traffico degli esseri umani al fine di inserirli nel mercato illecito dello sfruttamento lavorativo; ▪ adozione di procedure condivise e rafforzamento della cooperazione multi-agenzia (ad es. coordinamento tra gli ispettori del lavoro nelle loro funzioni di polizia giudiziaria, le Procure ordinarie e la DDA per individuare il collegamento tra <i>smuggling</i>, sfruttamento della prostituzione e tratta); ▪ rinnovo del Protocollo di intesa preparato dalla DNA e rafforzamento dell'azione nell'ottica di diffusione di buona pratica; ▪ promozione ed elaborazione di protocolli di intesa multi-agenzia; ▪ indagini finanziarie proattive nei casi di tratta e cooperazione con le agenzie dell'UE (Europol e Interpol); ▪ aumento della cooperazione tra le Forze dell'Ordine e quelle giudiziarie e transfrontaliere; ▪ accordi bilaterali di cooperazione con i Paesi di transito e di provenienza delle vittime anche con la finalità di formazione congiunta sul tema dello sfruttamento e della tratta.
Soggetti istituzionali coinvolti	Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia DNA/DDA Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Ministero della Salute Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili Ispettorato nazionale del lavoro e sue articolazioni territoriali
Soggetti non istituzionali coinvolti	Associazioni/Enti

SCHEDA 2	
Direttrice	Persecuzione del crimine
Titolo	Favorire la sensibilizzazione e conoscenza del fenomeno da parte della Magistratura civile e penale, anche minorile.
Descrizione	Promuovere moduli formativi rivolti alla magistratura con una metodologia multidisciplinare e multi-settoriale affinché

	<p>i magistrati possano acquisire una conoscenza aggiornata e approfondita del fenomeno della tratta in tutte le sue forme, prevedendo anche attività di studio e di monitoraggio delle fattispecie concrete attraverso le quali si manifestano le condotte criminali al fine di individuare le problematiche e le azioni atte a garantire la congruenza della risposta normativa rispetto all'evoluzione del fenomeno transazionale e la tempestività degli eventuali interventi di adeguamento.</p>
<p>Azioni</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Migliorare la capacità di identificare le vittime di tratta e grave sfruttamento da parte dei magistrati nell'ambito dell'attività giudiziaria ed in particolare: <ul style="list-style-type: none"> - ai giudici applicati alle sezioni specializzate in materia di immigrazione e protezione internazionale nell'ambito dei Tribunali ordinari, per consentire il riconoscimento di una forma di protezione internazionale ed il <i>Referral</i> alle organizzazioni specializzate; - ai magistrati dell'area penale per favorire il <i>Referral</i> delle persone offese alle organizzazioni anti-tratta e per applicare le norme vigenti che consentono la non punibilità delle persone indagate e imputate che abbiano commesso reati a causa della loro condizione di assoggettamento; - ai giudici dei Tribunali per i Minorenni, nell'ambito di procedimenti volti alla limitazione della responsabilità genitoriale di madri possibili vittime di tratta o nell'ambito di procedimenti promossi nell'interesse di minori stranieri non accompagnati; ▪ Migliorare le competenze dei magistrati stessi per ciò che riguarda le tecniche d'intervista delle vittime di tratta, mediante l'acquisizione degli strumenti a disposizione di altre Autorità, quali ad esempio le Commissioni territoriali per la protezione internazionale e la Commissione nazionale per il diritto di asilo e lo scambio di conoscenze in particolare da parte del personale specializzato, quale quello degli enti anti-tratta; ▪ Migliorare la conoscenza della normativa vigente in materia al fine di garantire la sua corretta applicazione, in particolare per quel che riguarda: <ul style="list-style-type: none"> - la procedura volta al rilascio della proposta o parere da parte del Procuratore ai sensi dell'art. 18 TUI; - le norme del codice penale, in particolare l'art. 600, 601 c.p., oggi scarsamente applicate e le norme del codice di procedura penale a tutela delle persone offese vittime di tali reati e dei reati ad esse connessi.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Individuare dei referenti negli Uffici Giudiziari affinché sia più agevole la collaborazione e lo scambio di informazioni.
Soggetti istituzionali coinvolti	Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia DNA/DDA Ministero della Salute Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Soggetti non istituzionali coinvolti	Associazioni/ONG/Enti/

SCHEDA 3	
Direttrice	Persecuzione del crimine
Titolo	
Descrizione	<p>Da un punto di vista di intervento di sistema, il decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24, di recepimento della direttiva europea 2011/36/UE, contiene, secondo l'approccio integrato proposto dalla direttiva europea, norme di natura penale volte al miglioramento del sistema di contrasto alla tratta di esseri umani, unitamente ad altre norme volte all'implementazione della tutela delle vittime.</p> <p>La legislazione italiana, quindi, con gli ultimi aggiornamenti apportati agli artt. 600 (Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù), 601 (Tratta di persone), e 603-bis (Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro) c.p., risulta adeguata a garantire una efficace repressione del fenomeno, pur a fronte dei rapidi mutamenti che quest'ultimo subisce in concreto. Negli ultimi anni i dati statistici consentono di ravvisare un trend crescente sia in relazione all'attività di indagine (con riferimento procedimenti iscritti nel registro delle persone di reato a carico di persone note, i procedimenti definiti con esercizio dell'azione penale e le persone sottoposte a misure cautelari), che all'attività definitoria (risultando sia nel 2020, che nel 2021, le sentenze di condanna prevalenti sulle sentenze di assoluzione per tutte le fattispecie di reato considerate).</p> <p>Negli anni successivi alla firma della Convenzione e dei Protocolli di Palermo, si è molto ampliata e approfondita la produzione di Atti internazionali in materia di lotta alla criminalità organizzata transnazionale e alla tratta in particolare. L'U.E. è intervenuta con molte Risoluzioni e Comunicazioni nell'ambito sia repressivo che di assistenza alle vittime, tra cui si segnala, da ultimo, la Strategia dell'UE</p>

	<p>per la lotta alla tratta degli esseri umani 2021-2025 (COM (2021) 171 final) del 14.4.2021.</p> <p>Attesa la natura transfrontaliera del fenomeno criminale in oggetto, un dato particolarmente positivo è rappresentato dall'intensa attività di cooperazione giudiziaria sia in materia di estradizione che di assistenza giudiziaria, condotta dal Ministero della Giustizia quale Autorità Centrale</p> <p>Come è noto, l'art. 18 del T.U. sugli stranieri è un modello unico nel panorama legislativo europeo. L'intervento del privato sociale è, anche sotto l'aspetto del contrasto ai trafficanti, particolarmente utile; solo se la vittima riesce ad avere fiducia negli inquirenti (Forze dell'Ordine o Procuratori), può iniziare un percorso di collaborazione con la Giustizia.</p> <p>A tale scopo negli anni passati la Direzione Nazionale Antimafia ha preparato un Protocollo di Intesa, inviato a tutte le Procure Generali, per curare l'instaurazione di una Buona prassi, quella cioè di far dialogare, in una fase pre investigativa, "il pubblico" e "il privato" ossia gli investigatori e gli enti del terzo settore presenti sul territorio, ritenendo che sia più utile che il primo contatto con la vittima avvenga ad opera del "privato" preparato e competente, piuttosto che del "pubblico", il quale può incontrare l'ostilità della vittima stessa.</p>
<p>Azioni</p>	<ul style="list-style-type: none"> -adottare procedure condivise e rafforzare la cooperazione multi-agenzia (ad es. coordinamento tra gli ispettori del lavoro nelle loro funzioni di polizia giudiziaria, le Procure ordinarie e la DDA per individuare il collegamento tra <i>smuggling</i>, sfruttamento della prostituzione e tratta); - rinnovare il Protocollo di intesa preparato dalla DNA e rafforzare l'azione nell'ottica di diffusione di buona pratica, - provvedere alla promozione e l'elaborazione di protocolli di intesa multi agenzia (con altre autorità giudiziarie, soggetti istituzionali, enti e associazioni di volontariato che operano nel settore delle violenze di genere). L'obiettivo fondamentale è quello dell'identificazione, assistenza e protezione della vittima (la magistratura è in prima linea nella proposizione di nuovi modelli, anche organizzativi, capaci di affrontare i cambiamenti, così come rileva il C.S.M. con la Risoluzione specifica sulla materia della violenza di genere in data 8 luglio 2009); - indagini finanziarie proattive nei casi di tratta e cooperazione con le agenzie dell'UE (Europol e Interpol); - squadre investigative comuni; - aumentare la cooperazione tra le Forze dell'Ordine e quelle giudiziarie e transfrontaliere;

	<ul style="list-style-type: none"> - accordi bilaterali di cooperazione con i Paesi di transito e di provenienza delle vittime anche con la finalità di formazione congiunta sul tema dello sfruttamento e della tratta - prosecuzione nell'attività di monitoraggio condotta dal Ministero della Giustizia attraverso la Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei Servizi, sui dati statistici inerenti i procedimenti giudiziari riguardanti il fenomeno della tratta di esseri umani. - prosecuzione dell'attività di cooperazione giudiziaria penale condotta dal Ministero della Giustizia sia in materia di estradizione che di assistenza giudiziaria penale - avviare progetti per la formazione ed il reclutamento di interpreti da utilizzare in tutte le occasioni di contatto con le vittime o con gli sfruttatori in ambito giudiziario.
Soggetti istituzionali coinvolti	Ministero Giustizia Ministero dell'Interno DNA/DDA Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale Ministero della Salute Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali Ispettorato nazionale del lavoro e sue articolazioni territoriali e Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro) Regioni – Province - Comuni

9.3 Protezione e assistenza delle persone trafficate o gravemente sfruttate

Le attività volte all'emersione, alla segnalazione e invio ai servizi di protezione delle persone vittime di tratta e grave sfruttamento, costituiscono la peculiarità e la forza del modello italiano di sostegno alle vittime di tratta.

Per attività proattive s'intendono tutti quegli interventi di contatto delle popolazioni a rischio con l'obiettivo di individuare e far emergere le persone vittime di tratta e grave sfruttamento.

Favoriscono la fuoriuscita delle vittime da situazioni di grave sfruttamento e prostituzione forzata offrendo spazi di contatto, ascolto, accoglienza (unità di strada, sportelli, consultori familiari, altri servizi a bassa soglia, pronti soccorso).

I dati confermano che pur in uno scenario di disomogeneità nelle modalità di raccolta dati e spesso di ufficiosità dei dati fatti circolare, l'Italia risulta essere il Paese di maggior emersione di persone vittime di tratta e di grave sfruttamento in Europa.

Ciò è sicuramente dovuto dalle ottime capacità investigative messe in campo dalle Forze dell'Ordine italiane e dalla fattiva cooperazione che queste hanno con i servizi di protezione e di tutela delle vittime. Ma la peculiarità di questo fronte operativo, riguarda il fatto che in Italia l'azione sociale mediante attività proattive di emersione è fortemente presente nei luoghi laddove si manifesta il fenomeno dello sfruttamento.

Inoltre, in Italia una *helpline*, oltre alle attività di *front office*, consulenza e informazione, svolge attività di interfaccia tra la segnalazione delle potenziali vittime e le reti territoriali d'accoglienza ex art. 13 L. 228/2003 e ex art. 18 D.lgs.286/98 mediante un lavoro di valutazione della segnalazione qualificata di presa in carico e invio dell'utenza, nonché azioni proattive di emersione delle vittime.

In questo contesto è fondamentale l'attività di identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento, perchè costituisce la misura propedeutica ad ogni altra volta alla protezione e assistenza alle vittime e che rappresenta un obbligo a carico delle autorità statali, così come previsto dalle principali disposizioni internazionali ed europee.

In questo frangente, nel complesso processo di identificazione, che spesso distingue una prima 'identificazione preliminare' ed una 'identificazione formale' è importante che, in un meccanismo di nazionale di *referral*, siano individuati i ruoli e i mandati di ciascun soggetto coinvolto affinché siano garantiti i meccanismi di rapida identificazione delle vittime, così come richiesto dall'art. 11 della direttiva 2011/36/UE.

In tal senso l'identificazione formale deve essere affidata agli enti del pubblico e del privato sociale abilitati alla realizzazione dei programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18 comma *3bis* D. Lgs. 286/98 nonché, nel contesto giudiziale o investigativo, alle forze dell'ordine o al Pubblico Ministero.

Diventa centrale, dunque, in un'ottica di implementazione del PNA, l'individuazione, anche al fine di adempiere a quanto previsto dall'art. 11 co. 4 della direttiva europea 2011/36, di adeguati meccanismi di rapida identificazione delle vittime della tratta, mediante il costante aggiornamento, all'interno del Meccanismo Nazionale di *Referral*, delle Linee Guida contenenti Procedure Operative Standard per l'identificazione, protezione e assistenza delle vittime di tratta e grave sfruttamento, nonché per il contrasto e la prevenzione della tratta contenute nel precedente Piano, in modo da delineare procedure comuni da adottarsi sia per la precoce identificazione delle vittime sia per il *Referral* finalizzato ad un'adeguata presa in carico delle stesse da parte degli enti che realizzano il programma unico ex art. 18 c. 3bis D.Lgs. 286/98, tenendo conto che dovrà essere data particolare attenzione al concetto relativo alla "*posizione di vulnerabilità*" di cui all'art. 2 co. 2 della direttiva 2011/36.

In tale ottica, le misure volte a favorire adeguata ed efficace tutela alle vittime di tratta dovranno essere dunque le seguenti:

- migliorare l'emersione del fenomeno e garantire interventi di risposta efficaci e coordinati con attività volte quindi all'emersione delle vittime, al monitoraggio dei fenomeni, alla costruzione di sistemi di segnalazione e di invio per poter essere capillarmente diffuse su tutto il territorio italiano e modulate a seconda dell'incidenza che tali fenomeni hanno sui diversi territori italiani;
- sviluppare Linee Guida nazionali contenenti Procedure Operative Standard per l'identificazione, protezione e assistenza delle vittime di tratta e grave sfruttamento nonché per il contrasto e la prevenzione della tratta stessa, che delineino procedure comuni da adottarsi per la precoce identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento (identificate o presunte) e per il *Referral* finalizzato ad un'adeguata presa in carico delle stesse;
- potenziare il Meccanismo Nazionale di *Referral*, finalizzato a meglio definire la cooperazione tramite cui gli attori statali adempiono ai propri obblighi per proteggere e promuovere i diritti umani delle vittime di tratta, anche attraverso la diffusione di punti di accesso a percorsi di supporto e *Referral*, anche reciproco, all'interno di tutti i servizi (es. sociosanitari, antiviolenza, antitratta) e nelle diverse fasi procedurali, per favorire la presa in carico anche in momenti successivi del percorso di richiesta di protezione internazionale e coordinando i propri sforzi in un partenariato strategico con la società civile;
- migliorare il sistema di identificazione precoce in frontiera attraverso l'osservazione e il counselling con personale qualificato per favorire l'emersione;
- potenziare le capacità di pre-identificazione da parte di tutti gli attori che possono entrare in contatto con potenziali vittime, come ad esempio, presidi ospedalieri e consultori (raccordo con violenza di genere e codice rosa), strutture di accoglienza, Commissioni Territoriale, Uffici Immigrazione;
- adottare, a livello locale, Protocolli d'Intesa multi-agenzia, anche su base regionale o locale, volti a realizzare modalità uniformi ed efficaci di intervento a tutela delle vittime di tratta in ciascun contesto territoriale che, sulla scorta delle procedure operative di cui sopra, individuino i referenti ed i compiti di

ciascun soggetto coinvolto nel contrasto alla tratta e nella protezione delle vittime.

Tali Protocolli dovranno coinvolgere tutti i soggetti che a diverso titolo operano nel contrasto alla tratta e grave sfruttamento e nella protezione e assistenza delle vittime e dunque almeno le Procure della Repubblica, le Forze dell'Ordine, le Questure, gli Uffici Immigrazione, le Commissioni Territoriali, gli Ispettorati del Lavoro, le Prefetture, Regioni, ANCI, gli enti che realizzano il programma unico ex art. 18 sul territorio;

- attivare un coordinamento, a livello nazionale, regionale e locale, degli interventi che attengono alle misure relative alla protezione e all'accoglienza del Piano Nazionale Anti-tratta, al Piano Caporalato, al Piano sulla violenza di genere e al Piano integrazione per i beneficiari di protezione internazionale;
- aggiornare le misure di accoglienza ai sensi degli artt. 18 del T.U.I. e 13 della legge 228/2003 in modo da rispondere alle mutate fenomenologie e caratteristiche delle vittime;
- promuovere il raccordo con i servizi sociali sul territorio per la costruzione di interventi che nel lungo termine garantiscano l'accesso ai servizi e l'autonomia delle persone;
- adottare linee guida nazionali con adattamenti su base regionale/locale che stabiliscano servizi, standard, prassi operative e approci uniformi per le accoglienze;
- promuovere la formazione di tutti i soggetti che operano nel contrasto e prevenzione della tratta e nella protezione delle vittime e di coloro che, sebbene non abbiano mandato specifico, possano potenzialmente avere contatto con persone vittime di tratta e grave sfruttamento, mediante un metodo multidisciplinare e realizzati con il coinvolgimento contestuale di più professionalità (secondo l'approccio multi-agenzia).

Tra i destinatari si rende necessario comprendere: Forze di polizia statale (Polizia di Stato, Carabinieri, ivi compresi i Nuclei Carabinieri Lavoro, Guardia di Finanza), corpi di polizia locale, funzionari dei servizi per l'immigrazione di Questure e Prefetture, magistrati civili (tra cui quelli dedicati alle sezioni specializzate immigrazione e protezione internazionale) penali e minorili, Ispettori del lavoro, personale degli istituti di patronato e di assistenza e delle organizzazioni sindacali, operatori e assistenti sociali, personale dei servizi sociali, in particolare assistenti sociali, psicologi, educatori professionali e personale degli uffici anagrafe, degli enti del pubblico e del privato sociale che realizzano il programma unico di emersione assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18 D.Lgs. 286/98, personale sanitario (che opera in presidi medici, ospedali, consultori), personale delle Ambasciate e Consolati, operatori dei centri di accoglienza di cui all'art. 4 DL 130/20 conv. in L. 173/20, Comunità per minori, operatori di CPR, personale delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

Al fine di facilitare l'adesione del personale dei servizi sociali pubblici, il tema della tratta dovrà essere inserito nei programmi ministeriali predisposti per tali professioni e, per quanto riguarda altri soggetti, nei corsi periodici di formazione e di aggiornamento organizzati dalla Scuola superiore della magistratura, dalle scuole

di polizia, dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, dall'Ispettorato nazionale del lavoro.

Tali formazioni dovranno essere finalizzate, in particolare o allo scambio e promozione di buone prassi sotto il profilo della corretta interpretazione e applicazione della normativa vigente a tutela delle vittime di tratta, con particolare riferimento a:

- il diritto di richiedere un permesso di soggiorno per casi speciali ai sensi dell'art. 18 TUI ed al diritto di ottenerlo, in presenza dei requisiti, anche ove la persona non collabori nelle indagini o nel procedimento penale;
- il diritto ad ottenere la protezione internazionale ove ne ricorrano i presupposti;
- il diritto delle presunte vittime di tratta ad accedere al periodo di riflessione, principio da ritenersi vigente sebbene non vi sia una norma sull'immigrazione specifica nell'ordinamento interno;
- la miglior conoscenza della tratta nei suoi diversi ambiti di grave sfruttamento, in particolare con focus specifici sul tema del grave sfruttamento lavorativo ed altre forme di sfruttamento meno conosciute, tra cui quello nelle attività illecite;
- la miglior conoscenza del fenomeno della tratta di minori ed anche delle questioni relative alla genitorialità delle giovani donne madri vittime di tratta;
- la miglior conoscenza delle questioni LGBTIQ+ ed in particolare delle persone transessuali vittime di tratta.

Occorrerà, inoltre:

- prevedere misure di coordinamento tra il sistema di accoglienza offerto dai programmi ex art. 18 TUI e quello facente capo al SAI, per ciò che riguarda l'accesso a tale ultimo sistema delle persone titolari di permesso di soggiorno ex art. 18 e art. 22 co. 12 *quater* TUI nonché delle persone riconosciute rifugiate che non siano state preventivamente identificate come vittime di tratta, tenendo anche conto dell'attuale necessità di strutture adeguate all'accoglienza e per la presa in carico integrata delle vittime con patologia psichiatrica, dipendenze patologiche, disabilità o madri con figli a carico.
- promuovere formazioni specifiche, rivolte in particolare ai servizi sociali di bassa soglia, per la presa in carico delle persone vittime di tratta che rientrano in Italia da altro paese europeo (condotte dai trafficanti o in autonomia) e che presentano problematiche specifiche (in particolare giovani donne con figli minori);
- prevedere l'incremento del numero di posti disponibili per le vittime di tratta e grave sfruttamento che si trovano in condizioni di particolare vulnerabilità e creare nuovi luoghi protetti per le vittime di tratta identificate durante le fasi di arrivo sul territorio nazionale ovvero per le vittime di grave sfruttamento identificate nel contesto di accessi ispettivi, con particolare riferimento ai lavoratori uomini, così da poterle separare dai loro trafficanti e/o caporali e attivare subito servizi di assistenza specifica;
- adottare azioni specifiche per l'emersione delle vittime di tratta e sfruttamento che non rientrano nei flussi dei richiedenti asilo (ad esempio flussi stagionali,

ricongiungimenti familiari) e che sono ad oggi più difficilmente identificabili/riferibili;

- considerare percorsi di accoglienza ed integrazione in favore dell'elevatissimo numero di vittime di tratta, in particolare nigeriane, di rientro in Italia dopo aver trascorso un lasso di tempo più o meno lungo in altri Paesi UE. Tale trend, che non accenna a fermarsi, vede donne in stato di gravidanza e nuclei familiari monoparentali e non con minori molto piccoli al seguito, fuoriusciti dall'accoglienza prefettizia anni addietro e nell'impossibilità di essere inseriti in percorsi protetti in assenza dell'attualità del pericolo;
- promuovere meccanismi di presa in carico multidisciplinare e personalizzati per le vittime di tratta e grave sfruttamento, tarando i servizi sui bisogni delle vittime, tenuto conto del genere, età, bisogni e vulnerabilità specifiche nonché del tipo di sfruttamento a cui la vittima era destinata o che ha subito, in stretto coordinamento anche col Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022;
- prevedere l'aggiornamento di tutti gli attori coinvolti nella tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento, nell'ambito delle rispettive competenze, e lo scambio di buone prassi. Tutelare le vittime di tratta e grave sfruttamento è compito difficile e complesso, che esige una preparazione multidisciplinare, competenza specifica e sensibilità multiculturale. Un approccio rispettoso, sensibile, professionale e non discriminatorio dovrebbe non solo accrescere la fiducia delle vittime nel "sistema giustizia" ma anche ridurre il numero di reati non perseguiti
- promuovere la formazione di tutti i soggetti operanti nel sistema della protezione internazionale (operatori dei centri di accoglienza, ivi compresi quelli facenti capo al sistema di accoglienza, ex SIPROIMI oggi SAI, Commissioni Territoriali, Unità Dublino, Forze dell'ordine, incluso il personale coinvolto nelle procedure di soccorso, sbarco e identificazione, Uffici Immigrazione e gli altri soggetti che operano nella prima accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) volta a migliorare la capacità di pre-identificare le vittime di tratta, facendo emergere anche ulteriori esigenze specifiche quali quelle connesse alla violenza di genere e ulteriormente favorire adeguate procedure di *referral*;
- attivare il coinvolgimento di persone che hanno vissuto esperienze di tratta degli esseri umani, ed in particolare richiedenti asilo, rifugiate e rifugiati, nella definizione, implementazione e valutazione degli interventi di protezione;
- predisporre e sviluppare misure di protezione che tengano conto della pluralità e dell'intersecarsi di esigenze specifiche, coinvolgendo anche attori che, a vario titolo, operano nella prevenzione e risposta a violenza di genere nei confronti di minori, uomini e persone LGBTIQ+;
- rafforzare l'attività di mediazione interculturale specializzata in favore di tutti i soggetti, istituzionali e non, che possano entrare in contatto con potenziali vittime di tratta. Ciò al fine di rendere efficaci e concrete le azioni di prevenzione, emersione, protezione ed assistenza delle vittime di tratta e sfruttamento lavorativo;

- promuovere percorsi di inserimento socio-lavorativo delle vittime di tratta o grave sfruttamento, con interventi che coniughino le politiche attive del lavoro con quelle di pari opportunità e prevedano la collaborazione sinergica con le organizzazioni del Terzo settore;
- richiedere modalità di “ascolto protetto” del minore ai sensi dell’art. 498, comma 4 ter del c.p.p., con l’obbligo della presenza dell’esperto in psicologia o psichiatria infantile in sede di interrogatorio effettuato, nella fase delle indagini preliminari, dalle Forze dell’Ordine e dall’autorità giudiziaria, ai sensi dell’art. 392 c.p.p. e in sede di assunzione di informazioni da parte della polizia giudiziaria (art. 351), del pubblico ministero (art. 362), del difensore (art. 391 bis) del c.p.p. e in tutte le fasi del procedimento;
- introdurre indicazioni volte a evitare la detenzione nei CPR di presunte vittime di tratta, come di tutte le persone vulnerabili, ove la detenzione risulti incompatibile con le loro esigenze specifiche;
- favorire l’adozione di Protocolli d’Intesa a livello nazionale o territoriale volti a garantire l’accesso degli enti anti-tratta negli istituti penitenziari, nei centri di permanenza per il rimpatrio e nei centri di accoglienza per stranieri al fine di permettere l’effettiva identificazione delle vittime di tratta. Per la preparazione e l’attuazione dei protocolli concernenti gli stranieri detenuti e trattenuti dovrà essere coinvolto anche il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale.

SCHEDA 1	
Direttrice	Protezione e assistenza delle persone trafficate
Titolo	Tempestiva identificazione e <i>Referral</i> delle vittime di tratta (adulti e minori d'età) alle frontiere marittime, terrestri ed aeroportuali.
Descrizione	<p>Secondo i dati del Ministero dell'Interno, nel 2021 sono giunti via mare in Italia 67.477 migranti e rifugiati, di cui oltre 49.353 uomini, 4.921 donne e 13.203 minori (di cui 10.053 non accompagnati), le principali nazionalità sono Tunisia, Egitto, Bangladesh, Iran e Costa d'Avorio e i principali punti di partenza Libia e Tunisia.</p> <p>L'azione che si propone è quindi finalizzata a garantire la tempestiva identificazione delle vittime di tratta (adulte e minori) in arrivo in Italia attraverso le frontiere marittime, terrestri e aeroportuali e l'immediata attivazione dei meccanismi di <i>Referral</i>, attraverso la creazione di meccanismi efficaci di identificazione precoce delle vittime di tratta a tutte le frontiere pertinenti, prevedendo strutture di primissima accoglienza dedicate alle vittime pre-identificate in frontiera nelle more del loro trasferimento nei progetti anti tratta.</p> <p>In questa prospettiva, diventa sempre più importante anche la conoscenza reciproca delle diverse prassi applicate nei luoghi di frontiera e dei meccanismi di tutela previsti dal sistema anti tratta, la condivisione di buone prassi e lo scambio di informazioni fra i diversi attori coinvolti ed i referenti istituzionali.</p>
Azioni	<ul style="list-style-type: none"> ▪ creazione di team multidisciplinari (compresi i mediatori culturali) composti da personale che possa essere dislocato alle frontiere marittime e terrestri e negli aeroporti ritenuti maggiormente rilevanti per supportare le Autorità nelle fasi di ingresso, conducendo sessioni informative e colloqui individuali con potenziali vittime di tratta; ▪ sviluppo e costante aggiornamento di indicatori, compresi eventuali indicatori sanitari, per la rapida identificazione delle vittime di tratta provenienti dalle diverse rotte; ▪ rafforzamento dei meccanismi di <i>Referral</i> coordinati dai progetti anti-tratta, fra i diversi attori coinvolti ed in particolare le Prefetture, le Forze dell'Ordine e le Procure, anche attraverso la promozione di tavoli tecnici e iniziative di confronto sia a livello locale che centralizzato; ▪ scambio di informazioni sulle rotte e sul <i>modus operandi</i> delle reti di trafficanti ed il costante

	<p>aggiornamento degli indicatori per la precoce identificazione delle vittime;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ rafforzamento della collaborazione degli Enti anti-tratta con le istituzioni, compresi gli enti del SSN, che, a vario titolo, si occupano di migranti e di lavoratori vittime, o possibili vittime di grave sfruttamento o tratta. Detta collaborazione può avvenire tramite la sottoscrizione di protocolli condivisi inerenti le procedure da seguire nell'attuazione degli interventi di tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento, da declinare nei diversi territori nel rispetto delle rispettive peculiarità.
Soggetti istituzionali coinvolti	<p>Dipartimento per le pari opportunità Dipartimento per la famiglia Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia Ministero della Difesa Regioni/Province/Comuni Enti del SSN</p>
Soggetti non istituzionali coinvolti	Enti /Associazioni/Sindacati

SCHEDA 2	
Direttrice	Protezione e assistenza delle persone trafficate
Titolo	Supportare l'attuazione delle disposizioni previste a tutela dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) vittime di tratta di cui alla Legge 47/2017.
Descrizione	<p>Secondo i dati del Ministero del Lavoro i minori stranieri non accompagnati (MSNA) presenti nel sistema di accoglienza (dati al 31 maggio 2022), sono 14.558 di cui il 79,9% maschi e l'20,1% femmine. Le principali nazionalità sono Ucraina, Egitto, Bangladesh, Albania fra i maschi e Ucraina, Costa d'Avorio, Albania e Nigeria per le femmine, fra i migranti giunti in Italia via mare nel 2021 i MSNA sono stati 10.053 in totale, fra le principali nazionalità Tunisia, Egitto e Bangladesh.</p> <p>Sebbene non siano disponibili dati ufficiali sul numero di minori che si sono allontanati dalle strutture di accoglienza, molti sono i minori che hanno lasciato i centri dopo pochi giorni dal loro arrivo per proseguire il viaggio verso altri Paesi dell'Unione Europea, oppure per rimanere sul territorio nazionale senza alcun monitoraggio. In questi casi, aumenta</p>

	<p>considerevolmente il rischio che i minori divengano vittime di tratta, grave sfruttamento ed abusi.</p> <p>La normativa a tutela dei minori stranieri non accompagnati (Legge n. 47/2017 “<i>Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati</i>”) ha previsto espressamente disposizioni a tutela dei MSNA vittime di tratta di esseri umani, nella consapevolezza che le esigenze specifiche di questi minori debbono trovare risposte altamente qualificate, volte ad assicurare percorsi di integrazione di lungo periodo.</p> <p>È in vigore il “Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell’età anagrafica dei minori stranieri non accompagnati” approvato con accordo Stato-Regioni del 9/07/2020.</p> <p>Appare essenziale in questo contesto prefigurare misure dedicate a questo particolare gruppo vulnerabile, attraverso le quali possa essere garantita la protezione immediata e dove possano essere attivati meccanismi di tutela e percorsi di integrazione di lungo periodo.</p>
<p>Azioni</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ applicare le ‘<i>Procedure Operative Standard per l’identificazione di minorenni vittime e grave sfruttamento in Italia</i>’ (all. 3); ▪ promuovere la sottoscrizione di Protocolli d’Intesa a livello nazionale o territoriale volti a garantire l’accesso degli enti anti-tratta negli Istituti Penali Minorili, nei Centri di permanenza per i rimpatri, nei Centro di accoglienza SAI nonché negli Insediamenti informali; ▪ prevedere la presenza di enti anti-tratta ai valichi di frontiera e nei luoghi di sbarco dei migranti al fine di garantire un’identificazione precoce dei MSNA ad opera di personale qualificato; ▪ fornire supporto all’autonomia di minori che hanno raggiunto la maggiore età e sono usciti dai sistemi di accoglienza anti tratta, attraverso la progettazione condivisa di Piani Individuali in grado di offrire un sostegno concreto, anche di natura psicologica, per la ricerca e la gestione, anche in forme di condivisione, di un alloggio, per l’avviamento al lavoro e per percorsi efficaci di socializzazione nel contesto di residenza. ▪ incentivare il coinvolgimento attivo delle comunità nell’accoglienza e nell’integrazione dei minori non accompagnati, sviluppando maggiormente l’affido familiare come alternativa alla comunità con il prendere in carico e sostenere continuamente i minori vittime di tratta e di sfruttamento; ▪ favorire le attività per il ricongiungimento dei minori con i loro genitori che giungono sul territorio italiano e applicare quanto previsto dall’articolo 4 del d.lgs. n.24 del 2014 e dalle relative norme di attuazione

	<p>relativamente all'informazione sui loro diritti, incluso l'eventuale accesso alla procedura di protezione internazionale e alla determinazione della minore età mediante i meccanismi individuati;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ porre in essere tutte le necessarie iniziative volte alla creazione, con l'intervento dei Ministeri competenti ed in collaborazione con le organizzazioni non governative accreditate, di percorsi di emigrazione assistiti per quei minori non accompagnati che transitano attraverso l'Italia e che hanno manifestato l'intenzione di raggiungere altri Paesi europei dove hanno residenza i loro familiari, al fine di porre in essere gli opportuni meccanismi per una mobilità protetta che in tal senso eviterebbero a questi minori viaggi rischiosissimi e l'incertezza del futuro; ▪ assicurare l'assistenza affettiva e psicologica dei minori non accompagnati in ogni stato e grado del procedimento, dalla presenza di persone idonee indicate dal minore, nonché di gruppi, fondazioni, associazioni od organizzazioni non governative di comprovata esperienza nel settore dell'assistenza ai minori e iscritti nel registro di cui all'articolo 42 del Testo Unico sull'Immigrazione, previo consenso del minore, e ammessi dall'autorità giudiziaria o amministrativa che procede.
Soggetti istituzionali coinvolti	<p>Dipartimento per le pari opportunità Dipartimento per la famiglia Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia Ministero della Difesa Ministero del Lavoro e delle politiche sociali DDA/DNA Regione/Province/Comuni Commissario Straordinario per le persone scomparse Garante Nazionale dei Diritti Infanzia e Adolescenza</p>
Soggetti non istituzionali coinvolti	Enti /Associazioni/Sindacati

SCHEDA 3	
Direttrice	Protezione e assistenza delle persone trafficate
Titolo	Supporto allo scambio di informazioni, counselling, identificazione, <i>Referral</i> ai meccanismi di protezione delle

	vittime di tratta che siano casi Dublino di ritorno da altri paesi UE
Descrizione	<p>Secondo l'OIM fra le donne e minori nigeriane sbarcate fra il 2016 ed il 2019, almeno l'80% era una potenziale vittima di tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale in Italia o in altri stati membri dell'Unione Europea e, per quanto non siano disponibili dati sul numero di allontanamenti dalle strutture di accoglienza per richiedenti protezione internazionale in cui molte di queste donne e ragazze sono state accolte a seguito di una richiesta di asilo -spesso indotta dai trafficanti al fine di assicurarsi la presenza delle vittime sul territorio- molti centri hanno nel corso degli anni segnalato l'allontanamento di donne e ragazze che sono probabilmente state forzate alla prostituzione in Italia ma anche condotte con le medesime finalità in altri Paesi dell'Unione Europea.</p> <p>Come noto, il Regolamento n. 604/2013 del 26 giugno 2013, cd. Dublino III, stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide: secondo i dati del Ministero dell'Interno nel 2019, sono state oltre 41.000 le richieste di informazioni, presa e ripresa in carico presentate dagli Stati membri dell'Unione Europea e associati all'Italia, di cui la maggioranza da Germania, Francia, Svizzera, Paesi Bassi e Belgio; nel 2020, anche a causa della pandemia e del conseguente blocco dei trasferimenti ai sensi del regolamento Dublino III, tali richieste sono state circa 23.000. Qualora l'Unità Dublino italiana, a seguito dell'istruttoria con gli omologhi Uffici degli altri Stati membri, stabilisca la competenza italiana all'esame della domanda di protezione internazionale, i richiedenti asilo secondo il Regolamento Dublino III dovrebbero rientrare in Italia. Tra i "dublinanti" di rientro potrebbero esserci potenziali vittime di tratta, ma le procedure non sempre tengono in adeguata considerazione le esigenze di tutela delle vittime, le quali, se non adeguatamente assistite e supportate dai servizi disponibili, potrebbero essere reinserite in circuiti di sfruttamento una volta tornate in Italia.</p> <p>E' importante, quindi, supportare la creazione di meccanismi volti allo scambio di informazioni sulle specifiche esigenze e vulnerabilità di vittime di tratta (presunte o accertate) trasferite ai sensi del Regolamento Dublino III da e per l'Italia verso e da altri Stati membri, assicurando la tutela delle specifiche esigenze delle vittime e dei figli minori che spesso le accompagnano (nati in Italia o nello stato membro), rafforzando lo scambio di informazioni fra i Paesi coinvolti, sia per quanto riguarda le Unità Dublino, sia per quanto riguarda l'identificazione di strutture di accoglienza idonee alla loro</p>

	presa in carico al momento del loro arrivo onde scongiurare il rischio di re- <i>trafficking</i> .
Azioni	<ul style="list-style-type: none"> ▪ supporto tecnico all'Unità Dublino nella predisposizione di linee guida per il ritorno di vittime di tratta nell'ambito del Regolamento Dublino III; ▪ coordinamento con i Paesi UE per la definizione dei bisogni specifici delle vittime di tratta che facciano ritorno in Italia; ▪ <i>counselling</i> alle vittime (anche da remoto) al fine di fare emergere i rischi per la vittima e predisposizione di cautele al suo rientro; ▪ coordinamento con le strutture di accoglienza/progetti anti tratta per la definizione dell'accoglienza della vittima di tratta al suo rientro in Italia
Soggetti istituzionali coinvolti	Dipartimento per le pari opportunità Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia Ministero della Difesa Unità Dublino Garante Nazionale dei Diritti Infanzia e Adolescenza Regioni/Province/Comuni
Soggetti non istituzionali coinvolti	Enti /Associazioni/Sindacati/OIM

SCHEDA 4	
Direttrice	Protezione e assistenza delle persone trafficate
Titolo	Rafforzamento Meccanismo Nazionale di <i>Referral</i> (MNR)
Descrizione	<p>Il Meccanismo Nazionale di <i>Referral</i> è un sistema di cooperazione tramite cui gli attori statali adempiono ai propri obblighi per proteggere e promuovere i diritti umani delle vittime di tratta, coordinando i propri sforzi in un partenariato strategico con la società civile; gli obiettivi primari di un Meccanismo Nazionale di <i>Referral</i> (MNR) consistono nel garantire il rispetto dei diritti umani delle persone trafficate e nel fornire un modo efficace per orientare queste ultime verso i servizi dedicati, contribuendo inoltre a migliorare la politica e le procedure nazionali su un ampio ventaglio di questioni che riguardano le vittime di tratta, quali le norme relative al soggiorno ed al rientro, il risarcimento della vittima e la protezione dei testimoni. Nel caso in cui le vittime di tratta siano minori, ogni procedura afferente al Meccanismo Nazionale di <i>Referral</i> deve essere sviluppata e applicata in</p>

	stretta collaborazione con i servizi nazionali di protezione dei minori.
Azioni	<ul style="list-style-type: none"> ▪ sviluppare Linee Guida nazionali contenenti Procedure Operative Standard per l'identificazione, protezione e assistenza delle vittime di tratta e grave sfruttamento nonché per il contrasto e la prevenzione della tratta stessa, che delineino procedure comuni da adottarsi per la precoce identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento (identificate o presunte) e per il <i>Referral</i> finalizzato ad un'adeguata presa in carico delle stesse; ▪ rafforzare il meccanismo nazionale di <i>Referral</i> comprensivo delle Procedure Operative Standard (POS) e delle relative misure (allegato 1 - Meccanismo Nazionale di <i>Referral</i> per le persone trafficate in Italia); ▪ applicare, in tema di minori, sia le procedure Operative Standard (POS) definite dal progetto AGIRE (come aggiornate al 2020 da 'Save The Children' e Croce Rossa Italia, Croce Rossa Britannica, ECPAT UK, nell'ambito del Progetto europeo <i>Pathways</i>, cofinanziato dal FAMI)- allegato 3, sia lo strumento operativo destinato a operatori di comunità per minori per l'emersione di potenziali vittime di tratta o grave sfruttamento, elaborato sempre da Save The Children, dal titolo '<i>Saper riconoscere minorenni vittime di tratta e sfruttamento in Italia</i>', in aggiornamento al 'PROTECTION FIRST'(2013) finanziato nell'ambito del Programma "<i>Prevenzione e Lotta Contro la Criminalità</i>" della Commissione Europea (allegato 4); ▪ adottare le specifiche procedure operative standard volte a favorire la precoce identificazione delle persone sopravvissute alla tratta tra i richiedenti protezione internazionale, con segnalazione da parte delle Commissioni Territoriali agli enti che realizzano il programma unico di emersione assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18 D.Lgs. 286/98. Le procedure sono state definite nelle Linee Guida rivolte alle Commissioni Territoriali su '<i>L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral</i>' elaborate nell'ambito del progetto realizzato da UNHCR e dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo (allegato 5) nell'edizione aggiornata del 2020; ▪ applicare, nell'ipotesi di vittime di grave sfruttamento lavorativo, le '<i>Linee-Guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di</i>

	<p><i>sfruttamento lavorativo in agricoltura</i>” approvate in conferenza unificata il 7 ottobre 2021(allegato 6).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ diffusione protocollo multidisciplinare per la determinazione dell’età anagrafica dei minori stranieri non accompagnati” approvato con accordo Stato-Regioni del 9/07/2020.
Soggetti istituzionali coinvolti	Dipartimento per le pari opportunità Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Ministero dell’Interno Ministero della Giustizia DNA/DDA Ministero della Salute Regioni – Province - Comuni
Soggetti non istituzionali coinvolti	Associazioni/ONG/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore

SCHEDA 5	
Direttrice	Protezione e assistenza delle persone trafficate
Titolo	Aggiornamento dei sistemi di accoglienza e inclusione Promozione e inclusione socio-lavorativa
Descrizione	<p>Primo obiettivo è quello di riorganizzare e implementare tutte le strutture a diversa intensità di accoglienza ai sensi degli artt. 18 D.lgs.286/98 e 13 della legge 228/2003 (prima accoglienza, seconda accoglienza, strutture di autonomia, presenza di sistemi di <i>housing</i> sociale, reti di <i>co-housing</i>) e la sistematizzazione di modalità di prese in carico territoriali da realizzarsi in presenza di alcuni requisiti specifici e vincolanti (assenza di elementi di pericolosità per la vittima e la sua rete di ospitalità, assenza di qualsiasi forma di illegalità nella rete naturale e affettiva e assenza di legami con la rete di sfruttamento).</p> <p>A tal riguardo è necessario un raccordo con il fondo per l’attuazione del Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate di cui all’art 1 co. 434 della legge 23 dicembre 2014 n190 per la riqualificazione di edifici che possono essere adibiti a tale fine e con le risorse del Programma di sviluppo rurale.</p> <p>In ordine all’accoglienza dei minori, il D.lgs.286/98 disciplina le modalità di soggiorno degli stessi sul territorio dello Stato ed in particolare i minori non accompagnati che arrivano nel territorio nazionale e devono essere accolti in strutture adeguate di prima e seconda accoglienza ai fini della loro protezione e tutela specifica, riconoscendo loro il diritto ad ottenere lo speciale permesso di soggiorno ex art. 18 D.lgs.286/98.</p> <p>Secondo obiettivo prevede l’inserimento lavorativo delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento, che rappresenta una leva fondamentale nei processi di inclusione, sia in relazione alla loro</p>

	<p>emancipazione che in un'ottica di prevenzione rispetto al rischio di nuovo assoggettamento in circuiti di sfruttamento.</p> <p>Per favorire il successo dei percorsi di inclusione, è auspicabile collocare la fase dell'inserimento lavorativo il prima possibile, anche per garantire un orizzonte di emancipazione alle vittime o presunte vittime: è opportuno che l'accompagnamento al lavoro abbia inizio anche prima del rilascio del permesso di soggiorno.</p> <p>Le vittime o presunte vittime, in maggioranza donne, incontrano ostacoli specifici nei percorsi di inserimento nel mercato del lavoro, legate a una molteplicità di fattori: difficoltà legate al pesante vissuto di abusi lungo tutto il percorso migratorio e nei Paesi di destinazione, con correlati problemi di carattere sanitario e psichico, bassi tassi di scolarità e problemi legati al riconoscimento delle competenze, scarsa conoscenza della lingua del Paese ospitante, scarsa esperienza lavorativa pregressa, poca consapevolezza dei propri diritti e assenza di una rete parentale/amicale di sostegno.</p> <p>Nelle fasi di uscita dai percorsi di accoglienza, resta frequente la difficoltà di accedere a soluzioni abitative sul mercato privato e per le donne vittime di tratta o grave sfruttamento con figli, si associano le necessità legate all'accudimento e alla conciliazione.</p>
<p>Azioni</p>	<p>Aggiornamento sistemi di accoglienza e inclusione.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ aggiornare le misure di accoglienza ai sensi degli artt.18 del T.U.I. e 13 della legge 228/2003 in modo da rispondere alle mutate fenomenologie e caratteristiche delle vittime; ▪ prevedere misure di coordinamento tra il sistema di accoglienza offerto dai programmi ex art. 18 TUI e quello facente capo al SAI, per ciò che riguarda l'accesso a tale ultimo sistema delle persone titolari di permesso di soggiorno ex art. 18 e art. 22 co. 12quater TUI nonché delle persone riconosciute rifugiate che non siano state preventivamente identificate come vittime di tratta; <p>Azioni di inclusione formative-professionalizzanti-lavorative.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ attivare risorse esterne ai progetti che gestiscono i programmi di inclusione e forme di accesso agevolate per le vittime stesse al fine di consentire un efficace piano individuale di inclusione e integrazione; ▪ finalizzare l'assistenza e l'integrazione sociale ad accompagnare le persone vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento – che abbiano eventualmente già beneficiato di misure di prima assistenza - in un percorso di assistenza personalizzato di secondo livello, da sviluppare nei progetti del Programma unico ai sensi dell'art. 18 D.lgs.286/98, integrato e multidimensionale di inclusione attiva e di integrazione e autonomia personale, teso a favorire il loro

	<p>inserimento in Italia o il loro rientro volontario assistito nel Paese di origine;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ attivare azioni di motivazione, di <i>empowerment</i> e di maggiore occupabilità dei migranti, orientamento, formazione e inserimento lavorativo anche attraverso la sperimentazione di reti composte da soggetti altamente qualificati che lavorino nell'ottica di programmare e potenziare gli interventi di lotta alla tratta assicurando l'accesso ai servizi sociali e al mercato del lavoro per i soggetti a forte rischio esclusione; ▪ prevedere specifiche misure del FSE dedicate all'inserimento lavorativo delle persone vittime di tratta; ▪ creare reti tra servizi socio-sanitari, servizi per il lavoro, sindacati, organizzazioni datoriali, associazioni del terzo settore al fine di promuovere dispositivi per l'inclusione socio-lavorativa delle vittime di tratta; ▪ attivare/potenziare una rete inter-regionale per la ricerca del lavoro per favorire la mobilità delle vittime di tratta in relazione a opportunità di lavoro legate alle competenze formali o informali possedute dai beneficiari finali degli interventi, anche con interventi per il riconoscimento di queste competenze nel sistema dei Centri per l'impiego; ▪ progettare percorsi di inserimento socio-lavorativo all'interno dei servizi/ programmi di protezione sociale (predisposizione di piani individualizzati di accompagnamento al lavoro, erogazione di una filiera di servizi legati partendo dalla costruzione di un percorso personale); ▪ potenziare la possibilità di ricorrere alla formazione professionale, rimuovendo eventuali ostacoli formali per l'accesso e ai tirocini formativo lavorativi, finalizzati allo sviluppo di competenze di base e tecnico pratiche; ▪ dare impulso a rapporti di collaborazione/accordi con il mondo delle imprese e/o con le associazioni di settore per potenziare e fare leva anche sulla '<i>Corporate Social Responsibility</i>' (CSR); ▪ costruire progetti integrati di accompagnamento all'inserimento lavorativo, incentivazione alle imprese per l'assunzione e l'adattamento degli ambienti di lavoro; ▪ attivare misure di conciliazione per donne vittime di tratta, al fine di consentire la partecipazione a percorsi formativi di acquisizione delle competenze e conoscenze linguistiche e culturali, ad esempio con la creazione di servizi per i bambini accessibili economicamente e di buona qualità; ▪ promuovere e rafforzare le collaborazioni tra le reti tra sistema anti-tratta, Sistema Accoglienza e Integrazione-SAI, attori istituzionali competenti in materia di istruzione, formazione e lavoro, a livello centrale, regionale e locale, servizi per il lavoro, sindacati, organizzazioni datoriali,
--	--

	<p>organizzazioni internazionali e associazioni del terzo settore al fine di promuovere dispositivi per l'inclusione socio-lavorativa delle vittime di tratta, che facciano leva su strumenti di politica attiva del lavoro e iniziative di formazione mista, quali il tirocinio extra-curricolare e altri dispositivi di formazione <i>on-the-job</i>, e contemplino una filiera di servizi, declinabili in base alle esigenze della persona beneficiaria;</p> <p>I percorsi dovrebbero includere una fase di orientamento al lavoro, valorizzazione e messa in trasparenza delle competenze, servizi di mediazione interculturale, corsi di alfabetizzazione alla lingua e ai diritti, strumenti di conciliazione vita-lavoro, misure di supporto alla genitorialità in un'ottica transculturale, <i>tutoring e mentoring, counseling</i>, corsi di formazione specifica sulla sicurezza sul lavoro, sostegno all'alloggio (<i>co-housing e housing</i>);</p> <p>Gli interventi dovrebbero essere sviluppati sul modello della dote individuale, che consente di riconoscere un contributo all'ente che promuove il percorso e garantisce i servizi di orientamento e accompagnamento, un contributo al soggetto che ospita l'esperienza <i>on-the-job</i> e un'indennità di frequenza al migrante;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ incrementare il numero e la frequenza di corsi di italiano per stranieri (livelli A1, A2, B1 e B2 con certificazione finale), corsi di italiano settoriale e percorsi di primo livello (titolo di studio conclusivo del primo ciclo di istruzione attestazione obbligo scolastico) in orari serali o in giorni prefestivi e festivi con la collaborazione dei CPIA, delle istituzioni scolastiche e universitarie, degli enti di formazione accreditati, degli enti paritetici, degli enti locali e del terzo settore, a supporto dell'inserimento socio-lavorativo; ▪ promuovere percorsi di formazione professionale in collaborazione con le Regioni e le Province autonome e i soggetti accreditati/autorizzati; ▪ rafforzare la presenza di mediatori e mediatrici interculturali specializzati sul tema della tratta e del grave sfruttamento presso i servizi pubblici per il lavoro; ▪ avviare iniziative di sensibilizzazione rivolte al mondo delle imprese per il superamento di stereotipi e diffidenze rispetto all'assunzione di persone vittime di tratta e per la promozione del lavoro dignitoso e del <i>fair recruitment</i>, anche in sinergia con le misure previste nell'ambito del Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022; ▪ valorizzare e diffondere buone pratiche di inclusione da parte del sistema imprenditoriale;
--	---

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ promuovere percorsi di autoimpiego per vittime o presunte vittime di tratta, che prevedano una fase di informazione e orientamento, accompagnamento allo sviluppo del business plan e assistenza alla creazione di impresa e <i>mentoring</i> nella fase di avvio; ▪ strutturare interventi volti a garantire la corretta e uniforme applicazione dei presupposti di accesso ai programmi di protezione su tutto il territorio nazionale, nonché pari opportunità di fruizione dei programmi di protezione nei diversi contesti territoriali; ▪ prevedere su ogni territorio opportunità di presa in carico ad “intensità graduale” (dall’assistenza di prossimità all’accoglienza residenziale) e sistematizzare le procedure di raccordo delle prese in carico con gli interventi a lungo termine attivati dai Servizi Sociali; ▪ promuovere l’inserimento delle vittime di tratta tra i destinatari delle politiche abitative; ▪ assicurare all’interno dei programmi di protezione adeguati percorsi di orientamento socio-lavorativo, anche incentivando una maggiore collaborazione tra i Centri per l’Impiego territoriali e gli enti anti tratta; ▪ promuovere la creazione di reti di imprese etiche disponibili ad avviare nelle loro aziende percorsi lavorativi con le vittime.
Soggetti istituzionali coinvolti	Dipartimento per le pari opportunità Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Agenzie per il Lavoro Ministero dell’Interno Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale Ministero della Giustizia Ministero della Salute Organizzazioni internazionali con competenze specifiche in materia Regioni– Province - Comuni - Centri per l’impiego
Soggetti non istituzionali coinvolti	Associazioni/Enti/Istituti/Gruppi attivi nel settore/Anci

SCHEDA 6	
Direttrice	Protezione e assistenza delle persone trafficate
Titolo	Azioni di prossimità: migliorare l’efficacia delle attività di <i>outreach</i> e di contatto in ambito di grave sfruttamento sessuale, lavorativo, nel mondo del web e nell’offerta di assistenza sanitaria.

<p>Descrizione</p>	<p>L'identificazione della vittima di tratta e grave sfruttamento costituisce il presupposto logico di qualsiasi intervento di messa in protezione ed accoglienza della persona.</p> <p>In tale quadro, si comprende dunque l'importanza di raggiungere con la maggiore tempestività possibile quante più potenziali vittime presenti sul territorio, per garantire loro una corretta informativa antitratta ad opera di personale qualificato e giungere ad un'identificazione precoce.</p> <p>Gli interventi di prossimità degli Enti anti-tratta costituiscono, peraltro, una parte strutturale delle politiche sociali e sanitarie dei territori, svolgendo non solo un ruolo centrale nell'emersione dei fenomeni di tratta o grave sfruttamento, ma anche nel rafforzamento dell'offerta di servizi (grazie allo strumento della mediazione ed alla capillare diffusione delle reti territoriali): tali interventi operano, dunque, in una logica di tutela della salute individuale ma anche di quella pubblica.</p> <p>Nel corso di questi ultimi anni il fenomeno della tratta e del grave sfruttamento hanno mostrato sfaccettature diversificate e molto sfumate nelle modalità di reclutamento e sfruttamento rendendo ancora più complesse le modalità di entrata in contatto con le vittime e/o con le potenziali vittime ed offrire loro opportunità di emancipazione e affrancamento dalla condizione di controllo e sfruttamento.</p> <p>Il sistema antitratta ha sviluppato molte pratiche sociali per entrare in contatto con le potenziali vittime e i progetti territoriali hanno cercato di adeguare le proprie modalità di lavoro in accordo con i cambiamenti dei fenomeni e dei bisogni del target. Grazie a questi interventi è stato possibile proporre percorsi di uscita dal grave sfruttamento, offrire servizi sociali e sanitari a chi non poteva accedervi, monitorare il fenomeno e supportare l'operato delle FFOO nel contrasto.</p> <p>E', pertanto, necessario potenziare e strutturare le <u>azioni</u> di primo contatto/prossimità volte ad informare le potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento sui loro diritti ed orientarle ai servizi socio-sanitari e anti-tratta disponibili:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sul territorio; - online - ai valichi di frontiera, terrestri e marittimi;
<p>Azioni</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Interventi di <i>outreach</i> e prossimità nell'ambito dello sfruttamento sessuale in strada e nell'<i>indoor</i> con la stabilizzazione di attività di contatto delle unità di strada e della unità mobili, ovvero delle unità/sportelli/strutture che operano in luoghi a potenziale contatto con le vittime dello sfruttamento della prostituzione nell'<i>indoor</i>;

	<ul style="list-style-type: none"> • Individuare con le forze dell'ordine una procedura congiunta di contrasto ai trafficanti che utilizzano il <i>web</i> per il reclutamento e lo sfruttamento, e per la protezione delle vittime di sfruttamento in ambito <i>indoor</i>; • Promuovere la collaborazione tra i servizi sanitari territoriali e le azioni progettuali per stimolare un'armonizzazione dei servizi territoriali di riduzione del danno e altri servizi di prima assistenza, con le attività dei progetti antitrattra;
Soggetti istituzionali coinvolti	Dipartimento per le pari opportunità Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Ministero della salute Regioni/province/comuni e loro articolazioni territoriali Ispettorato del Lavoro Polizia Postale
Soggetti non istituzionali coinvolti	Enti /Associazioni/Sindacati

9.4 Cooperazione

Governance nazionale e transnazionale delle politiche di prevenzione e contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento lavorativo.

È necessario potenziare o promuovere la collaborazione dello Stato italiano con gli organismi europei e internazionali competenti in materia di tratta e di grave sfruttamento lavorativo e con i Paesi europei o extra-U.E. coinvolti dai suddetti fenomeni criminosi. Le azioni devono favorire lo sviluppo di politiche ed interventi condivisi, a livello transnazionale, per la tutela e l'inclusione socio-lavorativa delle vittime, compreso il tema del rimpatrio volontario e del reinserimento socio-lavorativo nel paese di origine, nonché promuovere la creazione di strumenti transnazionali di raccolta dati sui casi e di informazioni utili al monitoraggio del fenomeno transnazionale.

È necessario includere delle strategie di lotta alla tratta adeguate e coerenti con i piani di sviluppo a lungo termine. In particolare, si raccomanda l'integrazione della migrazione nella pianificazione strategica per uno sviluppo sostenibile dei Paesi partner di cooperazione, la valutazione d'impatto del fenomeno migratorio e l'acquisizione di "buone pratiche" da condividere e replicare.

È necessaria la costruzione di campagne di sensibilizzazione e prevenzione, condivise con Paesi origine rivolte alla popolazione e alle Amministrazioni pubbliche.

Occorre anche potenziare collaborazioni e interventi specifici per assicurare la tutela delle persone vittime di tratta e dei loro familiari nel Paese di origine e delle vittime stesse in sede processuale. A questo si aggiunge anche l'urgenza nella tutela dei figli delle vittime presenti sul territorio nazionale che costituiscono una possibile fonte di minaccia. La paura di possibili ritorsioni da parte delle reti criminali costituisce un limite all'accesso agli stessi interventi di accoglienza e protezione e la causa di allontanamento dai sistemi di protezione.

Occorre individuare pertanto partner specificamente impegnati nella tutela dei familiari nei Paesi di origine con maggior incidenza di vittime di tratta e anche prevedere linee guida specifiche per la fase processuale. In tal senso, in una prospettiva di cooperazione internazionale va tenuta in debita considerazione la condizione delle cosiddette "dublinanti", che secondo il Regolamento di Dublino devono far rientro nello Stato europeo competente all'esame della domanda di protezione internazionale. Tra di esse possono esservi potenziali vittime di tratta. Spesso si tratta di madri con minori a carico che rischiano di non trovare adeguata assistenza e tutela per i minori né nei Paesi del nord Europa dove è avvenuta la loro cosiddetta "seconda migrazione" né sul territorio nazionale e tantomeno se rimpatriate nei loro Paesi di origine.

Nell'ambito dei meccanismi locali di *Referral* sarà utile inoltre prevedere forme di coordinamento con i centri anti-violenza del territorio, stante la frequente interconnessione tra le due problematiche.

- promuovere, nel contesto nazionale, il coordinamento degli enti del pubblico e del privato sociale che realizzano il programma unico ex art. 18 comma 3bis ed

in generale delle organizzazioni della società civile impegnate nel tema e la partecipazione di questi nell'implementazione delle misure previste nel Piano Nazionale.

- favorire il proseguimento delle attività del Comitato Tecnico, anche al fine di promuovere l'attuazione delle azioni previste dal Piano Nazionale e monitorare la corretta applicazione delle norme vigenti in materia.
- predisporre un meccanismo di monitoraggio dello stato di attuazione delle misure previste dal Piano Nazionale
- favorire attività di scambio e confronto tra i diversi enti del pubblico e del privato sociale che realizzano il programma unico, sulle metodologie di intervento nell'emersione e assistenza alle vittime di tratta e sul fenomeno rispetto ai nuovi trend e modificazioni che si manifestano sui territori.
- favorire momenti di scambio, in coordinamento con il Dipartimento per le pari opportunità, relativamente alla normativa vigente in materia di tratta ed alla necessità di una revisione di alcune norme nell'ottica di un migliore recepimento delle disposizioni di carattere internazionale e europeo.
- promuovere un meccanismo di cooperazione europeo per garantire un'adeguata protezione e assistenza delle persone vittime di tratta richiedenti protezione internazionale che vengono inviate da altro paese UE in Italia in virtù del regolamento Dublino Azioni.
- promuovere, in accordo con il Coordinatore dell'UE per la lotta contro la tratta e gli altri paesi europei, Procedure Operative Standard volte al coordinamento tra le Autorità Dublino dei diversi Paesi dell'UE nonché tra esse e le Autorità nazionali di coordinamento in materia di contrasto alla tratta di esseri umani, per la corretta identificazione delle vittime ed il loro *Referral* ai servizi specializzati nei paesi in cui queste vengono inviate.
- promuovere formazioni specifiche sul tema rivolte al personale di polizia presente negli aeroporti e agli operatori delle organizzazioni che offrono supporto in tali contesti ai migranti che vengono inviati in altro Stato UE in forza del regolamento
- promuovere misure di cooperazione con i Paesi di origine, con particolare riferimento ai Paesi particolarmente interessati al fenomeno, sviluppando azioni di informazione, sensibilizzazione, orientamento nei Paesi di origine, affinché chi parte per scelta o mediante reclutamento dei trafficanti abbia sin dalla partenza possibili riferimenti utili relativi ai servizi esistenti in Italia.
- sviluppare azioni di informazione sull'accesso al mercato del lavoro in Italia e sui diritti correlati, con particolare destinazione alle persone dei Paesi appartenenti all'UE, in particolare le donne, esposte a grave sfruttamento lavorativo e sessuale.
- prevedere l'attivazione di reti di cooperazione con le organizzazioni della società civile operanti nei Paesi di origine per riduzione/mitigazione del rischio alla partenza e del rischio di re-trafficking.
- valorizzare percorsi di soggettività transnazionale attiva da vittime passive a protagoniste di scelte consapevoli e in un'ottica di autodeterminazione (*empowerment*).
- promuovere la mappatura di progetti cooperazione in loco e in Italia ed eventuale attivazione di interventi di co-progettazione di base in network locali, nazionali, reti e meccanismi di monitoraggio e valutazione con database su fenomeno.

SCHEMA 1	
Direttrice	Cooperazione
Titolo	Promuovere la cooperazione allo sviluppo e la cooperazione internazionale.
Descrizione	<p>Le iniziative di cooperazione internazionale da realizzarsi nei paesi di origine della tratta sono concepite per il rafforzamento della <i>Governance</i> (ad esempio tramite il sostegno alle agenzie nazionali anti-tratta, ai programmi di <i>capacity building</i> in favore delle autorità competenti e alla formazione in favore delle autorità di frontiera) e al sostegno alle comunità; in quest'ottica, la piena partecipazione e appropriazione degli interventi da parte dei governi dei paesi di origine è necessaria per il successo delle iniziative in questione che potranno essere realizzate sul canale bilaterale, ma anche attraverso il contributo di organizzazioni internazionali.</p> <p>Le finalità da perseguire in queste azioni sono volte a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promuovere un meccanismo di cooperazione europeo per garantire un'adeguata protezione e assistenza delle persone vittime di tratta richiedenti protezione internazionale che vengono inviate da altro paese UE in Italia in virtù del regolamento Dublino; - Promuovere, in accordo con il Coordinatore dell'UE per la lotta contro la tratta e gli altri paesi europei, Procedure Operative Standard volte al coordinamento tra le Autorità Dublino dei diversi paesi dell'UE nonché tra esse e le Autorità nazionali di coordinamento in materia di contrasto alla tratta di esseri umani, per la corretta identificazione delle vittime ed il loro <i>Referral</i> ai servizi specializzati nei paesi in cui queste vengono inviate; - Promuovere formazioni specifiche sul tema rivolte al personale di polizia presente negli aeroporti e agli operatori delle organizzazioni che offrono supporto in tali contesti ai migranti che vengono inviati in altro Stato UE in forza del regolamento Dublino; - Promuovere misure di cooperazione con i paesi di origine, con particolare riferimento ai paesi particolarmente interessati al fenomeno.
Azioni	<ul style="list-style-type: none"> ▪ creare e rafforzare nei Paesi di prevalente origine delle vittime della tratta dei servizi di base che possano garantire la prevenzione, l'accompagnamento educativo delle potenziali vittime e favorire lo sviluppo socio economico, implementando anche i programmi di sostegno in favore delle agenzie anti-tratta dei paesi di origine;

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ sviluppare azioni di informazione, sensibilizzazione, orientamento nei paesi di origine, affinché chi parte per scelta o mediante reclutamento dei trafficanti abbia sin dalla partenza possibili riferimenti utili relativi ai servizi esistenti in Italia; ▪ sviluppare azioni di informazione sull'accesso al mercato del lavoro in Italia e sui diritti correlati, con particolare destinazione alle persone dei paesi appartenenti all'UE, in particolare le donne, esposte a sfruttamento lavorativo e sessuale; ▪ attivare reti di cooperazione con le organizzazioni della società civile operanti nei paesi di origine per riduzione/mitigazione del rischio alla partenza e di <i>re-trafficking</i>; ▪ valorizzare i percorsi di soggettività transnazionale attiva da vittime passive a protagoniste di scelte consapevoli e in un'ottica di autodeterminazione (<i>empowerment</i>); ▪ procedere alla mappatura di progetti di cooperazione in loco e in Italia con attivazione di interventi di co-progettazione di base in network locali, nazionali, reti e meccanismi di monitoraggio e valutazione con database su fenomeno; ▪ promuovere incontri periodici di scambio e coordinamento tra il Ministero per gli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale e le Rappresentanze Diplomatiche dei Paesi di Origine e di transito delle vittime di tratta e grave sfruttamento presenti sul territorio italiano, volti a rafforzare l'efficacia degli interventi di tutela e di quelli repressivi.
Soggetti istituzionali coinvolti	Ministeri dei Paesi di provenienza Ministero per gli affari esteri e la cooperazione internazionale Ministero del Lavoro e delle politiche
Soggetti non istituzionali coinvolti	Associazioni/Enti/Organismi Internazionali

SCHEDA 2	
Direttrice	Cooperazione
Titolo	Database integrato per la raccolta dati
Descrizione	Il Numero Verde Anti tratta, istituito nel 2000 dal Dipartimento per le pari opportunità con il numero 800 290 290, è attivo 24 ore su 24, 365 giorni all'anno, gratuito, anonimo e che consente di entrare in contatto con personale specializzato multilingue.

	<p>Nell'ambito degli interventi a favore della tratta, il Numero Verde, finanziato interamente dal DPO, è una Piattaforma nazionale della società civile, che costituisce una sede istituzionale pubblica di confronto e di scambio di indicazioni e informazioni e provvede alla raccolta delle telefonate provenienti da tutto il territorio nazionale, alla prima lettura della richiesta, all'azione di "filtro" consistente nell'identificazione delle telefonate non pertinenti, alla deviazione delle telefonate pertinenti ai progetti con competenza territoriale rispetto all'area geografica di provenienza della chiamata, al coordinamento dell'attività di "messa in rete nazionale" delle accoglienze e dei trasferimenti delle vittime tra i diversi progetti, al monitoraggio dell'attività di emersione a livello nazionale.</p> <p>La Piattaforma in esame, strutturando prassi e procedure di raccolta dati, di segnalazione e attivazione delle reti, di invio e trasferimento dell'utenza ai progetti territoriali, è l'unico dispositivo che consente alle operatività delle reti territoriali di mantenere da una parte la propria autonomia e specificità operativa e metodologica e dall'altra di operare all'interno di un quadro e di una strategia unica orientata alla tutela dei diritti umani e al lavoro di rete multi agenzia.</p> <p>Oltre ad avere funzioni di emersione e segnalazione, il Numero Verde ha rivestito una funzione di gestione e di raccolta dati anche a mezzo della detenzione e dello sviluppo di informazioni, raccogliendo, in particolare, i dati e gli interventi con il sistema di raccolta denominato SIRIT (Sistema Informatizzato per la raccolta di informazioni sulla tratta), sulle evidenze che necessitano di essere fortemente implementate e sviluppate anche alla luce delle sollecitazioni provenienti dal GRETA e dagli organismi di monitoraggio del Consiglio d'Europa e degli altri organismi internazionali quali OSCE ed OCSE.</p> <p>Nei principali obiettivi del nuovo Piano rientra anche quello della creazione di una banca dati centralizzata informatizzata, in grado di effettuare elaborazioni in tempo reale, idoneo ad interpretare il fenomeno della tratta attraverso un sistema statistico 'completo e coerente' come richiesto dal Greta, con la formulazione e la raccolta di dati statistici affidabili sulle misure di protezione e promozione dei diritti delle vittime e sulle indagini, i controlli e i controlli di sicurezza, i procedimenti giudiziari e le sentenze relative ai casi di tratta di esseri umani.</p>
<p>Azioni</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ realizzare un aggiornamento del Glossario del 2019 che uniformi la terminologia in materia di tratta di esseri umani alla luce del mutamento del fenomeno; ▪ sviluppare e mantenere un sistema statistico completo e coerente sulla tratta di esseri umani, compilando e

	<p>raccogliendo dati statistici certi ed affidabili sulle misure di protezione e promozione dei diritti delle vittime e sulle indagini e sui controlli di sicurezza, i procedimenti giudiziari e le sentenze relative ai casi di tratta di esseri umani;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ inserire all'interno del nuovo database le statistiche relative alle vittime raccolte da tutti i principali attori coinvolti nelle operazioni antitratta, siano essi pubblici o privati, con previsione di dati disaggregati per quanto riguarda il sesso, l'età, il tipo di sfruttamento, il Paese di origine e/o di destinazione, al fine di approfondire ed intercettare quanto più possibile i cambiamenti; ▪ rispettare, nelle operazioni di classificazione ai fini statistici il diritto degli interessati alla protezione dei dati personali, anche quando gli enti del terzo settore che lavorano con le vittime di tratta viene chiesto di fornire informazioni per la banca dati nazionale; ▪ diffondere in tempo reale di informazioni e dati scientifici su trend e fenomeni connessi alla tratta di esseri umani; ▪ prevedere un raccordo tra i vari livelli istituzionali e territoriali sulla conoscenza del fenomeno e lo scambio di buone prassi
Soggetti istituzionali coinvolti	<p>Dipartimento per le pari opportunità ISTAT Dipartimento per le Politiche della famiglia Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale Ministero dell'Interno Ministero della Giustizia Ministero della Difesa Regioni/Province/Comuni</p>
Soggetti non istituzionali coinvolti	<p>Enti /Associazioni/Sindacati</p>

10. SISTEMA DI MONITORAGGIO E VERIFICA DEL PNA

Il Piano di azione, quale strumento programmatico e di indirizzo, e il suo monitoraggio, quale modalità imprescindibile per un controllo efficace dei progressi raggiunti e la verifica dell'impatto delle politiche adottate a favore delle vittime di tratta, si collocano a pieno titolo tra gli adempimenti degli impegni assunti dall'Italia anche a livello sovranazionale.

Il processo di monitoraggio e di valutazione determina l'effettivo funzionamento del sistema, il raggiungimento o meno dei risultati previsti mediante le procedure specificate e l'ottenimento, attraverso tali risultati, degli obiettivi specifici e dei fini

strategici. Tale processo consente un miglioramento delle procedure a livello operativo o una riformulazione degli obiettivi a livello strategico, basandosi sui risultati della valutazione. Il monitoraggio e la valutazione dovrebbero inoltre determinare l'impatto delle misure anti-tratta sui diritti umani delle persone trafficate.

Il monitoraggio del PNA avverrà attraverso la costituzione di gruppi di lavoro nell'ambito del Comitato tecnico per poter verificare quanto il Piano abbia colto priorità per il rilancio di nuove aree di intervento.

Nello specifico, gli obiettivi del monitoraggio saranno:

- esaminare in modo comprensivo i risultati raggiunti nella realizzazione delle azioni previste dal Piano, valorizzando i risultati raggiunti e gli interventi effettuati a livello nazionale, regionale e locale anche in relazione ai bisogni e ai fenomeni emergenti segnalati nel Piano di azione;
- rilevare dati quantitativi e qualitativi che permettano di avere indicazioni utili per un'analisi delle condizioni delle vittime di tratta;
- identificare esperienze significative e aree di maggiore criticità in relazione alla diversa tipologia delle azioni individuate nel Piano;
- dare un supporto alle attività decisionali, a qualsiasi livello le stesse siano collocate.

Dal punto di vista metodologico saranno previsti gruppi di lavoro per ognuna delle direttrici del Piano. I gruppi raccoglieranno informazioni qualitative e quantitative sugli interventi previsti (anche tramite l'audizione di testimoni chiave o rappresentanti di istituzioni e associazioni ritenuti utili per l'inquadramento degli argomenti), esamineranno le informazioni disponibili, condivideranno gli esiti individuando criticità e prospettive di sviluppo e metteranno a punto schede di monitoraggio del Piano.

Si dovrà tracciare, da un lato, l'operato istituzionale e, dall'altro, gli esiti di questo per quanto previsto da ciascuna azione.

L'analisi delle diverse azioni e del loro impatto consentirà di individuare le linee strategiche fondamentali e gli impegni concreti che il Governo deve perseguire per sviluppare un'adeguata politica per la tutela delle vittime di tratta e per contrastare in modo efficace il fenomeno. Il monitoraggio del PNA rappresenterà quindi un valido percorso da seguire per l'esame delle complessità che investono il mondo del contrasto alla tratta degli esseri umani, l'individuazione dei punti di forza e la formulazione di proposte per le aree di interesse da porre al centro del futuro Piano di azione.

Rilevazione, organizzazione e sistematizzazione dei dati statistici di riferimento

Dovrà essere avviato il monitoraggio previsto dall'art. 7 comma 2, lettera b) del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24 a cura del Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che si avvalga dei dati non soltanto degli enti che realizzano i programmi di assistenza ex art. 18 D.lgs.286/98, ma altresì, di quelli delle diverse Amministrazioni coinvolte, quali il Ministero dell'Interno, della Giustizia, della Salute e l'ISTAT.

Si pensa ad un sistema *data warehouse* complessivo e che raccoglierà informazioni relative a:

- produzione di report di analisi qualitativa sulla tratta atti a monitorare l'analisi dei mutamenti delle forme della tratta; l'analisi dei cambiamenti dei meccanismi di reclutamento; analisi finalizzate alla comprensione del diverso ruolo della vittima nel tempo. In tal senso emerge come criticità la mutevole consapevolezza della vittima del proprio ruolo di vittima a seconda della relazione più o meno violenta con l'autore della tratta;
- produzione di report di analisi di dati atti a monitorare il fenomeno con particolare riferimento alla sua numerosità, alla tipologia di vittima (sesso, età, cittadinanza o paese di nascita), alla tipologia della tratta e del tipo di sfruttamento (sessuale, per lavoro, accattonaggio, rimozione organi, ecc...), al tipo di percorso effettuato dalla vittima in arrivo in Italia, definizione dello spazio temporale del fenomeno, analisi dinamica di accadimento del fenomeno;
- analisi dei percorsi giuridici degli autori della tratta, caratteristiche degli autori della tratta (sesso, età, cittadinanza o paese di nascita), analisi della correlazione del fenomeno oggetto di studio con altri fenomeni di rilevanza penale, come la criminalità organizzata, il riciclaggio del denaro sporco, la falsificazione dei documenti; analisi della lunghezza dei processi e degli esiti giuridici;
- analisi dati secondari da Report di istituzioni internazionali;
- definizione dei contenuti del *data warehouse* delle vittime, individuazione dei soggetti che dovrebbero alimentarlo; analisi di fattibilità per il reperimento dei dati;
- rilevazione, organizzazione e sistematizzazione dei dati di riferimento offerti dalle schede SIRIT che, adeguatamente trattate, permettono un controllo sul sistema degli interventi intesi come presa in carico e più estesamente sulle caratteristiche del fenomeno nonché sulla composizione dei soggetti che si interfacciano con il sistema;
- rilevazione di dati relativa all'impiego del lavoro degli immigrati in agricoltura, finalizzata a conoscere i fenomeni di nomadismo e di prevenzione delle tensioni sociali provenienti dagli spostamenti legati agli stagionali dell'agricoltura.

Potrà essere progettata una scheda adatta a monitorare il fenomeno della tratta da far utilizzare a tutte le associazioni e soggetti interessati, al fine di avere dati comparabili.

Potrà, inoltre, essere elaborata una rassegna delle politiche intraprese, incluse le campagne di sensibilizzazione per disincentivare la domanda e sull'utilizzo del meccanismo di *Referral*.

Potrà essere effettuata l'analisi dei possibili percorsi di uscita dalla tratta attraverso i dati delle associazioni e dei permessi di soggiorno, delle imprese, degli uffici atti all'incrocio di domanda e offerta.

Potrà essere verificata la possibilità di predisporre di strumenti atti a monitorare le azioni legislative, operative, politiche intraprese, utili per gli *stakeholders* ai fini della valutazione dell'efficacia delle azioni stesse.

Potrà essere prodotta uno strumento di mappatura del fenomeno organizzato su base regionale, al fine di sollecitare l'attenzione e la mobilitazione dei diversi attori che operano sul territorio nel contrasto delle forme di tratta e sfruttamento a livello territoriale.