



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
*Dipartimento per le Pari Opportunità*

## **LINEE DI INDIRIZZO DEL COMITATO TECNICO A SUPPORTO DELLA CABINA DI REGIA PER LA TEMPESTIVA IDENTIFICAZIONE DELLE VITTIME DI TRATTA E/O GRAVE SFRUTTAMENTO TRA LE PERSONE DI PAESI TERZI IN ARRIVO O IN TRANSITO ALLE FRONTIERE E LE PROCEDURE DI *REFERRAL***

Le presenti Linee di indirizzo sono il frutto del lavoro del Comitato Tecnico a supporto della Cabina di Regia finalizzato a dare attuazione alle misure previste dal Piano nazionale di azione contro la tratta e/o grave sfruttamento, nella parte dedicata alla direttrice “Prevenzione” ed in particolare a quelle volte a favorire l’accesso delle persone vittime di tratta e/o grave sfruttamento e delle persone a rischio di diventarne ai loro diritti, ivi compreso quello di ricevere le misure di assistenza e protezione disposte dalla normativa vigente.

Il presente documento si pone dunque l’obiettivo di definire le misure che devono essere adottate per favorire la tempestiva identificazione delle vittime di tratta tra le persone di paesi terzi sin dal loro primo arrivo, via mare, via terra e via aerea, dunque in particolare ai luoghi di sbarco, alle zone di transito e di frontiera.

Effettivamente l’identificazione delle vittime di tratta costituisce un obbligo a carico delle autorità statali, così come definito dalla Convenzione del Consiglio d’Europa sulla lotta contro la tratta del 2005 e dalla direttiva europea 2011/36/UE, oggi rivista nella direttiva 2024/1712/UE. In particolare, quest’ultima, all’art. 11 par. 4 richiama gli Stati alla necessità di adottare misure volte a istituire meccanismi di rapida individuazione, identificazione, assistenza e sostegno alle vittime di tratta identificate o presunte, in collaborazione con le organizzazioni di sostegno pertinenti.

Il Patto Europeo sulla migrazione e l’asilo, adottato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio Europeo nel 2024, nei regolamenti e nella direttiva sull’accoglienza di cui si compone, contiene disposizioni specifiche sulla tutela delle persone portatrici di vulnerabilità - tra cui le vittime di tratta sono incluse specificamente - e prevede un diretto coinvolgimento del personale preposto all’identificazione formale delle vittime di tratta fin dalle fasi immediatamente successive all’arrivo di persone provenienti da paesi terzi. In particolare, il regolamento 2024/1356/UE sugli accertamenti (c.d. Regolamento “screening”) prevede, all’art. 8, il coinvolgimento delle “*autorità nazionali incaricate di individuare e identificare le vittime di tratta di esseri umani o meccanismi equivalenti*” nelle procedure di accertamento preliminare delle vulnerabilità. Allo stesso modo, il Considerando 24 dello stesso Regolamento ritiene opportuno che *gli Stati membri coinvolgano le autorità nazionali per la tutela dei minori e le autorità nazionali incaricate di individuare e identificare le vittime di tratta di esseri umani qualora dagli accertamenti emergano fatti pertinenti, in linea con la direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio*. L’articolo 12, al paragrafo 3, rafforza ulteriormente il coinvolgimento delle organizzazioni non governative nelle fasi volte alla verifica

delle vulnerabilità, stabilendo che ai fini di tale controllo delle vulnerabilità, le autorità preposte agli accertamenti possono essere assistite da organizzazioni non governative e, se del caso, dal personale medico qualificato.

Tali previsioni sono da intendersi riferite, nel sistema italiano, agli enti, del pubblico e del privato sociale che realizzano il Programma Unico ai sensi dell'art. 18 co. 3 bis D.Lgs. 286/98.

Infatti, tanto il Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022-25, quanto il Meccanismo Nazionale di *Referral*, adottato nel 2023, attribuiscono il mandato dell'identificazione formale delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento, oltre che alla magistratura inquirente e alle forze dell'ordine, agli enti che realizzano il Programma unico ai sensi dell'art. 18 co. 3 bis D.Lgs. 286/98.

Il Meccanismo Nazionale di *Referral*, inoltre, definisce procedure operative standard finalizzate a favorire la tempestiva identificazione delle vittime e le procedure di segnalazione (*referral*) al personale specializzato degli enti antitratta, affinché sia assicurata loro adeguata assistenza e protezione. Le “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” contengono ulteriori indicazioni per l'implementazione a livello locale delle procedure operative standard delineate nel MNR.

Ancora, 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”, prevede indicazioni e sequenze operative finalizzate, appunto, all'individuazione di persone che siano portatrici di vulnerabilità, tra cui le vittime di tratta.

Le procedure operative previste dai due strumenti, dunque, si complementano, e devono trovare applicazione nei territori, anche nell'ambito delle attività volte all'attuazione del Vademecum ad opera di tutti i soggetti che, a diverso titolo e mandato, hanno un ruolo nell'identificazione preliminare delle vittime di tratta ed in generale nelle prime fasi di accoglienza e assistenza delle persone migranti e richiedenti protezione internazionale.

E' dunque opportuno definire quali azioni specifiche devono essere messe in atto, individuando i meccanismi di governance locale che garantiscono il coordinamento e gli aspetti prioritari che consentono il riconoscimento dei diritti che spettano alle persone vittime di tratta, siano esse già formalmente identificate o ancora presunte.

#### **AZIONI SPECIFICHE PER LA TEMPESTIVA IDENTIFICAZIONE DELLE VITTIME DI TRATTA E/O GRAVE SFRUTTAMENTO E PER IL *REFERRAL* IN OCCASIONE DI PRIMI ARRIVI DI PERSONE PROVENIENTI DA PAESI TERZI**

**Con riferimento alle persone migranti e richiedenti protezione internazionale che giungono sul territorio nazionale o che vi transitano anche verso altri paesi è necessario:**

- Che sia favorita la presenza degli enti che realizzano il Programma unico di emersione assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18 comma 3 bis D.Lgs. 286/98 (in seguito definito Programma Unico), nelle zone di frontiera “in entrata” e “in uscita” dal territorio nazionale, per permettere informative chiare, protezione e supporto immediato alle vittime di tratta, identificate o presunte. Ove il personale del progetto anti-tratta non possa essere

presente, le attività volte a fornire una prima informativa, alla valutazione dei rischi e all'analisi dei bisogni primari saranno svolte dal personale degli enti e delle organizzazioni presenti con specifica esperienza in questo ambito, che, dopo una prima valutazione finalizzata all'identificazione preliminare, cureranno la procedura di *referral* all'ente anti-tratta.

- Che sia garantita la diffusione del Numero Verde Nazionale in aiuto alle vittime di tratta e/o grave sfruttamento, dispositivo operativo del Dipartimento alle Pari Opportunità, collegato in rete con tutti i progetti territoriali che realizzano il Programma Unico.
- Che sui territori sia favorita la collaborazione multi-agenzia anche attraverso la definizione condivisa di responsabilità e ambiti d'azione, soprattutto tra le istituzioni locali, gli enti che realizzano il Programma unico, le ONG e le organizzazioni internazionali, anche attraverso Protocolli d'Intesa.
- Che sia favorita la formazione congiunta e multi-agenzia di tutti i soggetti che a diverso titolo e mandato operano in tali contesti di arrivo e transito affinché tutti abbiano le dovute competenze per l'identificazione preliminare delle possibili vittime di tratta e/o grave sfruttamento e delle persone a rischio di divenirlo.
- Che le procedure volte alla tempestiva identificazione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento e di *referral* avvengano nel rispetto dei principi disposti dalla normativa internazionale, europea e nazionale in materia e di quanto previsto dal Meccanismo Nazionale di Referral per l'identificazione, l'assistenza e la protezione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento e dal "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".

**Con specifico riferimento alle persone che giungono sul territorio nazionale via mare, tanto in caso di soccorso in mare quanto di sbarchi autonomi è necessario:**

- Che sui territori interessati da arrivi via mare, anche in applicazione di quanto previsto dal Vademecum sulle Vulnerabilità, vi siano procedure ben definite - sviluppate congiuntamente tra tutti gli attori coinvolti - che favoriscano la precoce identificazione delle potenziali vittime di tratta tra le persone che giungono sul territorio nazionale e che consentano agevolmente il *referral* al personale specializzato dei progetti che realizzano il Programma unico.
- Che il personale deputato al soccorso svolga, dove possibile, una prima osservazione delle persone soccorse in mare e dunque una prima rilevazione degli indicatori di tratta e trasmetta alla Prefettura ed alla Questura territorialmente competenti le informazioni utili alla loro tempestiva identificazione, affinché queste vengano trasmesse quanto prima al personale specializzato a ciò preposto.
- Che la Prefettura, avuta notizia dell'evento di sbarco, informi tutti i soggetti interessati e tra questi ricomprenda il personale del progetto che svolge il Programma unico, affinché questo possa intervenire nelle fasi immediatamente successive all'arrivo, previa valutazione del momento e del *setting* più adeguato ove esperire una prima valutazione.
- Che sia posta in essere ogni azione utile a garantire la disponibilità di un luogo adeguato per lo svolgimento dei colloqui identificativi delle persone potenziali vittime di tratta nei punti di approdo.

- Che nella fase immediatamente successiva all'arrivo sia consentito l'intervento degli operatori del progetto che sul territorio realizza il Programma unico per favorire una prima osservazione e identificazione preliminare qualificata; ove il personale del progetto anti-tratta non possa essere presente, le attività volte a fornire una prima informativa, alla valutazione dei rischi e all'analisi dei bisogni primari saranno svolte dal personale degli enti e delle organizzazioni presenti con specifica esperienza in questo ambito, che, dopo una prima valutazione finalizzata all'identificazione preliminare, cureranno la procedura di *referral* all'ente anti-tratta.
- Che sia consentito l'ingresso nei centri di prima accoglienza, tra cui Hotspot, centri emergenziali ai sensi dell'art 11 comma 2 bis del D.Lgs 142/2015, CPA, centri governativi di prima accoglienza, inclusi i luoghi destinati allo svolgimento delle procedure di cui al regolamento 2024/1356/UE, del personale del progetto che svolge il Programma unico, finalizzato ad una prima informativa alle presunte vittime di tratta, alla valutazione dei rischi, l'analisi dei bisogni primari e l'avvio del processo di identificazione.
- Che il personale delle forze dell'ordine coinvolto nelle fasi di sbarco o di rintraccio a seguito di sbarco autonomo, nell'adempimento delle proprie funzioni, in particolare nelle attività di indagine delegate dall'autorità giudiziaria per il contrasto dei reati connessi all'immigrazione irregolare ed anche alla tratta di persone, collaborino con il personale degli enti che svolgono il Programma unico, al fine di avvalersi della loro *expertise* per lo svolgimento dei colloqui con le potenziali vittime di tali reati.
- Che siano favoriti Protocolli d'Intesa tra la Prefettura, la Questura e il progetto che realizza il Programma unico, nei territori ove sono situati i centri di permanenza per il rimpatrio di cui all'art. 14 D.Lgs. 286/98 al fine di garantire la collaborazione tra gli enti gestori dei centri ed il personale degli enti che svolgono il programma Unico; ciò con l'obiettivo di favorire la tempestiva identificazione delle persone ivi presenti possibili vittime di tratta, prevedendo l'ingresso nei centri stessi in adempimento a quanto previsto dall'art. 6 della direttiva del Ministero dell'Interno del 19.05.2022.
- Che, in caso di trasferimento delle persone potenziali vittime di tratta, la Prefettura del luogo di sbarco garantisca il passaggio delle informazioni alla Prefettura di destinazione, attraverso l'inserimento della rilevazione degli indicatori preliminari di tratta all'interno del SUA per le persone richiedenti asilo, ed anche attraverso la predisposizione di documentazione specifica, quali il certificato di vulnerabilità, con annotazione dei bisogni specifici, e, da quando sarà applicabile il Regolamento 2024/1356/UE, il modulo consuntivo previsto dallo stesso regolamento (che dovrà recare l'indicazione delle vulnerabilità rilevate durante la procedura di screening, e che andrà compilato obbligatoriamente all'esito di tale procedura). Ciò al fine di favorire il *referral* agli enti che realizzano il Programma unico nel territorio di destinazione, nonché per garantire che la domanda di riconoscimento della protezione internazionale venga esaminata applicando la procedura appropriata, ossia, in virtù di quanto previsto dall'art. 28-bis ultimo comma D.Lgs. 25/08, la procedura ordinaria con eventuale trattazione prioritaria, qualora sia in linea con le rilevate vulnerabilità.
- Che gli enti che realizzano nei territori il programma unico siano coinvolti nei Tavoli Vulnerabilità convocati dalle Prefetture del territorio nazionale, anche ai fini della redazione di procedure operative standard in attuazione del Vademecum sulle vulnerabilità ed in particolare, ove attivati, nei sottogruppi dedicati al tema della tratta, prevedendo la possibilità

di indire le convocazioni anche dietro impulso da parte degli stessi enti antitratta. Questo affinché tali contesti siano momenti di confronto e aggiornamento sulle procedure per la tempestiva identificazione delle vittime e di referral.

**Con specifico riferimento alle persone che giungono sul territorio nazionale via terra è necessario:**

- Che l'autorità rintracciante/operante nelle zone di transito o frontiera, nel caso in cui rilevi indicatori di tratta, informi prontamente, mediante il numero Verde Nazionale Antitratta (800290290), l'ente che sul territorio realizza il Programma unico al fine di verificare se è necessaria la presa in carico o anche solo per una prima informativa o un'osservazione da parte degli operatori specializzati, nonché la Prefettura e Azienda sanitaria locale al fine di adottare celermente misure di accoglienza e provvedere alle visite mediche necessarie, anche al fine di rilevare e comunicare le vulnerabilità sanitarie e/o bisogni sanitari specifici.
- Che nella fase immediatamente successiva all'arrivo delle persone, sia consentito l'intervento degli operatori del progetto che sul territorio realizza il Programma unico per favorire l'osservazione e l'identificazione qualificata di possibili vittime di tratta e/o grave sfruttamento. Ove il personale del progetto anti-tratta non possa essere presente, le attività volte a fornire una prima informativa, alla valutazione dei rischi e all'analisi dei bisogni primari saranno svolte dal personale degli enti e delle organizzazioni presenti con specifica esperienza in questo ambito, che, dopo una prima valutazione finalizzata all'identificazione preliminare, ove rilevino indicatori di tratta e/o grave sfruttamento, cureranno la procedura di *referral* all'ente anti-tratta.
- Che sia consentito l'ingresso nei centri di accoglienza, tra cui anche i luoghi destinati allo svolgimento delle procedure di cui al Regolamento 2024/1356/UE, del personale del progetto che svolge il Programma unico, finalizzato ad una prima informativa alle presunte vittime di tratta, alla valutazione dei rischi, l'analisi dei bisogni primari e l'avvio del processo di identificazione.
- Che l'autorità rintracciante/operante, anche mediante materiale informativo, l'intervento di mediatori/trici culturali ed il supporto di organizzazioni internazionali presenti, fornisca una prima informativa sui diritti e doveri degli stranieri rintracciati, incluso sulle procedure di protezione internazionale. Qualora vengano individuate particolari esigenze, in spazi separati a tutela della privacy e della sicurezza delle persone, sia somministrata una mirata informativa e venga effettuato il referral, con il consenso della persona interessata, al progetto che sul territorio realizza il Programma unico.
- Che l'Autorità rintracciante/operante proceda alla compilazione del Foglio notizie e alle operazioni foto segnaletiche, registrando l'eventuale intenzione di chiedere protezione internazionale e gli indicatori di tratta emersi. Da quando sarà applicabile il Regolamento Screening, gli indicatori di tratta andranno indicati su tale modulo, che conterrà anche l'indicazione della manifestazione della volontà di richiedere protezione internazionale.
- Che l'autorità rintracciante/operante invii una segnalazione dettagliata delle esigenze rilevate tra le persone rintracciate che hanno richiesto protezione internazionale comunicando alla Prefettura eventuali esigenze urgenti di accoglienza, fornendo dettagli rispetto a possibili indicatori preliminari di tratta rilevati, al fine di favorire le procedure di *referral*.

- Che, ai fini dell'accesso alle misure di accoglienza di cui al D.Lgs. 142/15 delle potenziali vittime di tratta tra coloro che giungono nel territorio nazionale via terra, il processo di identificazione avviato ad opera delle organizzazioni presenti sul territorio sia tenuto in considerazione ai sensi dell'art. 1 co. 2 bis D.Lgs. 142/15.
- Che sia garantito l'inserimento della rilevazione degli indicatori di tratta all'interno del SUA per le persone richiedenti protezione internazionale ed anche attraverso la predisposizione di documentazione specifica, quali il certificato di vulnerabilità, con annotazione dei bisogni specifici e, da quando sarà applicabile il Regolamento 2024/1356/UE, il modulo consuntivo previsto dallo stesso regolamento (che dovrà recare l'indicazione delle vulnerabilità rilevate durante la procedura di screening, e che andrà compilato obbligatoriamente all'esito di tale procedura). Ciò al fine di favorire il *referral* agli enti che realizzano il programma unico ai sensi dell'art. 18 co. 3 bis D.Lgs. 286/98, nonché per garantire che la domanda di riconoscimento della protezione internazionale venga esaminata applicando la procedura appropriata, ossia, in virtù di quanto previsto dall'art. 28-bis ultimo comma D.Lgs. 25/08, la procedura ordinaria con eventuale trattazione prioritaria, qualora sia in linea con le rilevate vulnerabilità.

**Con specifico riferimento alle persone che giungono sul territorio nazionale via aerea è necessario:**

- Che sia favorita l'identificazione preliminare di potenziali vittime di tratta tra coloro che giungono attraverso le frontiere aeroportuali - ivi comprese persone con regolare visto di ingresso - da parte della polizia di frontiera, del personale degli aeroporti e delle associazioni presenti a tali valichi. Ciò al fine di favorire il *referral* agli enti che realizzano il Programma unico ai sensi dell'art. 18 co. 3 bis D.Lgs. 286/98 e dunque l'eventuale presa in carico della persona.
- Che le autorità presenti a tali valichi di frontiera, anche mediante materiale informativo, il supporto della mediazione linguistico-culturale e delle associazioni eventualmente presenti, forniscano una prima informativa sui diritti e doveri degli stranieri rintracciati, incluso sulle procedure di protezione internazionale. Qualora vengano individuate particolari esigenze, in spazi separati a tutela della privacy e della sicurezza delle persone, sia somministrata una mirata informativa e venga effettuato il *referral*, con il consenso della persona interessata, al progetto che sul territorio realizza il Programma unico.
- Che sia favorita la formazione congiunta e multi-agenzia di tutti i soggetti che a diverso titolo e mandato operano in tali contesti di arrivo.