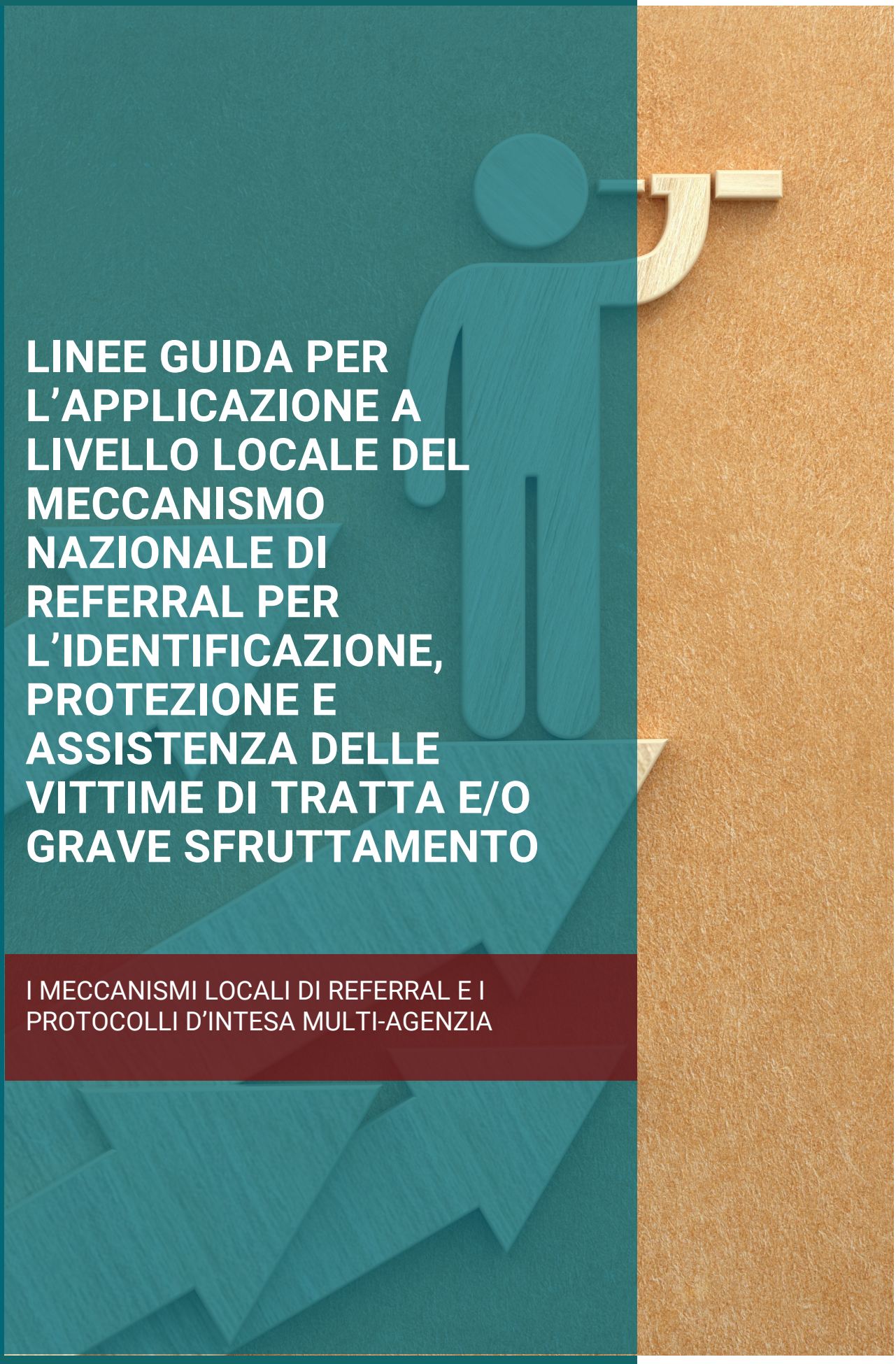
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le pari opportunità



LINEE GUIDA PER L'APPLICAZIONE A LIVELLO LOCALE DEL MECCANISMO NAZIONALE DI REFERRAL PER L'IDENTIFICAZIONE, PROTEZIONE E ASSISTENZA DELLE VITTIME DI TRATTA E/O GRAVE SFRUTTAMENTO

I MECCANISMI LOCALI DI REFERRAL E I PROTOCOLLI D'INTESA MULTI-AGENZIA

INDICE

1. **Obiettivi e destinatari** 03

2. **Ambito di applicazione** 04

3. **Il coordinamento e la collaborazione multi-agenzia quale principio fondante delle misure per il contrasto e la prevenzione della tratta degli esseri umani e del grave sfruttamento e di protezione delle vittime** 05

   3.1. Il quadro normativo di riferimento 05

   3.2. Il Piano Nazionale di Azione contro la tratta e il grave sfruttamento 07

   3.3. Il Sistema Antitratta italiano 09

4. **Il Meccanismo Nazionale di *Referral*** 10

   4.1. L'identificazione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento 11

   4.2. Le Procedure Operative Standard 13

5. **Le misure da adottare per favorire la collaborazione multi-agenzia a livello territoriale. I meccanismi locali di *referral*** 15

   5.1. I soggetti coinvolti e l'ambito territoriale 16

   5.2. Le procedure di identificazione delle vittime di tratta e/o sfruttamento e di referral da adottarsi a livello territoriale 17

      5.2.1. Le procedure specifiche per i Minori Stranieri Non Accompagnati 21

      5.2.2. I principi alla base delle procedure di identificazione e *referral* 22

   5.3. Ruoli e responsabilità 24

   5.4. I tavoli inter-istituzionali e i protocolli d'intesa multi-agenzia 33

ALLEGATI

Modello di protocollo d'intesa multi-agenzia

Mappa dei progetti

1. OBIETTIVI E DESTINATARI

Le presenti Linee Guida perseguono l'**obiettivo** di fornire indicazioni per **consentire l'applicazione a livello territoriale del Meccanismo Nazionale di *Referral* per l'identificazione, l'assistenza e la protezione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento** e dunque **rafforzare la collaborazione** tra tutti i soggetti che operano localmente, a diverso titolo e mandato, nel contrasto e nella prevenzione della tratta di persone e fenomeni ad essa connessi e nella protezione delle vittime di tali reati.
L'obiettivo del presente documento è dunque quello di favorire la creazione o il rafforzamento delle reti locali di coordinamento - definite ai fini delle presenti Linee Guida **Meccanismi Locali di *Referral*** - creando contesti in cui si possano sviluppare procedure operative, definendo ruoli e compiti specifici di ciascun soggetto, per la corretta e tempestiva identificazione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento nei diversi contesti in cui è possibile favorirne l'emersione.
A tale scopo si forniscono indicazioni per la definizione di **Protocolli d'intesa multi-agenzia** a cui possano aderire tutte le istituzioni e gli organismi pubblici e privati coinvolti a diverso titolo nel contrasto al fenomeno e nella tutela delle vittime della tratta degli esseri umani e/o grave sfruttamento e per la realizzazione di **Tavoli inter-istituzionali** per il coordinamento degli interventi regionali in tale contesto.

Le presenti Linee Guida **sono rivolte agli enti del pubblico e del privato sociale** - questi ultimi iscritti nell'apposita sezione del registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati di cui all'art. 52 comma 1 lett. b) D.P.R. 394/99 - **che realizzano il Programma unico** di emersione, assistenza e integrazione sociale ex art. 18 comma 3 bis D.Lgs. 286/98.
Forniscono altresì indicazioni **a tutte le amministrazioni, enti ed in generale soggetti** che, per il proprio ruolo o mandato, possono entrare in contatto con le persone vittime di tratta e/o di reati che comportano sfruttamento, siano esse presunte o formalmente identificate. Tra questi ultimi vi rientrano - ma l'elenco non è da considerarsi esaustivo:

- la magistratura inquirente e giudicante, compresa quella minorile;
- la prefettura, anche quale Istituzione di coordinamento dei centri di accoglienza, hotspot e dei centri di permanenza per i rimpatri;
- le forze dell'ordine, ivi comprese quelle presenti alle frontiere e gli uffici immigrazione;
- gli istituti penitenziari, anche minorili;
- le commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale;
- gli organi ispettivi e di vigilanza sul lavoro;
- gli enti locali e presso di essi i servizi sociali;
- le regioni e presso di esse le aziende sanitarie e ospedaliere;
- gli avvocati e consulenti legali;
- i tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati;
- gli enti locali che offrono accoglienza nell'ambito della rete SAI e a minori stranieri non accompagnati, nonché gli enti che offrono servizi o attività che consentono di entrare in contatto con le potenziali vittime;
- le organizzazioni sindacali;
- le organizzazioni internazionali impegnate nell'assistenza di migranti, richiedenti protezione internazionale e rifugiati.

2. AMBITO DI APPLICAZIONE

Stante l'obiettivo di creare reti di coordinamento che implementino a livello locale il Meccanismo Nazionale di *Referral*, **l'ambito di tali reti deve fare riferimento** - in termini di persone beneficiarie delle procedure di tempestiva identificazione e referral e di interventi integrati multi-agenzia - **alle vittime di tratta e/o grave sfruttamento**, così come indicato nel Meccanismo Nazionale stesso. Ci si riferisce a tali concetti - in un'accezione ampia volta alla tutela dei diritti umani e **non delimitata da fattispecie giuridiche riconducibili ad un elenco chiuso** - per ricomprendere tutte quelle situazioni in cui persone di cittadinanza italiana, di altri paesi europei o non europei risultino vittime di fatti riconducibili a diverse fattispecie che presuppongono condizioni di sfruttamento e assoggettamento e necessitino di ricevere protezione e assistenza.
Si tratta, in linea di massima, delle fattispecie penali di cui possono essere vittime le persone beneficiarie degli interventi offerti dai progetti che realizzano il Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale ex art. 18 comma 3 bis D.Lgs. 286/98, che si riferisce ai reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale o alle ipotesi di cui al comma 1 dello stesso art. 18.
Conseguentemente si dovrà ritenere che le reti di coordinamento locali individuino come ambito di intervento, sotto il profilo delle persone beneficiarie degli interventi multi-agenzia da mettere in campo, le fattispecie di reato che rientrano in tale perimetro.
Tra queste vi rientrano certamente quelle riconducibili al reato di **riduzione o mantenimento in schiavitù** di cui all'art. **600 c.p.** e di **tratta di persone** di cui all'art. **601 c.p.** - e dunque sono ricomprese le forme di sfruttamento ivi indicate ossia allo stato attuale, lo sfruttamento sessuale, lavorativo, nell'accattonaggio, nelle attività illecite o finalizzato al prelievo di organi - **l'acquisto o alienazione di schiavi ex art. 602 c.p.**, nonché **altri reati strettamente connessi** tra cui i reati di cui all'art. 600 bis c.p., art. 600 octies c.p., art. 603 bis c.p. nella forma aggravata di cui al comma 3, art. 3 della L. 75/58, art. 12 comma 3ter D.Lgs. 286/98.
Possono tuttavia rientrarvi anche altre fattispecie penali, i c.d. **reati "spia"**, ossia reati di minor gravità, ma che comportano atti volti a determinare sfruttamento, coercizione, abuso, o altre forme di controllo illegale su individui, soprattutto in contesti di particolare vulnerabilità.

L'ambito di applicazione delle presenti Linee Guida, nell'ottica degli interventi che ne derivano in favore delle persone beneficiarie, deve intendersi con riferimento non solo alle **vittime formalmente identificate** come tali, ma anche **alle persone per le quali vi è un ragionevole motivo di ritenere che potrebbero essere vittime** delle fattispecie sopra dette **(vittime potenziali)**.

Altrettanto, con riferimento alle vittime delle fattispecie di cui sopra, nell'ottica della precocità degli interventi, l'ambito di applicazione deve essere esteso anche a coloro che si ritengono esposti a fenomeni di tratta e/o grave sfruttamento per come sopra inteso, dunque coloro che sono destinati a forme di sfruttamento e per i quali risulti particolarmente utile un intervento di prevenzione **(popolazione a rischio)**.
Stante il carattere estremamente sfaccettato dei fenomeni connessi allo sfruttamento e, a causa di questo, la spiccata connessione del sistema di assistenza e protezione delle vittime di tratta, riconducibile ai progetti che realizzano il Programma unico ex art. 18 D.Lgs. 286/98 con altri sistemi di assistenza e protezione, quali quello della protezione internazionale,

dell'assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo, dei Minori Stranieri Non Accompagnati, delle persone sopravvissute a violenza di genere, sarà utile che i **Meccanismi Locali di *Referral* consentano un coordinamento con tali sistemi c.d. "confinanti"**, garantendo la partecipazione ai Tavoli Inter-istituzionali dei soggetti che sono coinvolti in detti contesti e dunque favorendo il processo di identificazione volto a garantire alle persone di ricevere le misure di assistenza maggiormente adeguate alla loro situazione individuale. Questo anche in forza delle molteplici vulnerabilità che caratterizzano la situazione di alcune persone vittime di grave sfruttamento, che dunque possono necessitare di interventi che coinvolgono contestualmente più servizi.

3. IL COORDINAMENTO E LA COLLABORAZIONE MULTI-AGENZIA QUALE PRINCIPIO FONDANTE DELLE MISURE PER IL CONTRASTO E LA PREVENZIONE DELLA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI E DEL GRAVE SFRUTTAMENTO E DI PROTEZIONE DELLE VITTIME

3.1. Il quadro normativo di riferimento

Le principali Convenzioni internazionali e le direttive europee in materia di tratta di esseri umani si basano su principi fondati sulla centralità dei diritti umani, che dunque presuppongono un approccio olistico, sulla base della considerazione che è necessario combattere questa grave violazione dei diritti umani sotto diverse prospettive. L'**approccio multi-disciplinare** e **multi-agenzia** costituiscono l'esplicitazione di tali principi.

Tanto il **Protocollo "per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini"** addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000, quanto la **Convenzione del Consiglio d'Europa n. 197 sulla lotta alla tratta di esseri umani** del 2005, promuovono tale approccio, prevedendo interventi coordinati che **prevengano** e **contrastino** il crimine della tratta di esseri umani e che contestualmente **proteggano le vittime**, coinvolgendo una pluralità di attori in un'ottica multi-agenzia.

In particolare il Protocollo delle Nazioni Unite stabilisce un quadro internazionale per prevenire la tratta, proteggere le vittime e punire i colpevoli, incoraggiando gli Stati a garantire politiche che comprendano tutti questi ambiti.

Ancor più esplicitamente la Convenzione del Consiglio d'Europa chiarisce, all'art. 1, che gli obiettivi da perseguire sono contestualmente quelli di prevenire e combattere la tratta di esseri umani, proteggere i diritti umani delle vittime e promuovere la cooperazione internazionale.

La **direttiva europea 2011/36/UE** concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, oggi aggiornata e modificata dalla **direttiva 2024/1712/UE** ha pienamente recepito tale impostazione, adottando un approccio globale, integrato e incentrato sui diritti umani alla lotta contro la tratta di esseri umani e prevedendo disposizioni volte ad affrontare il fenomeno sotto il profilo della prevenzione, dell'azione penale, della protezione delle vittime e della cooperazione. La direttiva 2024/1712/UE si riferisce esplicitamente alla necessità di adottare un approccio multidisciplinare e d'insieme, dalla prevenzione della tratta, alla protezione delle vittime, fino all'azione penale e alla condanna dei trafficanti.

Il Patto Europeo sulla migrazione e l'asilo, adottato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio Europeo nel 2024, nelle disposizioni contenute nei regolamenti e nella direttiva sull'accoglienza, prevede misure specifiche volte all'identificazione delle vulnerabilità, al rispetto di esigenze procedurali e delle esigenze di accoglienza particolari.

La normativa italiana ha recepito le disposizioni di carattere internazionale ed europeo, dotandosi di norme per il contrasto della tratta e delle fattispecie ad essa connesse nonché di disposizioni volte a definire un sistema efficace di tutela e protezione delle vittime.
La **legge 11 agosto 2003 n. 228** ha introdotto norme di carattere penale che hanno fornito la medesima definizione di tratta adottata dal Protocollo delle Nazioni Unite e contestualmente ha definito ulteriormente, rispetto a quanto non era già previsto dall'art. 18 del D.Lgs. 286/98, il sistema di assistenza e protezione delle vittime.
Successivamente il **decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24**, che ha recepito la direttiva europea del 2011, ha contribuito a completare il corredo di norme sul tema, anche in questo caso intervenendo su tutti gli ambiti di interesse. Inoltre quest'ultimo decreto ha esplicitato in una norma di fonte primaria la necessità di definire "strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché' azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime" e dunque a questo scopo ha disposto (art. 9) l'adozione del Piano Nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento.
Nell'ottica del necessario coordinamento dei diversi attori coinvolti nella lotta della tratta, il decreto 24/14 ha disposto (art. 7) che il Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri svolga il ruolo di Meccanismo Equivalente, con 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, nonché di programmazione delle risorse finanziarie in ordine ai programmi di assistenza ed integrazione sociale concernenti tale fenomeno. In tale veste il Dipartimento ha inoltre il compito di valutare le tendenze della tratta degli esseri umani, avvalendosi di un adeguato sistema di monitoraggio, riferendo al Coordinatore antitratta dell'Unione Europea.
Il D.Lgs. 24/14 ha inoltre introdotto il comma 3 bis dell'art. 18 D.Lgs. 286/98 prevedendo il Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale "per gli stranieri e per i cittadini di cui al comma 6-bis del presente articolo, vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 del presente articolo", da applicarsi sulla base del Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento, che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 228 del 2003 e, successivamente, la prosecuzione dell'assistenza e l'integrazione sociale, ai sensi dell'art. 18.

Il **DPCM 16 maggio 2016,** emanato di concerto con il Ministro dell'Interno, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministro della Salute, ha definito il Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale, disciplinando le modalità di realizzazione e attuazione nonché il contenuto dei progetti, in particolare i servizi che devono essere previsti in ogni caso.

3.2. Il Piano Nazionale di Azione contro la tratta e il grave sfruttamento

L'Italia si è dotata sin dal 2016 di un **Piano Nazionale di azione contro la Tratta e il grave sfruttamento**, con ciò adottando una strategia nazionale contro tale grave fenomeno che contemplasse, tramite la previsione di azioni specifiche, l'approccio olistico e multi-agenzia in linea con i principi internazionali e nazionali.
Il Piano Nazionale si pone l'obiettivo di definire la **strategia nazionale** per il contrasto della tratta e il grave sfruttamento e dunque di migliorare la risposta nazionale al fenomeno, agendo nel rispetto dei diritti umani e del principio di non discriminazione, in un'ottica di genere, di tutela dei diritti dei minori, delle donne e più in generale delle categorie vulnerabili.
Il Piano si fonda sui **4 pilastri** - **Prevenzione, Azione penale, Protezione, Cooperazione** - che corrispondono ai sopra detti ambiti di intervento contemplati dalla normativa internazionale, prevedendo l'adozione di misure che perseguano tali obiettivi mediante il coordinamento tra i diversi soggetti impegnati, a diverso titolo e mandato, nella lotta a tale grave fenomeno ed in questo senso fondandosi su un approccio multi-agenzia.

Nell'ottica della complementarietà con gli altri sistemi di assistenza che spesso si intersecano o sono comunque collegati con il fenomeno della tratta, il Piano Nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento si inserisce in una più ampia strategia nazionale unitaria che si basa anche su altri documenti strategici, quali il **Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne e la violenza domestica 2025-2027**, il **Piano Nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori 2022-2023**, il **V Piano Nazionale di Azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2022-2023**, il **Piano Nazionale Infanzia e Adolescenza**.
Il Piano Nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento si propone inoltre di lavorare in sinergia con il **Piano nazionale per l'integrazione dei titolari di protezione internazionale** e con il **Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022**.

Un ulteriore documento che si pone in continuità con l'attività di governo sui temi connessi a quello della tratta e del grave sfruttamento e a cui dunque è necessario fare riferimento nell'implementazione delle azioni previste dal Piano Nazionale, ivi compresa la creazione dei Meccanismi Locali di *Referral*, è il **Vademecum per la rilevazione, il referral e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio ed inserite nel sistema di protezione e accoglienza**, che prevede indicazioni e sequenze operative finalizzate, appunto, all'individuazione di persone che siano portatrici di vulnerabilità, tra cui le vittime di tratta. (OIM).

Il documento è stato elaborato dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, in collaborazione con il Dipartimento di Pubblica Sicurezza, la Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo e Commissioni Territoriali, la Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria presso il Ministero della Salute, il Servizio Centrale del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), l Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà (INMP), il Comando

Generale della Capitaneria di Porto - Guardia Costiera presso il Ministero delle Infrastrutture e delle mobilità sostenibili, la Guardia di Finanza presso Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Commissione Europea, l' Agenzia Europea per l'asilo (EUAA), l' Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (FRONTEX), l' Ufficio Europeo di Polizia (EUROPOL), l'Alto Commissariato ONU per i Rifugiati (UNHCR), l' Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), il Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF), e la Croce Rossa Italiana.
In seguito alla pubblicazione del Vademecum sono stati attivati una serie di meccanismi per garantire la sua effettiva attuazione a livello territoriale, tra cui l'attivazione di tavoli locali sulle vulnerabilità e dei relativi sottogruppi tematici, tra cui quello dedicato alla tratta e al grave sfruttamento, con l'obiettivo di rafforzare il sistema di *governance* locale e migliorare il coordinamento delle azioni, traducendo tali processi in procedure operative standard (SOP).

Il Piano Nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento definisce un sistema di Governance basato su un modello plurale, "multi-agenzia", che presuppone la cooperazione inter-istituzionale, avendo lo scopo di orientare e favorire la collaborazione sinergica dei vari soggetti pubblici e privati coinvolti.
Tale sistema di *Governance* è strutturato su un livello nazionale e su uno territoriale.
A livello nazionale la struttura si articola in una **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 e in un **Comitato tecnico** a supporto della Cabina di Regia per la redazione ed attuazione del Piano Nazionale. In questo contesto il **coordinamento è assicurato dal Dipartimento per le Pari Opportunità** presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.
Nell'ottica della collaborazione multi-agenzia, il Piano Nazionale valorizza la partnership pubblico-privato e dunque il rapporto tra le amministrazioni e 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.
L'approccio coordinato, multilivello e multi-agenzia del Piano Nazionale è particolarmente valorizzato anche **a livello territoriale**, mediante il coinvolgimento attivo degli enti territoriali e locali, nell'ottica di rafforzare la collaborazione istituzionale tra centro e periferia. In forza della competenza delle Regioni e Province Autonome in materia di programmazione degli interventi sociali, sanitari, del lavoro e della formazione professionale, queste ultime giocano un ruolo decisivo rispetto al tema della integrazione delle persone più vulnerabili. Altrettanto importante è il ruolo degli enti locali, considerato che la funzione sociale di tutela, presa in carico ed accompagnamento è coerente con il mandato istituzionale attribuito alle politiche sociali.
In tal senso la struttura di *Governance* locale sviluppata in seno al Piano Nazionale 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.**
A tale scopo il Piano Nazionale prevede che in ogni Regione e Provincia Autonoma la *Governance* venga assicurata a livello territoriale da un **Tavolo inter-istituzionale, di carattere sia politico che tecnico** per il coordinamento degli interventi regionali in materia di grave sfruttamento e tratta degli esseri umani, al quale partecipano i referenti di tutte le istituzioni e degli enti pubblici e privati coinvolti a diverso titolo in tale contesto.

In una logica di sistema e di integrazione degli interventi, il Piano prevede un'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".
Parimenti il Piano prevede che possa essere agito un modello d'intervento multi agenzia diffuso sui territori anche attraverso il coinvolgimento dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione.

3.3. Il Sistema Antitratta italiano

L'Italia ha sviluppato un sistema di interventi per la protezione e l'assistenza delle vittime di tratta e grave sfruttamento da molti anni.
Sin dalla nascita dell'art. 18 D.Lgs. 286/98, nei territori sono nati servizi rivolti alle persone beneficiarie del programma allora definito "di assistenza e integrazione sociale".
Con le previsioni successivamente introdotte e, da ultimo, con l'introduzione del Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale, negli anni si sono consolidati i progetti che realizzano detto programma e che sono gestiti dal pubblico, dal privato sociale o in collaborazione tra loro.
L'art. 3 comma 3 del DPCM emanato il 16 maggio 2016 di concerto con il Ministro dell'Interno, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministro della Salute, prevede che il Programma unico possa essere realizzato dalle Regioni e Province Autonome, dai Comuni, Città metropolitane, Comunità montane, Unioni di Comuni e loro Consorzi e da soggetti privati convenzionati iscritti nell'apposita sezione del registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati di cui all'art. 52 comma 1 lett. b) D.P.R. 394/99.
La norma prevede inoltre che i soggetti privati che vogliono svolgere detta attività stipulano accordi con le Regioni o gli Enti locali di riferimento.

Gli interventi e i servizi degli enti antitratta si articolano in:

- azioni di contatto, emersione, identificazione e tutela della persona;
- sportelli di ascolto, *counselling*, drop-in;
- accoglienza anche in case protette a indirizzo segreto;
- accompagnamento all'inclusione socio-lavorativa e abitativa;
- accompagnamento ai servizi sociali e socio-sanitari, inclusi quelli rilevanti per la salute mentale e il supporto psicologico;
- assistenza socio-legale anche ai fini dell'ottenimento del permesso di soggiorno;
- orientamento all'inclusione socio-lavorativa e abitativa e di accompagnamento all'autonomia;
- orientamento ai servizi educativi e scolastici.

In tutti gli interventi gli enti si avvalgono sempre del mediatore/trice linguistico culturale, figura professionale fondamentale nella relazione di aiuto e di accompagnamento nel processo di autonomia e di *empowerment*.
Ad oggi i progetti che realizzano il Programma unico, finanziati con specifici bandi dal Dipartimento per le Pari Opportunità, sono 21 e sono dislocati in tutte le Regioni del territorio nazionale (Si veda l'allegato B)

I progetti sono tra loro in rete anche grazie al coordinamento operato dal **Numero Verde Nazionale Antitratta**, una Piattaforma nazionale della società civile che costituisce una sede istituzionale pubblica di confronto e di scambio di indicazioni e informazioni. Il Numero Verde Nazionale (800290290) è inoltre un importante presidio a tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento poiché, attivo 24 ore su 24, 365 giorni all'anno, gratuito, anonimo, consente di entrare in contatto con personale specializzato multilingue.

In qualità di postazione nazionale, il Numero Verde, svolge alcune azioni funzionali al sistema di assistenza e protezione realizzato dagli enti anti-tratta, quali la raccolta delle telefonate provenienti da tutto il territorio nazionale; un'azione di "filtro" consistente nell'identificazione delle telefonate non pertinenti; la deviazione delle telefonate pertinenti ai progetti con competenza territoriale rispetto all'area geografica di provenienza della chiamata; il coordinamento dell'attività di "messa in rete nazionale" delle accoglienze e dei trasferimenti delle vittime tra i diversi progetti; il monitoraggio dell'attività di emersione a livello nazionale.

Il Numero Verde svolge inoltre una funzione pubblica 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).

L'approccio multi-agenzia è principio ispiratore degli interventi realizzati dai progetti antitratta, i quali svolgono le loro attività quotidiane necessariamente in un contesto di scambio continuo con le Istituzioni o gli enti che entrano in gioco a diverso titolo.

Le procedure di *referral* - ossia il meccanismo di segnalazione della possibile vittima di tratta all'ente antitratta affinché questo prosegua il processo di identificazione ed eventualmente prenda in carico la persona - sono la manifestazione più evidente di questo meccanismo di cooperazione.

Altrettanto l'ente antitratta può ritenere utile segnalare una persona che ha in carico ad un altro soggetto del territorio, istituzionale o non, al fine di garantirle il soddisfacimento di bisogni o interessi specifici.

4. IL MECCANISMO NAZIONALE DI REFERRAL

Il ***Meccanismo Nazionale di Referral per l'identificazione, l'assistenza e la protezione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento***, adottato dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e aggiornato nel 2023, costituisce lo strumento attraverso il quale lo Stato adempie ai propri doveri di protezione e promozione dei diritti umani delle persone vittime di tratta, consentendo la loro identificazione e l'adeguata assistenza e protezione da parte dei progetti che realizzano il Programma unico.

L'**obiettivo** principale del Meccanismo Nazionale di Referral è quello di **garantire l'identificazione precoce delle vittime di tratta e grave sfruttamento**, per assicurare che esse possano ricevere la protezione e l'assistenza necessarie.

Il Meccanismo si propone dunque di attivare un flusso di comunicazione tra le diverse autorità competenti e gli enti di assistenza attribuendo specifici ruoli a ciascuno dei soggetti che potenzialmente possono entrare in contatto con una vittima di tratta e/o grave sfruttamento.

Esso contiene indicazioni pratiche, declinate in **Procedure Operative Standard**, volte a guidare tutti gli attori coinvolti, con un approccio multi-settoriale e multi-agenzia, nei diversi interventi finalizzati alla tutela e protezione delle vittime ed anche al contrasto dei fenomeni criminosi.

Nell'individuare le procedure operative da mettere in atto nei diversi contesti in cui può emergere una vicenda di tratta e/o grave sfruttamento, il Meccanismo Nazionale di *Referral* definisce alcuni importanti principi quali:

APPROCCIO SENSIBILE ALLE **SPECIFICITÀ DI GENERE**

APPROCCIO BASATO SUI **DIRITTI UMANI**

PRINCIPIO DI **NON DISCRIMINAZIONE**

RICONOSCIMENTO DELLE PERSONE TRAFFICATE IN QUANTO SOGGETTI DETENTORI DI DIRITTI

PIENA **PARTECIPAZIONE E CONSULTAZIONE** DI TUTTI GLI ATTORI COINVOLTI, PERSONE TRAFFICATE INCLUSE, NELLO SVILUPPO DELLE STRATEGIE E DELLE POLITICHE ANTITRATTA

Tali principi necessitano di essere replicati nei Meccanismi Locali di *Referral* e dunque applicati nei contesti di coordinamento tra i vari soggetti coinvolti.

4.1. L'identificazione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento

Il Meccanismo Nazionale di *Referral* contiene importanti indicazioni relative all'identificazione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento, che dovranno costituire il parametro di riferimento dei Meccanismi Locali di *Referral*. Pare dunque importante richiamare quanto previsto sotto tale profilo, ricordando in primo luogo che **l'identificazione delle vittime di tratta costituisce un obbligo a carico di tutte le autorità statali** in virtù di quanto stabilito dalle disposizioni internazionali (in particolare art. 10 della Convenzione del Consiglio d'Europa contro la tratta di esseri umani) ed europee (art. 11 direttiva 2024/1712).

Ciascun soggetto, istituzionale e non, coinvolto a diverso titolo nella prevenzione e nel contrasto del fenomeno o nella protezione delle vittime **deve** dunque **contribuire al processo di identificazione** che rappresenta una delle prime misure da adottare - già nelle prime fasi di contatto e dunque, per le persone straniere, sin dalla fase di primo ingresso o rintraccio sul territorio - congiuntamente alle iniziali misure di tutela della persona, per garantirne la sicurezza personale e i diritti fondamentali.

Una tempestiva identificazione favorisce la fuoriuscita della persona dal circuito dello sfruttamento e talvolta previene forme di sfruttamento sul territorio nazionale. Conseguentemente un corretto intervento in questi termini ha un impatto anche sotto il profilo della prevenzione e del contrasto del fenomeno.

L'identificazione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento è un **processo complesso**, costituito da molteplici azioni e in genere messo in atto da soggetti diversi, volto alla graduale emersione di elementi rilevanti (indicatori di tratta) che possono condurre a ritenere che una persona abbia vissuto un'esperienza di tratta, che sia tutt'ora in una condizione di grave sfruttamento o, ancora, che sia a rischio di essere sfruttata.
Sebbene talvolta questo processo possa manifestarsi in unico momento, **spesso l'identificazione si articola in due fasi, definite identificazione preliminare (o pre-identificazione)** e **identificazione formale**. Si tratta di una distinzione funzionale a individuare specifici compiti in particolare in determinati contesti, ma che non deve essere considerata rappresentativa di due attività nettamente distinte e i cui confini siano sempre chiaramente identificabili.

L'**identificazione preliminare** o pre-identificazione si realizza attraverso un primo screening volto ad una iniziale analisi delle circostanze (indicatori di tratta) che possono ragionevolmente far ritenere che la persona interessata sia vittima di tratta e/o grave sfruttamento o sia a rischio di divenirlo e **può essere effettuata da tutti i soggetti,** anche non specializzati, **che entrano** potenzialmente **in contatto con una vittima**.
Il Meccanismo Nazionale di Referral contiene l'elenco - che comunque non deve ritenersi esaustivo e chiuso - **dei soggetti che sono chiamati ad operare l'identificazione preliminare**. Tra questi il personale:

- delle strutture di accoglienza,
- degli uffici giudiziari,
- degli uffici immigrazione delle questure,
- delle forze dell'ordine,
- delle prefetture,
- dei servizi sanitari,
- dei servizi sociali degli enti locali,
- della commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale,
- degli organi preposti alla vigilanza e ispezione,
- delle organizzazioni sindacali
- di ONG e Organizzazioni internazionali,
- avvocati e consulenti legali
- in generale, tutti coloro che entrano in contatto con potenziali o presunte vittime.

L'**identificazione formale** mira a stabilire se la persona sia effettivamente una vittima di tratta e/o grave sfruttamento ed è realizzata da soggetti qualificati e autorizzati. Si svolge mediante colloqui approfonditi, alla presenza della figura del/la mediatore/trice linguistico-culturale del progetto antitratta, e tramite la raccolta di elementi ulteriori che possono consentire di verificare le informazioni fornite dalla presunta vittima.
L'identificazione formale **può essere effettuata da**:

enti specializzati nell'assistenza alle vittime di tratta e dunque dagli enti del pubblico e del privato sociale che realizzano i programmi di emersione, assistenza ed integrazione sociale di cui all'art. 18, comma 3 bis D.lgs. n. 286/1998;

magistrati afferenti alle **Procure della Repubblica**;

funzionari di **polizia giudiziaria**.

4.2. Le Procedure Operative Standard

L'approccio multi-agenzia promosso dal Meccanismo Nazionale di *Referral* è espresso nell'indicazione per cui tutti i soggetti coinvolti collaborino e provvedano a contribuire all'identificazione delle vittime di tratta e a dialogare mediante procedure di *referral* (segnalazione) che consentano di garantire adeguata assistenza alle persone vittime di tratta e/o grave sfruttamento.

Le **Procedure Operative Standard** delineate nel documento **prevedono l'invio della segnalazione** da parte di tutti i soggetti a cui spetta l'identificazione preliminare – ove essi ritengano sussistere ragionevoli motivi per ritenere che la persona sia vittima di tratta e/o grave sfruttamento o sia a rischio di divenirlo - **agli enti specializzati che realizzano il Programma Unico** ed eventualmente, ove ve ne sia la necessità e la persona presti il consenso, la presa in carico mediante l'adesione al Programma unico ex art. 18 bis D.Lgs. 286/86. In questa prospettiva gli enti che realizzano il Programma unico hanno un ruolo centrale, in quanto, grazie peraltro alla specifica expertise del personale specializzato, possono operare una valutazione approfondita della situazione individuale della persona, procedendo all'identificazione formale e mettendo in atto le misure più adeguate di assistenza e protezione.

Un Meccanismo di *referral* efficace presuppone comunque una **circolarità ed una multi-direzionalità delle segnalazioni**: se, infatti, in seguito all'identificazione preliminare, è sempre opportuno inviare la persona presunta vittima al progetto antitratta del territorio, possono essere necessarie segnalazioni e invii da e verso anche altri soggetti (ad esempio presidi medici per problematiche connesse alla salute mentale o servizi specializzati per l'assistenza a vittime di torture o violenza di genere).

Le Procedure Operative Standard sviluppate nel Meccanismo Nazionale di *Referral* prevedono le seguenti misure, per la cui descrizione dettagliata si rimanda al testo del documento:

> **POS 1 - IDENTIFICAZIONE**
>
> 1. Identificazione preliminare e referral
> 2. Raccolta dei bisogni di base della presunta vittima
> 3. Valutazione precoce del rischio
> 4. Mediazione linguistico-culturale
> 5.Periodo di recupero e di riflessione
> 6. Identificazione formale
>
> **POS - 2 PRIMA ASSISTENZA E PROTEZIONE**
>
> 1. Informazioni su alternative di assistenza e condizioni
> 2. Informazioni su opzioni legali
> 3. Inserimento e valutazione dei bisogni
> 4. Assistenza e protezione

POS - 3 ASSISTENZA A LUNGO TERMINE E INCLUSIONE SOCIALE

1. Sviluppo congiunto del Programma di Assistenza Individuale (PAI)
2. Procedure di consenso per l'implementazione del Programma di Assistenza Individuale (PAI)
3. Adattamento e inclusione sociale
4. Supporto e assistenza legale

POS 4 - RIMPATRIO VOLONTARIO ASSISTITO E REINTEGRAZIONE

1. Decisione informata di rimpatrio
2. Valutazione del rischio e della possibilità di inclusione sociale
3. Piano di gestione del rischio
4. Ricerca dei familiari
5. Documenti
6. Programma di assistenza individuale pre-partenza
7. Trasporto/trasferimento sicuro e assistenza all'arrivo

POS 5 - PROCEDIMENTI PENALI E CIVILI

1. Indagini e raccolta di prove
2. Sostegno alla vittima-testimone prima del processo
3. Sostegno alla vittima-testimone durante il processo
4. Sostegno alla vittima-testimone dopo il processo
5. Supporto per le richieste di risarcimento

Il **Meccanismo Nazionale di *Referral*,** in analogia con quanto disposto dal Piano Nazionale di azione contro la tratta, **prevede che tali procedure operative debbano essere implementate a livello territoriale**.

Esse devono essere integrate e arricchite da eventuali misure che si ritenga di volta in volta opportuno mettere in campo in relazione alle caratteristiche dei territori ed alla peculiarità dei bisogni della persona, che, come detto, può essere portatrice di vulnerabilità multiple e dunque bisognosa di ricevere servizi diversificati, non necessariamente erogati dai progetti antitratta.

Le procedure di **referral** devono inoltre provenire e dirigersi verso tutti gli attori coinvolti nel Meccanismo, in una logica di circolarità che vede la persona al centro degli interventi in suo favore.

In tale prospettiva tanto il Piano Nazionale quanto il Meccanismo Nazionale attribuiscono alle Regioni, enti locali e soggetti del privato sociale, proponenti dei progetti territoriali, un ruolo di promozione delle reti territoriali.

5. LE MISURE DA ADOTTARE PER FAVORIRE LA COLLABORAZIONE MULTI-AGENZIA A LIVELLO TERRITORIALE. I MECCANISMI LOCALI DI REFERRAL

Per favorire l'implementazione a livello locale del Meccanismo Nazionale di *Referral* è necessario che, nei territori ove operano i progetti che realizzano il Programma unico ex art. 18 D.Lgs. 286/98, siano create o, ove già esistenti, rafforzate delle reti di coordinamento multi-agenzia, definite **Meccanismi Locali di *Referral***, che **promuovano interventi integrati** al fine di favorire la tempestiva e corretta identificazione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento che si trovano nei rispettivi territori e **adottino le Procedure Operative Standard delineate nel Meccanismo Nazionale di *Referral***.

È dunque necessario, così come previsto dal Piano Nazionale, favorire l'istituzione di **strutture locali di *Governance* fondate su un approccio multi-settoriale e multi-agenzia**, nel quale **i progetti che realizzano il Programma unico** ex art. 18 co. 3 bis D.Lgs. 286/98 - quale derivazione locale dell'Autorità nazionale di coordinamento degli interventi antitratta, rappresentata dal Dipartimento per le Pari Opportunità - **svolgano**, unitamente all'ente territoriale, **un ruolo centrale, nei termini di tutela delle vittime e di coordinamento** con gli altri soggetti coinvolti.

I soggetti che fanno parte di tali reti multi-agenzia, definite d'ora in poi **Meccanismi Locali di *Referral*** - MLR - **sono chiamati** dunque a **perseguire l'obiettivo** di **armonizzare le azioni finalizzate all'identificazione** e **l'assistenza delle vittime** di tratta ed anche alla **prevenzione** e al **contrasto** di tali fenomeni, rafforzando la reciproca interazione e collaborazione.

Al fine di perseguire tale obiettivo i soggetti che costituiscono i Meccanismi Locali di *Referral* devono promuovere **interventi integrati** che prevedano:

- **procedure di tempestiva identificazione delle vittime di tratta e/o sfruttamento** e di ***referral*** ai progetti che realizzano il Programma unico ex art. 18 comma 3 bis D.Lgs. 286/98 e comunque uno scambio circolare di informazioni e di segnalazioni tra tutti i soggetti, in una logica di collaborazione e coordinamento multi-agenzia;
- l'individuazione di **referenti** all'interno di ciascun Ufficio che è parte del Meccanismo Locale di ***Referral***;
- lo sviluppo coordinato di **buone prassi**;
- occasioni di **formazione continua e congiunta**, con un approccio multi-disciplinare, sul tema della tratta e/o grave sfruttamento;
- la **raccolta, analisi** e **condivisione dei dati** secondo modalità omogenee;
- **aggiornamenti reciproci** sui fenomeni e approfondimenti su tematiche specifiche ed emergenti, anche attraverso **incontri periodici** per lo scambio di informazioni.

Al fine di favorire l'effettiva implementazione delle misure sopra dette, è utile che i soggetti coinvolti nel Meccanismo Locale di *Referral* sottoscrivano un **Protocollo d'Intesa multi-agenzia** che definisca l'impegno alla collaborazione e alla promozione degli interventi di cui sopra.

A tale scopo è utile che vengano istituiti **Tavoli inter-istituzionali** a cui partecipino tutti i soggetti coinvolti, con l'obiettivo di garantire un coordinamento efficace tra i diversi soggetti coinvolti nell'adozione di tali misure (v. par. 5.4).

5.1. I soggetti coinvolti nei Meccanismi Locali di *Referral*

I soggetti che devono essere coinvolti nel Meccanismo Locale di *Referral* sono tutti coloro che, a diverso titolo e mandato, operano nella prevenzione e nel contrasto della tratta e del grave sfruttamento, intesi nei termini di cui al paragrafo 2, e nella protezione e assistenza delle vittime. Ad essi devono aggiungersi le Istituzioni, enti o organizzazioni che, sebbene non svolgano attività direttamente destinate a tali ambiti, svolgono un ruolo rilevante nell'identificazione preliminare delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento.
Conseguentemente si considerano parte del Meccanismo Locale di *Referral* :

- gli enti del pubblico o del privato sociale che realizzano il Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18 bis D.Lgs. 286/98;
- la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario, in particolare la Direzione Distrettuale Antimafia e la Procura presso il Tribunale per i Minorenni;
- la prefettura, anche quale istituzione competente per il coordinamento dei centri di prima accoglienza, di accoglienza straordinaria (CAS) e dei centri di permanenza per i rimpatri (CPR);
- la questura, tanto con riferimento all'Ufficio Immigrazione e polizia di frontiera quanto alla squadra mobile;
- l'Arma dei Carabinieri, ivi compreso il Nucleo per la tutela del lavoro;
- la Guardia di Finanza;
- il Tribunale penale e civile, in particolare la sezione specializzata per la protezione internazionale e l'immigrazione, nonché gli altri Uffici giudiziari interessati quali Corte d'Appello e Giudice di Pace;
- il Tribunale per i Minorenni;
- la commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale;
- gli istituti penitenziari, anche minorili;
- l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, nelle sue declinazioni territoriali;
- la regione e gli enti locali, in particolare per le rispettive competenze in ambito sanitario, dei servizi sociali o del sistema SAI;
- gli avvocati e consulenti legali;
- i centri antiviolenza
- le organizzazioni sindacali;
- le organizzazioni internazionali impegnate nell'assistenza e protezione di migranti, richiedenti protezione internazionale e rifugiati.

Le **persone sopravvissute alla tratta** devono inoltre essere intese come parti del **Meccanismo Locale di *Referral***, mediante un coinvolgimento che di volta in volta può essere valutato e declinato in relazione al contesto territoriale.

Tale elenco non deve essere considerato esaustivo, ma può arricchirsi di soggetti che hanno un ruolo rilevante in tale ambito o nei contesti afferenti i sistemi c.d. "confinanti", quali quello della protezione internazionale, dell'assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo, dei minori e delle vittime di violenza di genere. Altrettanto possono essere parte di tali reti organizzazioni che sul territorio hanno un ruolo significativo sotto il profilo dei servizi che offrono alla popolazione ed in particolare a persone vulnerabili. Questo nell'ottica di adottare

un approccio multi-disciplinare e multi-settoriale che tenga conto dei diversi bisogni delle persone, talvolta portatrici di vulnerabilità multiple e della necessità di indirizzarle a servizi diversi e specialistici previa valutazione di ciascun singolo caso.

Altrettanto tale elenco non deve essere considerato precettivo ai fini della composizione dei Tavoli inter-istituzionali e dei relativi Protocolli d'Intesa istitutivi dei Tavoli stessi, che potranno comporsi anche di un numero minore di soggetti tra quelli sopra elencati, salvo il fatto che il progetto che realizza il Programma unico, per il ruolo che riveste sotto il profilo dell'identificazione e dell'assistenza delle vittime, è necessario che sia sempre coinvolto.

5.2. Le procedure di identificazione delle vittime di tratta e/o sfruttamento e di referral da adottarsi a livello territoriale

Nelle attività condotte nei propri ambiti di competenza, i soggetti che fanno parte del Meccanismo Locale di *Referral* - MLR - sono chiamati a contribuire alla tempestiva identificazione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento, adottando le procedure previste dal Meccanismo Nazionale di *Referral*.

In particolare, ciascuno di essi, nell'ambito delle rispettive funzioni e competenze è chiamato ad adottare le misure descritte nelle Procedure Operative Standard previste dal Meccanismo Nazionale di *Referral* relative alla POS 1 e dunque:

Identificazione preliminare

Nell'esercizio delle proprie funzioni o nell'ambito della propria attività professionale, i soggetti del MLR verificano se sussistono seri motivi per ritenere che una persona con la quale sono venuti in contatto possa essere una vittima di tratta e/o grave sfruttamento.

A tal fine ciascun soggetto si avvale dei set di indicatori attualmente in uso, in particolare attingendo da quelli sviluppati dalle organizzazioni internazionali o, nel contesto nazionale, in particolare facendo riferimento a:

- le **Linee Guida per la definizione di un meccanismo di rapida identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento** che contengono indicazioni specifiche relativamente allo screening iniziale e ai diversi indicatori che possono essere osservati anche in funzione della diversa tipologia di sfruttamento;
- le **Linee Guida per le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale sull'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral** che contengono indicatori specifici con riguardo alle persone che chiedono la protezione internazionale, ma che possono essere utilizzati in tutti i contesti che interessano persone migranti, richiedenti protezione internazionale e rifugiate.

Inoltre è possibile e utile riferirsi a set di indicatori sviluppati e aggiornati a livello locale dalla rete dei soggetti coinvolti.

È importante che ciascun soggetto promuova la **formazione interna** al proprio Ufficio affinché sia sviluppata una competenza di base nell'identificazione preliminare delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento, tanto con riferimento alle diverse forme di sfruttamento – sessuale, lavorativo, nelle attività illecite e nell'accattonaggio, nel prelievo di organi – quanto con riferimento ai diversi contesti in cui è possibile che emerga una vicenda di sfruttamento, quali, ad esempio, luoghi di arrivo o di transito di migranti e richiedenti asilo, strutture di accoglienza, presidi socio-sanitari, o ancora nell'ambito delle procedure amministrative o giudiziarie per il riconoscimento della protezione internazionale, nell'ambito di procedimenti penali anche a carico di minorenni, nel contesto penitenziario, anche minorile

Raccolta dei bisogni di base e valutazione precoce del rischio

Non appena venuti in contatto con una persona presunta vittima di tratta, tutti i soggetti del MLR rilevano i suoi **bisogni primari ed urgenti** (cibo, acqua, igiene, trattamenti medici urgenti, sicurezza, tutela della privacy) e provvedono a rispondervi, nel limite delle loro funzioni; verificano inoltre i possibili rischi a cui può essere esposta la persona stessa, valutando le misure da adottare per la sua eventuale sicurezza.

In questo contesto è importante operare una valutazione approfondita dei bisogni in caso di persone minorenni, tanto nel caso siano essi vittime di tratta quanto nel caso siano figli di vittime di tratta.

Informazioni preliminari

I soggetti del MLR forniscono alla presunta vittima le informazioni di base sui diritti e sugli obblighi previsti dalla normativa in materia - ivi compreso il diritto di denunciare i propri trafficanti/sfruttatori, il diritto al periodo di recupero e riflessione, il diritto di richiedere il permesso di soggiorno ex art. 18 D.Lgs. 286/98, anche senza la necessità di sporgere denuncia, il diritto di chiedere la protezione internazionale – nonché sui servizi esistenti per le persone che sono identificate come vittime di tratta o anche su altri servizi.

Ove la presunta vittima sia persona offesa in un procedimento penale, devono esserle fornite le informazioni di cui all'art. 90 bis c.p.p. Tutte le informazioni devono essere fornite in modo chiaro, professionale e al contempo comprensibile, utilizzando un linguaggio semplice e, nel caso in cui la presunta vittima sia straniera, in lingua a lei conosciuta, con la collaborazione di un/a mediatore/trice linguistico-culturale specificamente formato/a. Sotto quest'ultimo profilo, ove la persona interessata sia una donna, è importante avvalersi di personale femminile. E' altresì fondamentale, in caso di presunte vittime minorenni, l'utilizzo di un approccio a misura di minore così come la mediazione culturale dedicata per persone portatrici di disabilità uditive e cognitive.

Referral al progetto antitratta del territorio

Ove vi siano ragionevoli motivi di ritenere che la persona sia o possa divenire vittima di tratta e/o grave sfruttamento, i soggetti del MLR contattano, previo consenso della persona stessa, il Numero Verde Nazionale Antitratta (800 290 290) nonché - direttamente o tramite il Numero Verde stesso - il progetto che sul territorio realizza il Programma unico di emersione assistenza e integrazione sociale ex art. 18 co. 3 bis D.Lgs. 286/98, al fine di segnalare la situazione personale della presunta vittima e metterla in contatto con il progetto stesso, affinché sia proseguito il processo di identificazione e, dove necessario, la persona sia presa in carico. L'elenco dei progetti che realizzano attualmente il programma Unico è contenuto nell'allegato B).

Il *referral* al progetto antitratta è opportuno anche ove la persona si rivolga in prima battuta alle forze dell'ordine o alla Procura, sebbene siano anch'essi soggetti abilitati all'identificazione formale, al fine di garantire l'adeguata assistenza della persona stessa e dunque l'attivazione delle misure previste nell'ambito del Programma unico.

Ove non si ravvisino indicatori di tratta e/o grave sfruttamento, ma si ritenga che la persona debba essere segnalata ad altri servizi, afferenti altri sistemi di protezione e assistenza, è opportuno procedere a inviarla, previa un'adeguata informativa, a tali servizi.

Accesso al periodo di recupero e riflessione

Alla persona che sia una presunta vittima di tratta **deve essere garantito**, per tutto il periodo necessario per completare il processo d'identificazione, **il diritto al periodo di recupero e riflessione**, finalizzato a consentire alla persona di sottrarsi all'influenza dei trafficanti o sfruttatori, di ristabilirsi e/o prendere delle decisioni sull'eventuale volontà di proseguire il Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18 ed eventualmente collaborare con le autorità. Tale beneficio comporta che, durante tale periodo, non possa essere messo in atto alcun ordine di allontanamento dal territorio. Tale principio assume una particolare rilevanza ove la presunta vittima sia persona straniera in condizione di irregolarità, poiché comporta la necessità di derogare a quanto previsto dalla normativa di cui al D.Lgs. 286/98, con riferimento alle norme sul respingimento e sull'espulsione amministrativa.

Il riconoscimento del periodo di recupero e riflessione comporta inoltre l'accesso della persona ad una serie di **misure**

temporanee, quali un alloggio sicuro e protetto, ove sia necessario in relazione alla situazione personale, l'accesso ai servizi sanitari, ivi compresa l'assistenza psicologica, la consulenza e assistenza legale. Sotto tale profilo, si fa riferimento a quanto previsto dall'art. 18 comma 3 bis D.Lgs. 286/98 nella parte in cui prevede l'erogazione di servizi che garantiscono, "in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria, ai sensi dell'art. 13 L. 228/03" e si rinvia a quanto previsto nella misura n. 4 della POS 1 del Meccanismo Nazionale di *Referral*.

Identificazione formale ed eventuale presa in carico dal progetto antitratta e/o invio ad altri servizi

Ove la presunta vittima di tratta sia stata inviata al personale specializzato del progetto che realizza il Programma unico sul territorio di competenza, quest'ultimo procede a **valutare la situazione individuale della persona** per determinare se questa possa ritenersi una vittima di tratta e/o grave sfruttamento e per valutare se abbia necessità di essere presa in carico dal progetto stesso.

Ove la persona sia formalmente identificata quale vittima di tratta e/o grave sfruttamento, il personale del progetto, ove lo ritenga utile nell'interesse della persona stessa, le propone, previa adeguata informativa in merito, di aderire al Programma unico di cui all'art. 18 comma 3 bis D.Lgs. 286/98. In caso di adesione vengono messe in atto le misure previste nel Meccanismo Nazionale di *Referral* - POS 2 e POS 3 o in alternativa POS 4 - a cui si rinvia.

Ove la persona non sia identificata formalmente quale vittima di tratta ma si ritenga che necessiti di essere assistita e supportata da altri servizi afferenti sistemi diversi e "confinanti" – quali ad esempio i progetti per l'assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo, il Sistema SAI che accoglie, inter alia, vittime di sfruttamento lavorativo, i servizi di supporto alle persone sopravvissute a violenza di genere o a torture, i servizi di salute mentale – il personale del progetto curerà l'invio della persona, previa un'adeguata informativa e consenso, a tali servizi.

Altrettanto, nel caso di identificazione formale quale vittima di tratta di una persona che manifesti vulnerabilità multiple e che dunque abbia necessità di supporto anche da parte di personale esterno a quello dell'ente antitratta, sarà cura di quest'ultimo, nell'ambito del progetto di assistenza elaborato con la persona, attivare eventuali servizi integrativi.

È necessario che le sopra dette misure siano adottate garantendo alla persona la possibilità di avere il supporto di **mediatori e mediatrici linguistico-culturali**, debitamente selezionati e formati sul tema della tratta di esseri umani. Ove non sia possibile il ricorso alla mediazione linguistico-culturale alla persona deve comunque essere consentito il supporto di un interprete, anch'esso specificamente formato.

5.2.1. Le procedure specifiche per i Minori Stranieri Non Accompagnati

Misure ulteriori rispetto a quelle sopra indicate e specifiche dovranno essere adottate in favore delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento (presunte o identificate) minorenni.
In particolare, qualora sussistano dubbi sull'età della persona, si procede, nel rispetto del superiore interesse del minore, alla determinazione dell'età attraverso la procedura multidisciplinare prevista dal **DPCM 234/16**.

Nelle more della determinazione dell'età, la persona è considerata dai soggetti che fanno parte del MLR, minorenne, di conseguenza vengono adottate le misure di protezione e assistenza previste dalla normativa nazionale in favore dei Minori Stranieri Non Accompagnati vittime di tratta, con particolare riferimento all'art. 17 della Legge 47/17.

Ove l'ente antitratta che opera sul territorio non disponga di strutture di accoglienza per vittime di tratta minorenni, è necessario individuare una struttura, tra quelle autorizzate all'accoglienza di Minori Stranieri Non Accompagnati, preferibilmente afferente alla rete SAI, che possa garantire un'adeguata assistenza e protezione e che sia dotata di personale specificamente formato sul tema; il personale del progetto antitratta eroga in tal caso un servizio di supporto mettendo a disposizione il personale specializzato per l'identificazione formale e per l'assistenza, ivi compresa quella psicologica o legale.
Inoltre, in termini di referral, i soggetti che, nell'ambito delle proprie funzioni, abbiano contatto con una vittima di tratta minore, la segnalano alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni e ai servizi sociali territorialmente competenti. Deve inoltre essere richiesta al Tribunale per i Minorenni la nomina, entro breve termine, di un tutore per il/la minore stesso/a, possibilmente individuato tra persone che hanno specifica formazione ed esperienza in materia.

È inoltre necessario garantire adeguata assistenza ai minori accompagnati, figli di persone che hanno vissuto o vivono esperienze di tratta e/o grave sfruttamento, mediante una presa in carico integrata con i servizi sociali del territorio.

In generale, è necessario che nei territori si promuova e rafforzi il raccordo tra i diversi servizi competenti in materia di persone di minore età, tra cui, i servizi socio-sanitari a livello locale, scuole, centri per la formazione, servizi per il disagio psichico, servizi per le dipendenze.
È opportuno fare riferimento, sotto questo profilo al **Vademecum operativo per la presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati** nonché al **Vademecum per la rilevazione, il referral e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio ed inserite nel sistema di protezione e di accoglienza**. Quest'ultimo documento include un approfondimento relativo alla presa in carico delle vittime di tratta.

5.2.2. I principi alla base delle procedure di identificazione e *referral*

Nell'ambito delle attività di rispettiva competenza e dell'adozione delle procedure di tempestiva identificazione e *referral* di cui sopra, i soggetti che fanno parte dei Meccanismi Locali di *Referral* sono guidati dai principi enunciati dalla normativa nazionale, europea ed internazionale e richiamati dal Meccanismo Nazionale di *Referral*.

In particolare, è necessario che siano rispettati i seguenti principi e approcci:

- **Approccio basato sui diritti umani e sulla centralità della vittima**, che pone al centro degli interventi le esigenze, i diritti e la dignità delle persone che hanno vissuto o vivono esperienze di tratta e/o grave sfruttamento, rispettando i loro diritti umani, con particolare riferimento ai diritti fondamentali, tra cui il diritto all'uguaglianza e alla non discriminazione. Tale approccio si fonda sul rispetto, la promozione e la protezione dei diritti umani in tutti gli ambiti di intervento, tanto quelli finalizzati alla protezione delle vittime stesse, quanto quelli volti all'esercizio dell'azione penale. La protezione dei diritti umani delle vittime di tratta costituisce l'obiettivo espresso dalle disposizioni di carattere internazionale, in primis dall'art. 1 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani; inoltre l'assistenza delle vittime di tratta con un approccio incentrato sui loro diritti è sancito nella direttiva 2024/1712/UE.

- **Approccio sensibile alla specificità di genere**, che tiene conto dell'impatto che il genere ha sulle esperienze di vita delle persone e che riconosce e considera negli interventi le differenze di genere anche per evitare discriminazioni e garantire le diverse esigenze. Nel contesto delle presenti Linee Guida costituisce un approccio da adottarsi negli interventi integrati per la tempestiva identificazione e assistenza delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento, distinguendo i diversi bisogni e necessità in dipendenza del genere e considerando le relative implicazioni. Tale principio è sancito nella direttiva 2024/1712/UE.

- **Approccio multi-agenzia e multi-disciplinare**, da intendersi quale approccio fondato sulla collaborazione e cooperazione tra diversi soggetti, nel rispetto delle rispettive funzioni e dei mandati a cui rispondono, per raggiungere obiettivi comuni, quale, nel caso di specie, la tempestiva identificazione e assistenza delle vittime di tratta nonché il contrasto dei fenomeni criminosi ad essa connessi. La collaborazione presuppone una prospettiva di reciproco riconoscimento delle competenze, di responsabilità condivisa, di sinergia, in termini di risorse e competenze, l'individuazione di canali di comunicazione efficaci e la predisposizione a integrare le rispettive conoscenze, metodi e pratiche. Tale approccio, come già detto, è riconosciuto dalle disposizioni di carattere internazionale nonché dalla direttiva 2024/1712/UE.

- **Principio del superiore interesse del minore**, così come riconosciuto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, e dunque, nel caso di specie, applicabile nell'ambito delle decisioni o comunque degli interventi che riguardino vittime di tratta minorenni (o presunte minori), per le quali il superiore interesse deve essere valutato caso per caso, tenendo conto delle circostanze specifiche del minore stesso e delle sue necessità individuali e adottando un approccio *child-friendly*.

- **Principio dell'assistenza incondizionata delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento**, che presuppone l'accesso ai servizi specificamente dedicati a tutte le persone che siano identificate come vittime di tratta anche a prescindere dalla collaborazione con l'autorità di polizia e giudiziaria. Il principio è riconosciuto dalle principali disposizioni di carattere internazionale, tra cui la Convenzione del Consiglio d'Europa contro la tratta e la direttiva 2024/1712/UE e dalla normativa interna, in particolare l'art. 18 D.Lgs. 286/98, che prevede, in combinato disposto con l'art. 27 del DPR 394/99, il diritto ad accedere al programma di assistenza e al rilascio del permesso di soggiorno per "casi speciali" anche in assenza di denuncia e dunque tramite il c.d. "percorso sociale".

- **Principio di non punibilità**, anch'esso derivante dalle disposizioni internazionali e in particolare dall'art. 26 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta e dall'art. 8 della direttiva 2024/1712/UE, in base al quale gli Stati devono conferire alle autorità nazionali competenti il potere di non perseguire né imporre sanzioni penali alle vittime della tratta di esseri umani coinvolte in attività criminali o altre attività illecite come diretta conseguenza di essere vittime del reato di tratta e dei reati connessi. Il considerando 14 della direttiva suggerisce agli Stati di ampliare l'applicazione di tale principio a tutte le attività illecite che le vittime sono state costrette a compiere.

- **Principio del diritto all'accesso al periodo di recupero e riflessione**, disposto dall'art. 13 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta e dall'art. 6 della direttiva 2004/81/CE e ripreso dalla direttiva 2024/1712/UE, sulla base del quale, ove vi siano ragionevoli motivi di ritenere che una persona sia vittima di tratta, deve esserle concesso un periodo di tempo per riprendersi e sottrarsi ai trafficanti e che durante tale periodo la persona stessa non possa essere allontanata dal territorio, potendo accedere alle misure di assistenza transitorie.

- **Principio del "non arrecare danno" (*do not harm*) e della prevenzione della ri-vittimizzazione**, che si radica nella necessità di protezione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento da ulteriori danni e traumi rispetto a quanto già subito e dunque richiede una particolare attenzione, nell'ambito degli interventi in favore delle vittime, identificate e presunte, a evitare una vittimizzazione secondaria della persona, esponendola a esperienze nuovamente traumatizzanti, quali ad esempio interviste ripetitive o invasive, esposizione a procedimenti penali in suo danno, mancanza di rispetto per la privacy e per la vita privata.

- **Riconoscimento del diritto di chiedere protezione internazionale**, diritto anch'esso riconosciuto alle vittime di tratta dalla normativa internazionale - art. 14 Protocollo addizionale ONU per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone in particolare donne e bambini e art. 40 Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta - europea - art. 11 bis della direttiva 2024/1712/UE - e nazionale, in particolare l'art. 1 co. 1 del D.Lgs. 24/14. Tale principio deve informare gli attori coinvolti nelle procedure di identificazione delle vittime e di referral in tutte le fasi che riguardano l'ingresso e il soggiorno delle vittime di tratta identificate o presunte, garantendo il rispetto del

non-refoulement, adeguate informazioni sulle procedure di riconoscimento della protezione internazionale e l'accesso alle garanzie riconosciute dalla normativa vigente in favore delle persone vulnerabili, nonchè il rispetto delle procedure previste dalle Linee Guida per le Commissioni Territoriali su "*L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral*".

In generale, nell'ambito degli interventi è necessario che tutti i soggetti che fanno parte del Meccanismo Locale di *referral* rispettino i diritti delle persone vittime di tratta e/o grave sfruttamento, con particolare riferimento al **diritto alla confidenzialità e riservatezza**, al diritto a **ricevere informazioni** in lingua comprensibile e tramite l'ausilio della **mediazione linguistico-culturale** e al conseguente **consenso informato**.

5.3. Ruoli e responsabilità

Al fine di favore l'adozione delle procedure di tempestiva identificazione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento e di *referral* di cui al paragrafo 5.2., ciascun soggetto, nell'ambito delle proprie attività e dunque nel rispetto del proprio specifico mandato e funzione, si impegna a garantire la collaborazione e il coordinamento multi-agenzia.

In particolare, per quanto attiene al ruolo e alle specifiche responsabilità in questo contesto di alcuni soggetti, si evidenziano le misure da adottare per favorire il buon funzionamento del Meccanismo Locale di *Referral*:

La Procura della Repubblica:

- individua, all'interno dell'Ufficio, uno o più referenti per il Meccanismo Locale di *Referral* anche come componente del Tavolo Inter-istituzionale;
- facilita i contatti, anche tramite il referente, tra i sostituti Procuratori competenti per la materia della tratta e reati connessi, ivi compreso l'art. 603 bis c.p., e il progetto che sul territorio realizza il Programma unico di cui all'art. 18 comma 3 bis D.Lgs. 286/98;
- si coordina con i referenti presso gli uffici immigrazione delle Questure, al fine dell'eventuale rilascio del parere favorevole del Procuratore per il riconoscimento del permesso di soggiorno ex art 18 o anche, ove sussistano i presupposti, del permesso ex art. 18 bis o art. 18 ter D. Lgs. 286/98;
- favorisce lo scambio di informazioni con la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, sulla base di quanto previsto dal par. 6.7. delle Linee Guida su "*L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral*" della Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo e UNHCR;
- favorisce l'aggiornamento e la formazione continua dei magistrati, anche in un'ottica multi-disciplinare e dunque unitamente agli altri soggetti che compongono il MLR; in particolare la formazione dei magistrati deve riguardare i diversi ambiti di sfruttamento – sessuale, lavorativo, attività illecite, accattonaggio – e deve essere focalizzata anche

all'identificazione delle vittime di tratta tra le persone indagate o imputate nei procedimenti penali;
- si coordina con tutti gli altri soggetti del MLR per raccogliere e scambiare le informazioni utili a dare impulso alle indagini, nel rispetto della confidenzialità e della tutela della potenziale vittima.

Il Tribunale penale e civile e gli altri Uffici giudiziari:

- individua, all'interno dell'Ufficio, uno o più referenti per il Meccanismo Locale di *Referral* anche come componente del Tavolo Inter-istituzionale;
- facilita i contatti, anche tramite il referente, tra:
  - i magistrati della sezione specializzata per la protezione internazionale e l'immigrazione del Tribunale ordinario e il progetto antitratta che sul territorio realizza il Programma unico di cui all'art. 18 comma 3 bis D.Lgs. 286/98, al fine di favorire procedure di *referral* nel corso del procedimento giudiziario di cui all'art. 35 bis D.Lgs. 25/08 o comunque nei procedimenti relativi al riconoscimento del titolo di soggiorno in favore di persone che siano vittime di tratta identificate o presunte;
  - i magistrati delle sezioni penali e il progetto antitratta che sul territorio realizza il Programma unico di cui all'art. 18 comma 3 bis D.Lgs. 286/98 per favorire l'adozione delle garanzie previste dalla normativa vigente a tutela delle persone offese nei procedimenti penali per i reati di cui agli artt. 600, 601 e 602 c.p. nonché dei reati connessi e delle misure di protezione e assistenza;
  - i magistrati della Corte d'Appello civile - competenti in materia di convalida e proroga del trattenimento di richiedenti asilo - e l'Ufficio del Giudice di Pace - competente per ricorsi contro il provvedimento di espulsione e per la convalida dei provvedimento di accompagnamento alla frontiera/trattenimento - e il progetto antitratta che sul territorio realizza il Programma unico di cui all'art. 18 comma 3 bis D.Lgs. 286/98, per favorire l'adozione delle garanzie previste dalla normativa vigente a tutela delle persone vulnerabili.
- Per quanto attiene la sezione specializzata per la protezione internazionale e l'immigrazione, si coordina con i referenti presso gli uffici immigrazione delle Questure, al fine dell'eventuale rilascio del permesso di soggiorno in favore della persona identificata quale vittima di tratta ai sensi dell'art. 18 D. Lgs. 286/98,

anche qualora ricorrano i presupposti di cui all'art. 32 comma 3 bis del D.Lgs. 286/98; altrettanto si coordina con l'Ispettorato del Lavoro e con la Procura per eventuali segnalazioni, dove ritenuto opportuno, in caso di sfruttamento lavorativo.
- favorisce l'aggiornamento e la formazione continua dei magistrati, anche in un'ottica multi-disciplinare e dunque unitamente agli altri soggetti che compongono il MLR; in particolare la formazione dei magistrati deve riguardare i diversi ambiti di sfruttamento – sessuale, lavorativo, attività illecite, accattonaggio – e deve essere focalizzata anche all'identificazione delle vittime di tratta tra le persone, anche minorenni, indagate o imputate nei procedimenti penali;
- si coordina con tutti gli altri soggetti del MLR per raccogliere e scambiare le informazioni utili per lo svolgimento delle proprie funzioni, nel rispetto della confidenzialità e della tutela della potenziale vittima.

La Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni:

- individua un referente per il Meccanismo Locale di *Referral* e dunque anche come componente del Tavolo Inter-istituzionale;
- facilita i contatti, anche tramite il referente, tra i sostituti Procuratori e il progetto antitratta che sul territorio realizza il Programma unico di cui all'art. 18 comma 3 bis D.Lgs. 286/98;
- si coordina con i referenti presso gli uffici immigrazione delle Questure, al fine dell'eventuale rilascio del parere favorevole del Procuratore per il riconoscimento del permesso di soggiorno ex art 18 comma 6 D. Lgs. 286/98;
- favorisce l'aggiornamento e la formazione continua dei magistrati della Procura, anche in un'ottica multi-disciplinare e dunque unitamente agli altri soggetti che compongono il MLR; in questo contesto, in particolare la formazione deve favorire la capacità dei magistrati di pre-identificare le vittime di tratta minorenni coinvolte in attività illecite e dunque imputate nei procedimenti penali presso la Procura stessa;
- si coordina con tutti gli altri soggetti del MLR per raccogliere e scambiare le informazioni utili a dare impulso alle indagini, nel rispetto della confidenzialità e della tutela della potenziale vittima.

Il Tribunale per i Minorenni:

- individua, all'interno dell'Ufficio, uno o più referenti per il Meccanismo Locale di Referral anche come componente del Tavolo Inter-istituzionale;
- facilita i contatti, anche tramite il referente, tra i magistrati e il progetto antitratta che sul territorio realizza il Programma unico

di cui all'art. 18 comma 3 bis D.Lgs. 286/98, al fine di favorire procedure di *referral* anche nel corso dei procedimenti civili in favore dei Minori Stranieri Non Accompagnati ex art. 19 D.Lgs. 142/15 o nel corso di procedimenti penali in cui i minori sono imputati;

- si coordina con i referenti presso gli uffici immigrazione delle Questure, al fine dell'eventuale rilascio del permesso di soggiorno in favore della persona identificata quale vittima di tratta ai sensi dell'art. 18 comma 6 D. Lgs. 286/98;
- favorisce l'aggiornamento e la formazione continua dei magistrati, anche in un'ottica multi-disciplinare e dunque unitamente agli altri soggetti che compongono il MLR; in particolare la formazione dei magistrati deve riguardare i diversi ambiti di sfruttamento – sessuale, lavorativo, attività illecite, accattonaggio – e deve essere focalizzata anche all'identificazione delle vittime di tratta tra le persone, anche minorenni, indagate o imputate nei procedimenti penali;
- si coordina con tutti gli altri soggetti del MLR per raccogliere e scambiare le informazioni utili per lo svolgimento delle proprie funzioni, nel rispetto della confidenzialità e della tutela della potenziale vittima.

La Prefettura:

- individua, all'interno dell'Ufficio, uno o più referenti per il Meccanismo Locale di *Referral* anche come componente del Tavolo Inter-istituzionale;
- favorisce - anche al fine di implementare a livello territoriale il Vademecum per la rilevazione, il *referral* e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità - la collaborazione con il personale specializzato dell'ente anti-tratta che realizza il Programma unico, in particolare nell'ambito delle attività conseguenti all'arrivo di migranti o richiedenti asilo via mare via terra o via aerea, favorendo, dove opportuno e in relazione alle specifiche esigenze del territorio, il loro intervento finalizzato ad una prima osservazione e dunque identificazione ed al supporto alle persone giunte e accolte sul territorio nazionale;
- promuove la formazione permanente in materia di tratta e/o grave sfruttamento del personale delle Prefetture e degli operatori dei centri di accoglienza - ivi compresi i centri di prima accoglienza, nei luoghi di sbarco o di arrivo via terra delle persone straniere, i centri di permanenza per il rimpatrio, gli enti che operano ai valichi di frontiera, nonché quelli che opereranno nei luoghi destinati allo svolgimento delle procedure di accertamento di cui al Regolamento europeo 2024/1356/UE - al fine di favorire la tempestiva identificazione delle vittime di tratta e di coloro che sono a rischio di divenirlo;

- stimola la collaborazione tra gli enti gestori dei centri di accoglienza e gli enti antitratta che realizzano il Programma unico ex art. 18 c. 3 bis del D. Lgs. 286/98 in particolare:
  - autorizzando l'ingresso del personale specializzato degli enti antitratta nei centri di prima accoglienza, nei centri di accoglienza straordinari e nei centri di permanenza per i rimpatri al fine di svolgere colloqui informativi individuali o di gruppo finalizzati all'identificazione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento tra le persone accolte;
  - favorendo procedure di *referral* dai centri di accoglienza al personale specializzato degli enti antitratta;
- favorisce la segnalazione, nelle fasi immediatamente successive allo sbarco o al rintraccio via terra o, ancora all'arrivo via aerea, di persone per le quali vi sia ragionevole motivo di ritenere che possano essere vittime di tratta o siano a rischio di divenirlo, alle Prefetture del territorio ove la persona viene trasferita e accolta, con l'attenzione a che la persona stessa sia segnalata al Numero Verde Nazionale Antitratta e/o al progetto che realizza il Programma unico del territorio di destinazione.

L'Ufficio Immigrazione della Questura:

- individua, all'interno dell'Ufficio, uno o più referenti per il Meccanismo Locale di *Referral* anche come componente del Tavolo Inter-istituzionale;
- facilita i contatti, anche tramite il referente, con il progetto antitratta che sul territorio realizza il Programma unico di cui all'art. 18 comma 3 bis D.Lgs. 286/98, prevedendo un canale riservato e prioritario per l'accesso, in sicurezza, agli uffici della Questura per la presentazione della domanda di protezione internazionale (Modello C3) o del permesso di soggiorno ex artt. 18 o anche, ove sussistano i presupposti, del permesso ex art. 18 bis o art. 18 ter D. Lgs. 286/98;
- individua, in accordo con il progetto che sul territorio realizza il Programma unico di cui all'art. 18 comma 3 bis D.Lgs. 286/98, appositi meccanismi di comunicazione al fine di favorire l'accesso al periodo di recupero e riflessione;
- si coordina con la Procura competente per il rilascio del parere o della proposta per il permesso di soggiorno ex art 18 o ex art. 18 bis D. Lgs. 286/98 - ove questo sia da acquisire perché pendente procedimento penale - o per la proposta ex art. 18 ter D. Lgs. 286/98;
- si coordina con la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale per favorire la

segnalazione di persone identificate come possibili vittime di tratta in sede di presentazione della domanda in Questura (Modello C3) e la determinazione della corretta procedura da applicare alla domanda nonché per il rilascio del permesso di soggiorno per protezione internazionale in seguito al riconoscimento della stessa da parte della Commissione o, ancora, per il rilascio del permesso di soggiorno ex art 18 in seguito alla trasmissione degli atti dalla Commissione stessa ai sensi dell'art. 32 c.3bis del D. Lgs. 25/2008;

- informa tempestivamente la Procura della Repubblica e, in caso di minorenni, la Procura presso il Tribunale per i Minorenni, per l'impulso ad eventuali indagini, nel rispetto della confidenzialità e della tutela della potenziale vittima;
- favorisce l'aggiornamento e la formazione continua del personale della Questura, anche in un'ottica multidisciplinare e dunque unitamente agli altri soggetti che compongono il MLR; la formazione deve favorire la conoscenza da parte del personale del fenomeno e della normativa relativa alla protezione internazionale e all'ingresso e al soggiorno dei cittadini stranieri, con particolare riferimento all'art. 18 D.Lgs. 286/98 ed alla sua corretta applicazione secondo quanto previsto dal combinato disposto con l'art. 27 DPR 394/99;
- si coordina con tutti gli altri soggetti del MLR per raccogliere e scambiare le informazioni utili per lo svolgimento delle proprie funzioni, nel rispetto della confidenzialità e della tutela della potenziale vittima.

Le Forze dell'ordine - Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia locale:

- individuano i referenti per il Meccanismo Locale di *Referral* anche come componenti del Tavolo Inter-istituzionale;
- facilitano i contatti, anche tramite i referenti, con il progetto che sul territorio realizza il Programma unico di cui all'art. 18 comma 3 bis D.Lgs. 286/98, coordinandosi con il personale di quest'ultimo al fine di svolgere, anche mediante interventi congiunti, ogni attività utile all'identificazione e all'assistenza delle potenziali vittime durante le attività di competenza e le eventuali indagini;
- si coordinano con i referenti dell'Ufficio Immigrazione della Questura per conciliare le necessità di assistenza della potenziale vittima con le esigenze di natura amministrativa;
- informano tempestivamente la Procura della Repubblica e, in caso di minorenni, la Procura presso il Tribunale per i Minorenni, per l'impulso ad eventuali indagini, nel rispetto della confidenzialità e della tutela della potenziale vittima;

favoriscono l'aggiornamento e la formazione continua del personale, anche in un'ottica multi-disciplinare e dunque unitamente agli altri soggetti che compongono il MLR; la formazione deve riguardare i diversi ambiti di sfruttamento – sessuale, anche online, lavorativo, nelle attività illecite, nell'accattonaggio – e deve essere focalizzata anche all'identificazione delle vittime di tratta tra le persone indagate o imputate nei procedimenti penali; la formazione deve coinvolgere anche la polizia postale al fine di sviluppare competenze nell'ambito dello sfruttamento sessuale online;
- si coordina con tutti gli altri soggetti del MLR per raccogliere e scambiare le informazioni utili a dare impulso alle indagini, nel rispetto della confidenzialità e della tutela della potenziale vittima.

La Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale:

- individua un referente per il Meccanismo Locale di *Referral* anche come componente del Tavolo Inter-istituzionale;
- facilita i contatti, anche tramite il referente, con il progetto antitratta che sul territorio realizza il Programma unico di cui all'art. 18 comma 3 bis D.Lgs. 286/98, anche ai fini dell'identificazione delle vittime di tratta tra le persone richiedenti e dell'attivazione delle procedure di *referral* previste dalle Linee Guida su "*L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral*" della Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo e UNHCR;
- si coordina con l'Ufficio Immigrazione della Questura raccogliendo le segnalazioni di persone identificate come possibili vittime di tratta in sede di presentazione della domanda in Questura (Modello C3) e trasmettendo gli atti ai sensi dell'art. 32 c.3bis del D. Lgs. 25/2008;
- favorisce lo scambio di informazioni con la Procura sulla base di quanto previsto dal par. 6.7. delle Linee Guida su "*L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral*" della Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo e UNHCR;
- favorisce lo scambio di informazioni, dove opportuno e ritenuto nell'interesse del richiedente, con l'Ispettorato del Lavoro.
- favorisce l'aggiornamento e la formazione continua dei funzionari, anche in un'ottica multi-disciplinare e dunque unitamente agli altri soggetti che compongono il MLR; la formazione deve riguardare i diversi ambiti di sfruttamento – sessuale, lavorativo, attività illecite, accattonaggio.
- si coordina con tutti gli altri soggetti del MLR per raccogliere e scambiare le informazioni utili a dare impulso alle indagini, nel rispetto della confidenzialità e della tutela della potenziale vittima.

L'Ispettorato Territoriale del Lavoro:

- individua, all'interno dell'Ufficio territoriale, uno o più referenti per il Meccanismo Locale di *Referral* anche come componente del Tavolo Inter-istituzionale;
- facilita i contatti, anche tramite il referente, con il progetto antitratta che sul territorio realizza il Programma unico di cui all'art. 18 comma 3 bis D.Lgs. 286/98, coordinandosi con il personale di quest'ultimo e con il Comando dei Carabinieri per la Tutela del Lavoro al fine di svolgere, anche mediante interventi congiunti, ogni attività utile all'identificazione e all'assistenza delle potenziali vittime durante le attività ispettive ed in generale le attività di competenza;
- si coordina con la Procura competente per lo svolgimento delle opportune indagini negli ambiti di competenza, informandola altresì tempestivamente dell'eventuale accertamento di fattispecie penalmente rilevanti da parte del personale ispettivo, nel suo ruolo di ufficiale di polizia giudiziaria, in occasione dello svolgimento dell'attività di vigilanza nei luoghi di lavoro;
- si coordina con l'Ufficio Immigrazione della Questura per le questioni relative alla regolarizzazione delle persone vittime di tratta e/o sfruttamento e per il parere di cui all'art. 18 ter comma 2 D.Lgs. 286/98;
- favorisce il coordinamento delle attività eventualmente promosse nell'ambito del Tavolo con quelle realizzate nell'ambito degli specifici progetti nazionali sviluppati sulla materia a finanziamento del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali;
- favorisce l'aggiornamento e la formazione continua del personale dell'Ispettorato, anche in un'ottica multi-disciplinare e dunque unitamente agli altri soggetti che compongono il MLR;
- si coordina con tutti gli altri soggetti del MLR per raccogliere e scambiare le informazioni utili, nel rispetto della confidenzialità e della tutela della potenziale vittima.

La Regione e gli enti locali:

- svolgono un ruolo di promozione, programmazione e coordinamento degli interventi sul proprio territorio;
- promuovono, con la collaborazione dell'ente proponente del progetto antitratta che realizza il Programma unico (ove non sia la Regione o il Comune) il coordinamento tra i diversi soggetti che fanno parte del MLR anche attraverso l'istituzione e la convocazione del Tavolo Inter-istituzionale, ove possibile ospitando il Tavolo stesso presso le proprie sedi;
- promuovono la collaborazione con tutti i soggetti che fanno parte del MLR, curando in particolare gli ambiti di rispettiva competenza, quali quello della salute per la Regione e dei servizi sociali e il servizio SAI per l'ente locale;

- favoriscono il coordinamento delle attività eventualmente promosse nell'ambito del Tavolo con quelle realizzate nell'ambito degli specifici progetti nazionali sviluppati sulla materia a finanziamento del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali;
- favoriscono l'aggiornamento e la formazione continua del personale, con particolare riferimento agli assistenti sociali e al personale dei presidi sanitari e ospedalieri, anche in un'ottica multi-disciplinare e dunque unitamente agli altri soggetti che compongono il MLR;
- si coordinano con tutti gli altri soggetti del MLR per raccogliere e scambiare le informazioni utili nel rispetto della confidenzialità e della tutela della potenziale vittima.

Gli enti che realizzano il Programma unico ex art. 18 co. 3 bis D.Lgs. 286/98 sul territorio regionale:

- individuano, tramite l'ente proponente del progetto, uno o più referenti per il Meccanismo Locale di *Referral* anche come componente del Tavolo Inter-istituzionale;
- promuovono la collaborazione con tutti i soggetti che fanno parte del MLR, curando in particolare l'aspetto dell'identificazione formale e dunque impegnandosi, nei limiti delle risorse disponibili, a riscontrare le richieste di valutazione provenienti dai diversi ambiti;
- favoriscono e promuovono nel contesto del MLR l'aggiornamento di tutti i soggetti e la formazione continua e congiunta in un'ottica multi-disciplinare e multi-agenzia, portando il proprio contributo in termini di competenze e conoscenze del fenomeno e delle misure di tutela;
- si coordinano con tutti gli altri soggetti del MLR per raccogliere e scambiare le informazioni utili nel rispetto della confidenzialità e della tutela della potenziale vittima.

Le organizzazioni internazionali:

- individuano uno o più referenti per il Meccanismo Locale di *Referral* anche come componente del Tavolo Inter-istituzionale;
- contribuiscono a favorire la collaborazione con tutti i soggetti che fanno parte del MLR, curando in particolare l'aspetto dell'identificazione preliminare e il *referral* al progetto anti-tratta nei contesti di intervento, quali l'arrivo sul territorio, tramite sbarco o ingresso da confini terrestri o ancora via aerea, delle persone migranti e richiedenti protezione internazionale, la presentazione della domanda di protezione internazionale o comunque di rilascio del permesso di soggiorno e l'accoglienza;

- favoriscono e promuovono nel contesto del MLR l'aggiornamento di tutti i soggetti e la formazione continua e congiunta in un'ottica multi-disciplinare e multi-agenzia, portando il proprio contributo nelle aree di rispettiva competenza;
- si coordinano con tutti gli altri soggetti del MLR per raccogliere e scambiare le informazioni utili nel rispetto della confidenzialità e della tutela della potenziale vittima.

5.4. I Tavoli Inter-Istituzionali e i Protocolli d'Intesa multi-agenzia

Al fine di garantire l'effettivo funzionamento dei Meccanismi Locali di *Referral*, è opportuno che i soggetti che ne fanno parte adottino dei **Protocolli d'Intesa multi-agenzia**, che definiscano il contesto di collaborazione, gli obiettivi e le procedure da adottare per la tempestiva identificazione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento e il *referral*.
Il modello di Protocollo d'Intesa multi-agenzia contenuto nell'allegato A) alle presenti Linee Guida costituisce un parametro di riferimento, il cui contenuto può variare in dipendenza delle peculiarità ed esigenze dei singoli territori.

Con il Protocollo d'Intesa è utile che vengano istituiti **Tavoli inter-istituzionali**, di natura tecnico-politica, che costituiscano la sede del coordinamento tra tutti i soggetti che ne fanno parte e che dunque garantiscano l'effettiva implementazione delle procedure di tempestiva identificazione delle vittime di tratta e/o sfruttamento e di *referral* di cui al par. 5.2.

Salvo diverse esigenze connesse ai contesti territoriali, **è opportuno che il Tavolo sia istituito a livello regionale**, in virtù di quanto previsto dal Piano Nazionale e dal Meccanismo Nazionale di *Referral* relativamente al ruolo di promozione e programmazione degli interventi affidato alle Regioni ed alla Province autonome ed anche in funzione della copertura territoriale dei progetti antitratta che realizzano il Programma unico. In tal caso i componenti del Tavolo, indicati quali referenti per il Meccanismo Locale di *Referral* dei soggetti indicati nel paragrafo 5.1, apparterranno all'Ufficio regionale territorialmente e funzionalmente competente, con un ruolo, dove possibile, di coordinamento rispetto agli altri Uffici territoriali.

In ogni caso **è utile che le reti di coordinamento siano istituite**, tramite un'adesione al Protocollo regionale e, dove possibile, tramite incontri periodici, **anche nei diversi territori provinciali** e che i referenti siano individuati anche in tali contesti. A tale scopo potrà essere utile un **coordinamento con i Tavoli convocati dalle Prefetture per l'implementazione del Vademecum per la rilevazione, il *referral* e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità**, anche tramite l'organizzazione di incontri tematici sulla tratta.
In questo contesto, risulterà di particolare rilevanza promuovere un approccio integrato e sinergico tra le attività messe in campo dalle Prefetture italiane e i meccanismi di coordinamento regionale e territoriale, al fine di garantire una piena attuazione del Meccanismo Nazionale di *Referral*, che dovrebbe essere parte integrante delle SOP relative all'attuazione del Vademecum Vulnerabilità.

Ai fini di garantire interventi efficaci e omogenei, evitando sovrapposizioni, è importante che sia garantito il **coordinamento delle attività del Tavolo regionale** con quelle che vengono svolte **a livello provinciale**. Tale coordinamento potrà essere favorito dal progetto che realizza il Programma unico, tramite gli enti attuatori che operano nei diversi territori provinciali.

Il Tavolo regionale, ove non coincidente con l'omologo organismo di coordinamento della strategia contro lo sfruttamento lavorativo e il caporalato, deve coinvolgere anche i soggetti che afferiscono ai progetti realizzati nell'ambito delle "*Linee-Guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura*", al fine di garantire un sistema procedure di *referral* omogenee che consentano di svolgere l'identificazione delle persone che vivono condizioni di sfruttamento lavorativo e, in seguito ad una valutazione svolta dal personale specializzato, favoriscano l'adeguata assistenza delle persone stesse mediante la presa in carico nei rispettivi sistemi di assistenza.

Nell'ambito del Tavolo inter-istituzionale sono promosse alcune **attività**, finalizzate a favorire il coordinamento multi-agenzia, quali, in particolare:

- **incontri periodici** finalizzati alla definizione e validazione delle procedure di tempestiva identificazione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento e di *referral* di cui al par. 5.2., ivi compreso l'aggiornamento, ove utile, degli indicatori di tratta, nonché dei ruoli di cui al par. 5.3;
- lo **scambio di informazioni** sui fenomeni riconducibili alla tratta e/o grave sfruttamento delle persone e sui trend emergenti sul territorio - seppur nel rispetto del segreto d'indagine, istruttorio e professionale - anche al fine di mantenere un aggiornamento reciproco che consenta di attivare interventi efficaci;
- la **raccolta, analisi e condivisione dei dati** e relativi alla tratta e/o grave sfruttamento, limitatamente al contesto territoriale, anche al fine di favorire un monitoraggio dei fenomeni e dei relativi interventi e di contribuire all'analisi svolta a livello nazionale;
- l'organizzazione di occasioni di **formazione multi-agenzia e congiunta** e di **approfondimenti** su tematiche specifiche ed emergenti, anche previa raccolta dei bisogni formativi dei diversi soggetti coinvolti;
- lo **sviluppo coordinato di buone prassi**, anche sperimentali, in relazione alle esigenze del territorio e agli sviluppi del fenomeno, quali ad esempio interventi congiunti multi-agenzia.

In linea generale le attività del Tavolo saranno definite dagli attori direttamente coinvolti in funzione delle esigenze territoriali. Sarà dunque possibile, tra le altre cose:

- prevedere riunioni bilaterali tra enti e/o Istituzioni che necessitano di discutere di tematiche specifiche o di sviluppare prassi sperimentali congiunte;
- sviluppare strumenti utili al funzionamento dei meccanismi di *referral*, quali set di indicatori specifici, moduli di informativa alle presunte vittime di tratta e/o grave sfruttamento, di consenso informato o ancora moduli di segnalazione;
- individuare gruppi di lavoro per favorire lo svolgimento di alcune attività;
- coinvolgere esperti esterni.

È opportuno che le attività del Tavolo coinvolgano le persone sopravvissute alla tratta o che comunque abbiano sperimentato vicende di grave sfruttamento, al fine di garantire interventi che tengano conto anche della loro prospettiva e della loro esperienza.

L'**istituzione** e la **periodica convocazione** del Tavolo inter-istituzionale **è promossa dalla regione**, o in alternativa può essere proposta dall'ente locale o altra Istituzione, con la collaborazione dell'ente/i proponente/i del/i progetto/i (ove i due soggetti non coincidano) che realizza/realizzano il Programma unico nel territorio regionale. Sarà comunque possibile prevedere una diversa organizzazione, sotto il profilo del coordinamento e del funzionamento del Tavolo, in funzione della articolazione del progetto e comunque delle reti di coordinamento già esistenti.

Al fine di garantire il buon funzionamento del Tavolo, deve essere attribuito un ruolo di **monitoraggio** dell'attuazione del Protocollo d'Intesa, ruolo che è opportuno, salvo diverse esigenze, venga svolto dall'ente proponente del progetto antitratta che realizza il Programma unico ovvero da altro soggetto individuato dai componenti del Tavolo.

Il coordinamento a livello nazionale che svolge il Dipartimento per le Pari Opportunità, quale Autorità di coordinamento della Cabina di Regia per l'implementazione del Piano Nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento, favorirà la coerenza e l'omogeneità delle prassi adottate nei territori. Un monitoraggio delle attività svolte localmente – eventualmente tramite l'invio di sintetiche relazioni periodiche al Dipartimento – potrà essere utile per verificare l'effettiva implementazione dei Meccanismi Locali di *Referral* e dunque l'efficacia di tali reti di coordinamento multi-agenzia nell'ottica della tutela delle vittime di tali gravi reati.

Le presenti Linee Guida sono state sviluppate dal Dipartimento per le pari opportunità con il contributo del Comitato Tecnico antitratta e presentate alla Cabina di Regia antItratta il 29 luglio 2025.

Progetto grafico a cura del Numero Verde Nazionale Antitratta.

Il documento è stato pubblicato nel mese di Febbraio 2026.