

Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento di esseri umani 2026-2028

Adottato dal Consiglio dei ministri
nella riunione del 28 ottobre 2026

INDICE

SOMMARIO **5**
1. INTRODUZIONE **9**
1.1. GLI OBIETTIVI E LE FINALITÀ DEL PIANO NAZIONALE D'AZIONE CONTRO LA TRATTA E IL GRAVE SFRUTTAMENTO DI ESSERI UMANI 2026-2028 9
1.2. I PRINCIPI ALLA BASE DELLA STRATEGIA NAZIONALE ANTITRATTA 11
1.3. L'AMBITO DI APPLICAZIONE 15
1.4. LA STRUTTURA 17
1.5. IL MONITORAGGIO 19

PARTE I – IL CONTESTO DI RIFERIMENTO **20**

2. IL FENOMENO DELLA TRATTA E DEL GRAVE SFRUTTAMENTO IN ITALIA **20**
2.1. I DATI DEL NUMERO NAZIONALE ANTITRATTA 23
3. L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE 2022-25 ..... **25**
3.1. LE MISURE IMPLEMENTATE SU SCALA NAZIONALE E LOCALE 25
3.2. LE ATTIVITÀ DEL DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ 32
4. IL CONTESTO NORMATIVO **36**
4.1. LA NORMATIVA INTERNAZIONALE 36
4.2. LA NORMATIVA EUROPEA 39
4.3. LA NORMATIVA NAZIONALE 44
5. GLI STRUMENTI DI POLICY **47**
5.1. IL MECCANISMO NAZIONALE DI *REFERRAL* E GLI ALTRI STRUMENTI VOLTI ALLA SUA ATTUAZIONE 48
5.1.1. Le Linee guida per l'applicazione a livello locale del Meccanismo nazionale di referral 49
5.1.2. Le Linee di indirizzo 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 49
5.2. GLI ALTRI STRUMENTI DI POLICY RILEVANTI IN MATERIA 50
5.3. L'INTERAZIONE CON ALTRI PIANI NAZIONALI STRATEGICI 53

PARTE II – LA *GOVERNANCE* **57**

6. GLI ATTORI DEL PIANO NAZIONALE D'AZIONE CONTRO LA TRATTA E IL GRAVE SFRUTTAMENTO DI ESSERI UMANI 2026-2028 ..... **57**
6.1. IL DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ QUALE COORDINATORE NAZIONALE ANTITRATTA 57
6.2. LA CABINA DI REGIA ED IL COMITATO TECNICO ANTITRATTA 60
6.3. IL SISTEMA NAZIONALE ANTITRATTA 62

6.3.1. Il servizio nazionale gratuito di pronta assistenza alle vittime di tratta di esseri umani e grave sfruttamento segnalate per il tramite del numero nazionale gratuito di pubblica utilità e degli altri canali di comunicazione digitale ad esso correlati 62
6.3.2. I Progetti che realizzano il Programma unico ex art. 18 del d.lgs. 286/98 64
6.4. LA *GOVERNANCE* A LIVELLO LOCALE: REGIONI, ENTI LOCALI ED ENTI DEL TERZO SETTORE 65
6.4.1. L'esercizio delle funzioni socioassistenziali degli enti territoriali a beneficio delle vittime di tratta 67

PARTE III – GLI ASSI DI INTERVENTO 70

7. GLI ASSI DI INTERVENTO PER IL TRIENNIO 2026-28. OBIETTIVI E STRATEGIE 70
7.1. ASSE DI INTERVENTO 1: PREVENZIONE 72
7.2. ASSE DI INTERVENTO 2: PERSECUZIONE DEL CRIMINE 86
7.3. ASSE DI INTERVENTO 3: PROTEZIONE E ASSISTENZA DELLE VITTIME 94
7.4. ASSE DI INTERVENTO 4: COOPERAZIONE 112
7.4.1. Cooperazione internazionale 112
7.4.2. Interventi trasversali e collaborazione multiagenzia 117

ALLEGATI

Allegato 1 – Meccanismo nazionale di *referral*

Allegato 2 – 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 multiagenzia

Allegato 3 – Linee di indirizzo del Comitato tecnico sulla tempestiva identificazione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento alle frontiere e procedure di *referral*

Allegato 4 – Linee guida per la definizione di un meccanismo di rapida identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento

Allegato 5 – Relazione annuale Numero nazionale antitratta – Report 2025

Allegato 6 – Glossario "Dalla lettura dei fenomeni a un linguaggio comune: le pratiche nelle "parole" del lavoro dei Progetti antitratta"

BIBLIOGRAFIA RILEVANTE

Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica 2025-27

Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022

Vademecum per la rilevazione, il *referral* e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio e inserite nel sistema di protezione e accoglienza

Linee guida UNHCR e Commissione nazionale per il diritto di asilo: L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di *referral*

Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura

Vademecum operativo "Presa in carico e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati"

SOMMARIO

Il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento di esseri umani 2026–2028 delinea la strategia nazionale attraverso cui viene definita la risposta dello Stato ad un fenomeno complesso, in continua evoluzione e caratterizzato da una forte dimensione multidimensionale e transnazionale.
Le politiche di prevenzione e assistenza alle vittime della tratta di esseri umani e del grave sfruttamento, così come quelle di prevenzione e contrasto di tale grave crimine, rappresentano una priorità per il Governo italiano.

Il nuovo Piano, in linea di continuità con il precedente, rinnova l'impegno sino ad oggi profuso in tale contesto ed individua nuovi obiettivi strategici finalizzati a un'efficace risposta alla tratta di esseri umani ed alle forme di grave sfruttamento nei diversi ambiti. Esso costituisce il risultato di un processo partecipato che ha visto il coinvolgimento, per la definizione degli obiettivi, della Cabina di regia antitratta, composta dalle autorità politiche coinvolte sul tema, e del Comitato tecnico antitratta, rappresentativo delle diverse amministrazioni, degli enti del terzo settore e delle organizzazioni nazionali ed internazionali impegnate in tale ambito.

Il Piano viene adottato in un momento particolarmente rilevante, dal punto di vista delle misure in materia di tratta degli esseri umani: l'Italia infatti, con il decreto legislativo 12 giugno 2026 n. 115, ha recepito la direttiva 2024/1712/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, mediante norme volte ad incidere in modo significativo sotto il profilo dell'individuazione di nuove forme di sfruttamento e del rafforzamento delle misure di prevenzione e contrasto della tratta nonché dell'assistenza e protezione alle vittime.
Inoltre, si pone in continuità con numerosi interventi del Governo finalizzati a rafforzare il sistema antitratta italiano, tra cui la creazione di una nuova direzione generale, presso il Dipartimento per le pari opportunità, specificamente dedicata alla prevenzione sociale della tratta, all'assistenza alle vittime.

Il Piano è in linea con la Strategia europea per la lotta contro la tratta di esseri umani 2021-2025, nonché con le raccomandazioni fornite dal Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta del Consiglio d'Europa (GRETA) e con le indicazioni provenienti dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). Trae inoltre ispirazione dal confronto con gli altri paesi dell'Unione Europea nell'ambito della rete dei *National Rapporteurs and Equivalent Mechanisms* (NREM), guidata dal Coordinatore antitratta dell'UE.

Il documento adotta un approccio ampio, orientato alla tutela dei diritti umani, includendo tutte quelle situazioni di vulnerabilità e grave sfruttamento che, al di là della riconducibilità a determinate fattispecie di reato, richiedono interventi coordinati, volti da una parte a prevenire e contrastare i fenomeni criminali e dall'altra a garantire un'efficace protezione e tutela alle vittime. La centralità della persona, il rispetto della dignità umana, l'attenzione alle differenze di genere e al superiore interesse del minore costituiscono i principi trasversali che informano l'intera architettura del Piano.
La complessa natura del fenomeno e la conseguente necessità di una risposta integrata sono alla base del modello di *governance*, che si fonda su un approccio multiagenzia e si articola su più livelli, coinvolgendo una pluralità di attori istituzionali e non istituzionali, chiamati a operare in modo coordinato secondo logiche di complementarità e condivisione delle responsabilità.

In questo contesto il Dipartimento per le pari opportunità svolge un ruolo centrale, quale coordinatore nazionale antitratta, con compiti di indirizzo e coordinamento degli interventi di prevenzione e contrasto del fenomeno e di protezione e assistenza delle vittime, garantendo inoltre le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione dei Progetti che svolgono il Programma unico ex art. 18, comma 3-bis, del d.lgs. 286/98. Inoltre, in virtù di quanto previsto dal novellato art. 7 del d.lgs. 115/26, coordina tutti gli interventi delle amministrazioni, enti e organizzazioni coinvolti nella prevenzione e contrasto del fenomeno e protezione delle vittime. La Cabina di regia antitratta garantisce il raccordo politico tra le amministrazioni coinvolte e contribuisce alla definizione delle priorità di intervento. Il Comitato tecnico antitratta rappresenta il fulcro operativo del sistema, favorendo il confronto tra le diverse professionalità e assicurando il monitoraggio dell'attuazione del Piano.
A livello territoriale, Regioni ed enti locali, insieme agli enti del terzo settore e alle organizzazioni internazionali, partecipano attivamente alla realizzazione degli interventi, contribuendo alla costruzione di un Sistema nazionale antitratta capace di operare in modo capillare su tutto il territorio attraverso i 21 progetti che costituiscono, insieme al Numero nazionale antitratta, il fulcro del sistema stesso.

In termini di contenuto strategico, a fronte dei trend emersi e del contesto attuale, il Piano individua alcune priorità tematiche, tra cui misure volte a favorire una maggiore conoscenza dei fenomeni della tratta e dello sfruttamento, nelle forme che si sviluppano attraverso l'uso delle tecnologie digitali; la definizione di procedure che - nel nuovo contesto legislativo e amministrativo delineato in seguito all'entrata in vigore del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo e in linea con il decreto legislativo 12 giugno 2026 n. 115 - garantiscano la tempestiva identificazione delle

vittime di tratta tra le persone provenienti da paesi terzi; l'adozione di misure di tutela specifiche per persone che presentano particolari vulnerabilità, tra cui, in particolare, i minorenni; il coordinamento tra il Sistema antitratta ed i sistemi c.d. "confinanti", in particolare quello relativo al sistema della protezione internazionale e quello dedicato all'assistenza delle persone vittime di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo.

Gli obiettivi individuati, che saranno tradotti in azioni declinate nel quadro operativo, sono sviluppati lungo i quattro assi di intervento – prevenzione, persecuzione, protezione delle vittime, cooperazione – riflettono un approccio integrato e multilivello.

L'asse della prevenzione è orientato a intervenire sulle cause profonde della tratta e a ridurre i fattori di vulnerabilità che espongono le persone allo sfruttamento. Ciò implica in primo luogo misure volte a favorire la tempestiva identificazione delle vittime di tratta sin dall'arrivo in frontiera, e tra queste le persone portatrici di particolari vulnerabilità, favorendo attività di prevenzione nei luoghi considerati strategici per l'identificazione precoce. Inoltre, si prevedono attività di informazione sui diritti e sui servizi alle persone che vivono condizioni di sfruttamento o che rischiano di viverle, campagne di sensibilizzazione della cittadinanza, educazione nelle scuole e promozione di ricerche accademiche.

L'asse della persecuzione del crimine mira a rafforzare l'efficacia dell'azione investigativa e giudiziaria, anche alla luce delle trasformazioni del fenomeno e delle nuove modalità operative delle organizzazioni criminali, sempre più capaci di sfruttare le tecnologie digitali e di operare su scala transnazionale. Si delineano inoltre misure volte a potenziare l'attività di indagine e ispettiva per il contrasto dello sfruttamento nei diversi settori produttivi, rafforzando le sinergie tra i diversi attori coinvolti e individuando misure efficaci per intervenire nei contesti in cui si annidano fenomeni criminali, ivi compresi quelli che si innescano nelle procedure di ingresso tramite il decreto flussi. Si fornisce infine particolare attenzione, anche in adempimento a quanto previsto dall'art. 5 del d.lgs. 115/26, alla formazione del personale delle forze dell'ordine e della magistratura, in un'ottica multidisciplinare e multiagenzia.

Un ruolo centrale è attribuito all'asse della protezione e assistenza delle vittime, che rappresenta il fulcro del Sistema antitratta, attraverso i diversi interventi dei Progetti che realizzano il Programma unico, che garantiscono l'identificazione precoce, la presa in carico e l'accompagnamento delle vittime, promuovendo

percorsi di inclusione sociale e autonomia. In tale contesto, il Piano individua misure volte a dare effettiva attuazione al Meccanismo nazionale di *referral*, anche attraverso la promozione dei Tavoli interistituzionali regionali e la formalizzazione di Protocolli d'Intesa multiagenzia, a favorire il coordinamento con i sistemi di assistenza confinanti, individuando attività che rispondano alle esigenze di persone che presentano vulnerabilità multiple e bisogni complessi; a favorire la corretta applicazione delle norme di tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento; a promuovere procedure rispettose dei diritti delle vittime nell'ambito della trasposizione delle norme del Patto UE sulla migrazione e l'asilo; a rafforzare gli interventi a supporto delle vittime, anche attraverso un aggiornamento dei servizi offerti dai Progetti che realizzano il Programma unico, con particolare attenzione a quelli volti all'autonomia abitativa e all'inclusione lavorativa delle vittime di tratta.

Infine, l'asse della cooperazione valorizza la dimensione internazionale, promuovendo il rafforzamento dei rapporti con i Paesi di origine e transito delle vittime e anche con le organizzazioni internazionali e promuove l'approccio multiagenzia attraverso il coordinamento tra i diversi attori a livello nazionale. La cooperazione è intesa, inoltre, come leva strategica per migliorare l'efficacia complessiva delle politiche, anche attraverso la raccolta e l'analisi dei dati relativi al fenomeno.

Nel suo complesso, il Piano 2026–2028 propone dunque un modello di intervento sistemico, fondato sull'integrazione tra politiche, livelli di governo e attori coinvolti e orientato alla flessibilità e all'adattamento continuo.
In un contesto in cui il fenomeno della tratta si evolve rapidamente, la capacità di coordinamento, la condivisione delle conoscenze e l'approccio multiagenzia rappresentano elementi fondamentali per garantire una risposta efficace, coerente e rispettosa dei diritti fondamentali delle persone.
È essenziale mantenere alta l'attenzione su tali politiche e in tal senso il presente Piano assicurerà all'Italia di poter dare risposte adeguate alla gravità e complessità del fenomeno della tratta di esseri umani.

1. INTRODUZIONE

1.1. Gli obiettivi e le finalità del piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento di esseri umani 2026-2028

La tratta di esseri umani costituisce una grave violazione dei diritti umani, incidendo profondamente sulla dignità, la libertà e l'integrità fisica e psicologica delle vittime. È un fenomeno complesso, che assume forme molteplici e che richiede risposte coordinate e integrate a livello nazionale, europeo e internazionale.

Il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani 2026-2028, di seguito chiamato anche Piano 2026-2028, delinea la strategia nazionale antitratta con un quadro programmatico di respiro pluriennale, che il Governo adotta per assicurare una risposta efficace e omogenea sul territorio nazionale rispetto al fenomeno della tratta di persone e del grave sfruttamento.
Il Piano è adottato, ai sensi dell'art. 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228, così come modificato dall'art. 9 del decreto legislativo 12 giugno 2026, n. 115, dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'interno nell'ambito delle rispettive competenze, sentiti gli altri ministri interessati, previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata.

Il Piano 2026-2028, in linea e in continuità con i piani delineati in precedenza, persegue l'obiettivo di definire strategie di intervento e linee di azione per prevenire e contrastare la tratta di persone e tutti i fenomeni ad essa connessi e proteggere le vittime di questi, agendo nel rispetto dei diritti umani e del principio di non discriminazione, secondo un approccio incentrato sulle vittime, sensibile alla specificità di genere e nel rispetto del superiore interesse del minore.
Tali strategie di intervento sono definite in una logica di cooperazione multiagenzia, da intendersi quale approccio fondato sulla collaborazione tra diversi soggetti coinvolti nel contrasto del fenomeno e della protezione delle vittime, in particolare le amministrazioni centrali e locali, le organizzazioni internazionali impegnate in questo contesto e gli enti del terzo settore che si occupano di tutelare e assistere le persone vittime di tratta e grave sfruttamento.
Grazie al coinvolgimento dei soggetti sopra indicati, il Piano 2026-2028 intende rafforzare l'integrazione tra le politiche e gli interventi promossi ai diversi livelli di governo, valorizzando contestualmente il ruolo degli enti territoriali, delle associazioni e delle parti sociali nella definizione e programmazione delle politiche stesse.

Il Piano 2026-2028, la cui stesura ha preso avvio dall'analisi delle attività svolte nel triennio precedente, è il risultato di un lavoro condiviso, fondato su un percorso partecipato, che ha coinvolto le amministrazioni centrali e territoriali, gli enti del terzo settore e tutti i soggetti che, a diverso titolo, operano nel Sistema nazionale antitratta.
È, dunque, il frutto di un processo partecipato che ha visto il coinvolgimento della Cabina di regia antitratta, composta dalle autorità politiche coinvolte sul tema, per la definizione degli obiettivi, e del Comitato tecnico antitratta, rappresentativo anch'esso di tutte le professionalità che afferiscono ad istituzioni o enti del pubblico e del privato sociale nonché a organizzazioni internazionali impegnate sul tema.
Il Comitato tecnico ha contribuito all'individuazione degli obiettivi per il prossimo triennio mediante la compilazione di specifiche schede contenenti gli obiettivi delineati nel Piano 2022-2025, indicando le azioni realizzate e quelle che, a parere di ciascun soggetto, dovranno essere realizzate nel Piano 2026-2028.
Delineati dunque gli obiettivi prioritari per il prossimo triennio dalla Cabina di regia antitratta il 25 luglio 2025 e quindi da questa approvati, il Comitato tecnico si è riunito in gruppi di lavoro, distinti per i quattro assi di intervento, che hanno condiviso riflessioni e proposte rispetto a possibili azioni volte ad implementare gli obiettivi stessi: il gruppo che ha lavorato sulla prevenzione si è riunito il 30 ottobre 2025, il gruppo sulla persecuzione il 6 novembre 2025, quello sulla protezione e assistenza delle vittime il 10 novembre 2025 ed infine quello in materia di cooperazione il 17 novembre 2025.

Posto che la trasversalità delle competenze pubbliche coinvolte riguarda i vari livelli di governo, occorre, con il Piano 2026-2028, continuare il percorso di coinvolgimento, in un'ottica di cooperazione interistituzionale, delle diverse amministrazioni coinvolte, nonché degli enti territoriali quali enti di prossimità rispetto alla gestione del fenomeno e quali titolari di risorse dei fondi strutturali che possono, in modo complementare, potenziare le risorse nazionali messe a disposizione.
Inoltre, risulta di fondamentale importanza rafforzare la cooperazione tra il livello istituzionale e il terzo settore, che è elemento indefettibile nella costruzione della strategia antitratta italiana, nell'ottica del mantenimento e rafforzamento delle reti pubbliche e private integrate operanti sui territori, orientate al c.d. lavoro multiagenzia.

La strategia nazionale antitratta definita nel Piano 2026-2028, attraverso un lavoro di adattamento e aggiornamento in linea con i nuovi trend relativi al fenomeno, rilancia il forte impegno del Governo nella prevenzione e nel contrasto della tratta

di esseri umani nonché nella protezione e assistenza delle vittime. A tutti i soggetti indicati nel Piano 2026-2028, è affidato il compito di dare ulteriore impulso alle azioni programmate, in continuità con il quadro programmatico definito con il piano precedente.

Gli interventi previsti dal Piano 2026-2028 saranno attuati con le risorse disponibili a legislazione vigente.

1.2. I principi alla base della strategia nazionale antitratta

Il Piano 2026-2028 si inserisce nel più ampio quadro internazionale ed europeo, rispondendo ai principi definiti nell'ambito delle principali convenzioni internazionali, a partire dal Piano d'azione globale delle Nazioni Unite per combattere la tratta di persone, adottato nel 2010 dall'Assemblea generale dell'ONU, con la risoluzione 64/293. Nel quadro europeo, il Piano 2026-2028 è definito nel solco della direttiva europea 2011/36/UE, oggi aggiornata e modificata dalla direttiva 2024/1712/UE, che il Governo ha recepito con decreto legislativo 12 giugno 2026 n.115 e della Strategia europea per la lotta contro la tratta di esseri umani 2021-2025, nonché delle raccomandazioni fornite dal Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta del Consiglio d'Europa (GRETA), che monitora il rispetto da parte degli Stati aderenti, tra cui l'Italia, della Convenzione del Consiglio d'Europa contro la tratta di esseri umani (Convenzione di Varsavia), e delle indicazioni provenienti dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).
Conseguentemente, tutte le attività programmate per il triennio dovranno ispirarsi ai principi enunciati nelle fonti sopra indicate. In particolare, gli obiettivi e le azioni definite nel presente Piano si fondano sui 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 grave sfruttamento, rispettando i loro diritti umani, con particolare riferimento ai diritti fondamentali, tra cui il diritto alla non discriminazione. Tale approccio, oggi espresso nel nostro ordinamento grazie alle modifiche introdotte dal d.lgs. 115/26 nell'art. 18 comma 3-bis d.lgs. 286/98, si fonda sulla comprensione dell'impatto che il trauma legato alla tratta ha avuto sulle vite delle vittime, nonché sul rispetto, la promozione e la protezione dei diritti umani in tutti gli ambiti di intervento, tanto quelli finalizzati alla protezione delle vittime stesse, e tra questi quelli connessi alla regolarità sul territorio delle persone

provenienti da paesi terzi, quanto quelli volti all'esercizio dell'azione penale.

- **Approccio sensibile alla specificità di genere**, anch'esso oggi sancito nell'art. 18 comma 3-bis d.lgs. 286/98, che tiene conto dell'impatto che il maschile e il femminile 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. Costituisce un approccio da adottarsi in ogni contesto di intervento, di natura amministrativa, giudiziaria o sociale, distinguendo i diversi bisogni e necessità in dipendenza del genere e considerando le relative implicazioni.
- **Principio del superiore interesse del minore**, applicabile nell'ambito degli interventi che riguardano 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*. Tale principio dovrebbe orientare tutte le decisioni e gli interventi riguardanti minori vittime o presunte vittime di tratta, incluse l'identificazione, il *referral*, l'accoglienza, protezione e individuazione di soluzioni durevoli, tra cui la continuità educativa, abitativa e socio-lavorativa, da riconoscersi anche ai neomaggiorenni già inseriti in percorsi di tutela.
- **Principio dell'assistenza incondizionata delle vittime di tratta e 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 di Varsavia e la direttiva 2024/1712/UE e dalla normativa interna, in particolare l'art. 18 del d.lgs. 286/98, che prevede, in combinato disposto con l'art. 27 del d.p.r. 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, tramite il c.d. "percorso sociale".
- **Approccio multiagenzia e multidisciplinare**, da intendersi quale approccio fondato sulla collaborazione tra diversi soggetti, nel rispetto delle rispettive funzioni e dei mandati a cui rispondono, per raggiungere obiettivi comuni, quale, nel caso di specie, la prevenzione e il contrasto della tratta e dei fenomeni criminosi ad essa connessi e la protezione delle vittime. 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.

- **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 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, con approcci che tengono conto anche dell'età, 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.
- **Principio di non punibilità delle vittime di tratta**, anch'esso derivante dalle disposizioni internazionali e in particolare dall'art. 26 della Convenzione di Varsavia 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.
- **Principio del diritto all'accesso al periodo di recupero e riflessione**, disposto dall'art. 13 della Convenzione di Varsavia e dall'art. 6 della direttiva 2004/81/CE "riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti", istituto ripreso dalla direttiva 2024/1712/UE ed oggi dall'art. 18 comma 3-ter e 3-quater d.lgs. 286/98, 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.
- **Riconoscimento del diritto di chiedere protezione internazionale**, che deve essere garantito fin dalle prime fasi di accesso al territorio, nonché nel corso delle fasi di accertamento di cui al regolamento (UE) 2024/1356 e deve informare gli attori coinvolti nelle procedure di identificazione delle vittime e di *referral,* garantendo il rispetto del principio del *non-refoulement* (o non respingimento) - che vieta agli Stati di respingere rifugiati o richiedenti asilo verso territori dove la loro vita o libertà sarebbero minacciate - adeguate informazioni sulle procedure di riconoscimento della

protezione internazionale e l'accesso alle garanzie riconosciute dalla normativa vigente.

Al riconoscimento di diritti corrispondono obblighi a carico delle autorità e di tutti i soggetti che operano a diverso titolo e mandato nel contrasto della tratta e nella protezione delle vittime. Tra questi:

- **L'obbligo di identificare le vittime di tratta,** che costituisce un obbligo a carico di tutte le autorità statali in virtù di quanto stabilito dalle disposizioni internazionali (in particolare art. 10 della Convenzione di Varsavia) ed europee (art. 11 della direttiva 2024/1712/UE). L'art. 9 del d.lgs. 115/26, avendo introdotto nella norma di fonte primaria il Meccanismo nazionale di *referral*, contribuisce a sancire tale obbligazione a carico delle autorità italiane.

  Ciascun soggetto, istituzionale e non, coinvolto a diverso titolo nella prevenzione e nel contrasto dei fenomeni delittuosi connessi alla tratta di persone o impegnati nell' assistenza o accoglienza di persone che potrebbero essere vittime di tratta e grave sfruttamento, deve 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.

  L'identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento è un processo complesso, costituito da molteplici azioni e in genere messo in atto da soggetti diversi. Sebbene talvolta questo processo possa manifestarsi in un unico momento, spesso l'identificazione si articola in due fasi, definite identificazione preliminare (o pre-identificazione) e identificazione formale.

  L'identificazione preliminare o pre-identificazione si realizza attraverso un primo screening volto ad un'iniziale analisi delle circostanze (indicatori di tratta) che possono ragionevolmente far ritenere che la persona interessata sia vittima di tratta e grave sfruttamento o sia a rischio di divenirlo. Questa può essere effettuata da tutti i soggetti, anche non specializzati, che entrano potenzialmente in contatto con una vittima di tratta, che comunque è opportuno siano debitamente formati sul tema. Tra essi (l'elenco, che comunque non deve ritenersi esaustivo, è contenuto nel Meccanismo nazionale di *referral*) il personale dei centri di accoglienza, delle forze dell'ordine, ivi compresa la polizia di frontiera, degli uffici immigrazione delle questure, delle Prefetture, degli Uffici giudiziari, delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, delle

organizzazioni internazionali, dei servizi socio-sanitari, dell'Ispettorato nazionale del lavoro, delle organizzazioni sindacali e degli avvocati, del personale dei servizi di protezione dell'infanzia, dei tutori volontari e delle autorità minorili competenti.

L'identificazione formale mira a stabilire se la persona sia effettivamente una vittima di tratta e grave sfruttamento ed è realizzata da soggetti qualificati e autorizzati. Essa 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, del d.lgs. n. 286/98;
- magistrati afferenti alle Procure della Repubblica;
- funzionari di polizia giudiziaria.

Tutti i soggetti coinvolti nel processo di identificazione delle vittime di tratta sono chiamati a collaborare e a contribuire a tale processo, attivando procedure di *referral* (segnalazione) che consentano di garantire adeguata assistenza alle persone vittime di tratta e grave sfruttamento.

1.3. L'ambito di applicazione

Pur mantenendosi nella cornice di riferimento europea, il Piano 2026-2028 ha un ambito di applicazione esteso a tutte le fattispecie che, anche se non strettamente riconducibili ai soli reati di cui agli artt. 600, 601 e 602 del Codice penale, devono ritenersi caratterizzate da situazioni di grave sfruttamento delle persone. Sono dunque da ritenersi comprese - in un'accezione ampia, volta alla tutela dei diritti umani e non delimitata da fattispecie giuridiche riconducibili ad un elenco chiuso - tutte quelle situazioni in cui persone di cittadinanza italiana, di altri Paesi europei o non europei risultino vittime di fatti riconducibili a diverse fattispecie penali che presuppongono condizioni di grave 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, del d.lgs. 286/98 (Progetti antitratta), che si riferisce ai reati previsti dagli articoli 600, 601 e 602 del Codice penale o alle ipotesi di cui al comma 1 dello stesso art. 18, tra cui i reati di cui agli artt. 600-bis e 600-octies, 603-bis, comma 2, del Codice penale, all'art. 3 della l. 75/58 e all'art. 12, comma 3-ter, del d.lgs. 286/98. Possono inoltre 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.

Stante il carattere estremamente complesso e multiforme dei fenomeni connessi alla tratta e grave sfruttamento, gli interventi che saranno realizzati nel contesto del presente Piano saranno rivolti anche a persone che risultino vittime di fattispecie non necessariamente riconducibili all'elenco di cui sopra, in virtù di valutazioni da effettuarsi caso per caso e nella consapevolezza della possibile sovrapposizione o interrelazione con altri fenomeni.
Proprio a causa di queste possibili sovrapposizioni e dunque della sempre maggiore connessione del sistema di assistenza e protezione delle vittime di tratta, riconducibile ai Progetti antitratta con altri sistemi di assistenza e protezione, è necessario garantire un coordinamento con tali sistemi c.d. "confinanti", tra cui, in particolare, il sistema della protezione internazionale, che fa capo al Ministero dell'interno, i progetti di intervento a tutela delle vittime di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo di cui all'art. 603-bis c.p., messi in campo e finanziati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
Questo in quanto, tra le persone beneficiarie dei progetti volti all'assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo o tra i richiedenti o titolari della protezione internazionale, possono esservi vittime di tratta ancora non identificate e che necessitano degli interventi specializzati offerti nell'ambito del Programma unico ex art. 18 del d.lgs. 286/98. Analogamente, in un'ottica di processo inverso, le persone contattate dagli enti del Sistema antitratta possono essere inviate ai servizi dedicati alle vittime di sfruttamento lavorativo o possono essere favorite nella domanda di protezione internazionale o ancora accolte nel sistema dedicato ai titolari della protezione internazionale.
Altrettanto necessario è il coordinamento con il sistema di tutela e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (MSNA), in particolare il Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), anch'essi talvolta coinvolti in vicende di tratta e grave sfruttamento e con la rete dei Centri antiviolenza e case rifugio, finanziata dal Dipartimento per le pari opportunità, per il tramite delle Regioni, a supporto delle donne vittime di violenza che, purtroppo, possono anche essere vittime di tratta e grave sfruttamento.
La necessità del coordinamento tra i diversi sistemi confinanti nasce dalla consapevolezza che la condizione di molte persone che hanno un vissuto di tratta è caratterizzata da vulnerabilità multiple, che dunque possono necessitare di interventi che coinvolgono contestualmente più servizi.

L'ambito di applicazione del presente Piano, nell'ottica degli interventi che ne derivano in favore delle persone vittime di tali reati, 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, definite vittime presunte o potenziali.

Inoltre, con riferimento alle vittime delle fattispecie di cui sopra, l'ambito di applicazione deve essere esteso anche a coloro che si ritengono esposti a fenomeni di tratta e 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; tali persone sono definite dal Glossario a cura del Numero nazionale antitratta "popolazione a rischio".

1.4. La struttura

Il Piano 2026-2028 si caratterizza per un approccio integrato, con l'obiettivo di affrontare il fenomeno della tratta agendo su più livelli contemporaneamente in un'ottica multidisciplinare e multidimensionale, nella consapevolezza che il solo approccio repressivo non è idoneo a fornire una risposta efficace a un fenomeno multiforme, caratterizzato e causato da una complessità di elementi.
Il presente Piano si fonda, come in precedenza, su 4 assi di intervento – prevenzione, persecuzione del crimine, protezione e assistenza delle vittime, cooperazione – prevedendo l'adozione di misure che perseguano gli obiettivi individuati mediante il coordinamento tra i diversi soggetti impegnati, a diverso titolo, nella lotta a tale grave fenomeno e in questo senso fondandosi su un approccio multiagenzia. Esso, dunque, si pone in coerenza con quanto previsto dall'art. 9 del d.lgs. 115/26, che ha introdotto il comma 2 ter dell'art. 13 della legge 228/03, prevedendo le misure che deve comprendere il Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento.
A tali assi di intervento corrispondono specifici obiettivi, che a loro volta contemplano attività da realizzare a cura delle amministrazioni e con la collaborazione degli enti o organizzazioni di volta in volta coinvolti. Conseguentemente, la struttura del Piano 2026-2028 si sviluppa nella definizione di obiettivi declinati all'interno di ciascun asse di intervento.

- **L'asse della prevenzione,** che comprende strategie ed attività basate su conoscenze articolate e multidisciplinari aventi l'obiettivo primario di ridurre le cause originarie del fenomeno e di evitare che sul territorio nazionale si perpetrino nuove forme di sfruttamento.

- **L’asse della persecuzione del crimine,** che costituisce un asse strategico prioritario, anche alla luce delle trasformazioni del fenomeno e del modus operandi delle organizzazioni criminali, che richiede una risposta efficace sotto il profilo delle indagini e dell’azione penale, anche al fine di dare effettiva attuazione a quanto previsto dalla direttiva europea 2024/1712/UE e trasposto nella normativa italiana.

- **L’asse della protezione e assistenza delle vittime,** che mantiene una posizione centrale mediante gli interventi integrati di primo contatto, identificazione e presa in carico delle vittime di tratta e grave sfruttamento, messi in atto dai Progetti antitratta, con il coordinamento del Dipartimento per le pari opportunità, anche in collaborazione con le amministrazioni e le organizzazioni nazionali e internazionali impegnate in questo ambito e con tutti gli altri attori del presente Piano.

- **L’asse della cooperazione,** che promuove la collaborazione dello Stato italiano con gli altri Paesi dell’Unione europea e non – in particolare quelli di origine e transito delle persone migranti che vivono esperienze di tratta – e con le organizzazioni internazionali impegnate in questo contesto. La cooperazione è intesa altresì nella dimensione nazionale, nei termini delle azioni congiunte da realizzarsi da più soggetti, istituzionali e non, secondo un approccio multiagenzia.

Al fine di assicurare la realizzazione delle attività programmate, anche secondo una logica di priorità e a garanzia di un più agevole monitoraggio periodico, sarà definito, a partire dal 2026, a cura del Dipartimento per le pari opportunità e con il contributo del Comitato tecnico antitratta, un Quadro operativo annuale di natura tecnica, recante l’individuazione di attività che perseguano gli obiettivi delineati nel Piano. Esso riunirà, per ciascuna area di intervento e per ciascun obiettivo definito, le misure immediatamente realizzabili, specificando, per ognuna di esse, le amministrazioni titolari e i soggetti chiamati a collaborare nella fase attuativa. Tale strumento consentirà una pianificazione operativa trasparente e un allineamento delle responsabilità tra i diversi livelli di governo.

Gli aggiornamenti annuali del Quadro operativo terranno conto sia dello stato di avanzamento delle iniziative in corso, sia delle priorità emergenti dai trend osservati, in un processo condiviso con le amministrazioni, gli enti e le organizzazioni facenti parte del Comitato tecnico antitratta.

Attraverso questa impostazione, l'attuazione del Piano sarà orientata alla flessibilità e alla capacità di risposta, caratteristiche fondamentali per un fenomeno in continua evoluzione come quello della tratta di esseri umani, assicurando al contempo coerenza strategica, coordinamento interistituzionale e un utilizzo efficace delle risorse disponibili.

1.5. Il monitoraggio

Il sistema di monitoraggio del presente Piano, previsto dalla lett. e) dell'art. 13 comma 2 ter della l. 228/03, come modificata dal d.lgs. 115/26, è affidato al Comitato tecnico antitratta quale espressione dei diversi soggetti che sono impegnati negli interventi per la prevenzione e il contrasto della tratta di persone e il grave sfruttamento e per l'assistenza e protezione delle vittime, che svolge un ruolo chiave nella verifica dell'avanzamento delle azioni, nell'analisi delle criticità e nell'adozione di misure correttive.

Il modello di monitoraggio è disegnato per garantire una *governance* operativa solida, trasparente e partecipata. In particolare, il Comitato tecnico antitratta definisce e aggiorna gli strumenti di verifica delle attività programmate, analizza i dati forniti dal Numero nazionale antitratta e valuta l'efficacia delle misure alla luce degli obiettivi strategici del Piano 2026-2028.

Per assicurare la continuità e l'efficacia del processo di monitoraggio, sono previste riunioni regolari del Comitato tecnico antitratta, anche attraverso gruppi di lavoro tematici, per approfondire specifici ambiti di intervento e favorire un confronto permanente con gli stakeholder coinvolti. In particolare, sarà importante monitorare, nel corso del triennio, l'attuazione delle misure che hanno rilievo in considerazione delle importanti modifiche normative introdotte dal recepimento nell'ordinamento interno della direttiva 2024/1712/UE e del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo.

L'attività di monitoraggio consisterà nell'analisi dei risultati raggiunti, anche intermedi, delle criticità incontrate e nella formulazione di raccomandazioni operative. Le risultanze del monitoraggio saranno trasmesse alla Cabina di regia antitratta in modo da consentire, anche a livello politico, un confronto e un dialogo strategico e la definizione di eventuali interventi correttivi o di rafforzamento.

Infine, il sistema di monitoraggio mira anche a garantire flessibilità e adattabilità: in caso di mutamenti significativi del fenomeno o dell'ambiente istituzionale, il Comitato tecnico antitratta potrà proporre interventi specifici per il successivo Quadro operativo, nell'ambito del ciclo di *governance* previsto, assicurando così una risposta tempestiva e adeguata alle nuove sfide che il fenomeno, in continua evoluzione e mutazione, pone.

PARTE I – IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

2. IL FENOMENO DELLA TRATTA E DEL GRAVE SFRUTTAMENTO IN ITALIA

Nel corso degli anni, il fenomeno della tratta di esseri umani e del grave sfruttamento ha conosciuto in Italia una profonda e costante evoluzione, sia sotto il profilo operativo che in termini di impatto sociale. Le modalità di reclutamento si sono diversificate, le forme di sfruttamento si sono ampliate, talvolta coesistendo in modo multiplo, e i profili delle persone che ne sono vittime sono divenuti progressivamente più articolati, includendo soggetti di diversa nazionalità, genere, età e provenienza socioculturale. Accanto alle forme di sfruttamento tradizionali, sessuale e lavorativo, si osserva una crescente ibridazione delle pratiche, che prevedono il controllo fisico, la manipolazione psicologica, l'approfittamento della posizione di vulnerabilità e l'indebitamento sistematico. Inoltre, l'uso delle nuove tecnologie ha contribuito a modificare il fenomeno, che oggi può estrinsecarsi anche nella forma di "*e-trafficking*", che include tutte le forme di tratta che si avvalgono in modo determinante delle tecnologie digitali, sia per il reclutamento, l'adescamento e il controllo delle vittime, sia per la gestione logistica, le modalità con cui vengono offerte le prestazioni ed erogato il pagamento.

L'Italia, per la sua collocazione geografica, si configura da tempo come Paese di destinazione e di transito delle rotte individuate dalle organizzazioni criminali dedite alla tratta.

Nel tempo, si è assistito a una rimodulazione delle rotte e delle modalità di arrivo, a una riorganizzazione delle reti criminali e ad un'evoluzione delle tecniche di reclutamento, controllo e sfruttamento. Tali trasformazioni sono state oggetto di attenta osservazione da parte delle autorità competenti, sia sul piano investigativo e giudiziario, sia nell'ambito dell'assistenza e della protezione delle vittime. In particolare, sono emersi trend significativi che impongono una riflessione strategica: l'incremento dei casi di sfruttamento lavorativo, il mutamento dei contesti di emersione - quali i luoghi di primo arrivo, gli insediamenti informali e i contesti digitali - e la progressiva invisibilizzazione dello sfruttamento sessuale, che nel corso del tempo si è spostato sempre di più - anche se non esclusivamente - da spazi pubblici a contesti indoor e online. Il processo di graduale diminuzione delle presenze di persone che si prostituiscono in strada, si è intensificato a partire dal 2020 con la pandemia da COVID-19, dando vita ad un nuovo panorama.

Il profilo delle vittime riflette un quadro estremamente eterogeneo e in costante evoluzione: donne, uomini, persone transessuali e minori provenienti

prevalentemente dall'Africa subsahariana, dall'Asia meridionale e dall'Europa orientale, dal Sud America con nazionalità molto diversificate. Le donne continuano a rappresentare la prevalenza delle vittime di sfruttamento sessuale, mentre gli uomini sono maggiormente interessati dallo sfruttamento lavorativo in settori stagionali o ad alta intensità fisica.
Un'attenzione particolare riguarda i minori, che costituiscono uno dei gruppi più esposti al rischio di tratta e grave sfruttamento. Essi sono sempre più coinvolti in forme diverse e talvolta multiple di sfruttamento, che includono, oltre allo sfruttamento sessuale, attività illecite e sfruttamento lavorativo. Si tratta di un fenomeno che riguarda in particolare i minori stranieri non accompagnati, che fanno ingresso in Italia, per rimanere o per dirigersi verso altri Paesi dell'Unione europea, dopo lunghi viaggi caratterizzati, spesso, da traumi, forme di sfruttamento o anche riduzione in schiavitù nei Paesi di origine e di transito o altre violazioni di diritti umani. I minori esposti alla tratta e al grave sfruttamento possono inoltre essere accompagnati e dunque essere all'interno di nuclei familiari, talvolta monoparentali.
Inoltre, necessitano di ricevere particolare attenzione i figli delle donne vittime di tratta che, trascorsi alcuni anni dall'ingresso in Europa, sono divenute madri di uno o più figli. I Progetti antitratta, nel corso degli ultimi anni, hanno offerto i loro servizi a molte di queste donne, spesso sole e senza partner, in condizioni di estrema vulnerabilità. Si pone dunque l'esigenza di mantenere alta l'attenzione su questi nuclei, anche al fine di prevenire, nel superiore interesse del minore, procedimenti di limitazione della responsabilità genitoriale promuovendo interventi di supporto alla genitorialità.
La tratta non è un fenomeno necessariamente transnazionale: è dunque necessario prestare attenzione anche ai fenomeni di tratta, riduzione in schiavitù e grave sfruttamento che si realizzano nel territorio nazionale, in danno di persone straniere ma anche di nazionalità italiana.

Secondo il *Global Report on Trafficking in Persons* 2024 di UNODC, la tratta di esseri umani ha registrato una ripresa significativa a livello globale dopo la flessione osservata durante la pandemia, raggiungendo nel 2022 livelli superiori a quelli pre-COVID-19. Il rapporto conferma che donne e ragazze continuano a rappresentare la maggioranza delle vittime identificate, prevalentemente per sfruttamento sessuale, mentre si osserva un preoccupante aumento dei minori vittime di tratta, in particolare in contesti di conflitto, instabilità e migrazione forzata. Parallelamente, emergono nuove forme di sfruttamento, inclusa la criminalità forzata e lo sfruttamento online, che riflettono la crescente capacità delle

reti criminali di adattarsi ai cambiamenti tecnologici e geopolitici, sottolineando inoltre il ruolo centrale della criminalità organizzata transnazionale.

Nel contesto europeo, il Rapporto Eurostat 2025 sulla tratta di esseri umani, raccoglie e analizza i dati sulla tratta di esseri umani nell'Unione europea nel decennio 2013–2023 ed offre una panoramica dettagliata e comparata tra gli Stati membri, evidenziando le dinamiche nazionali e transnazionali che caratterizzano questo fenomeno. Nel 2023, l'Italia ha registrato 2.051 vittime di tratta, il secondo dato più alto tra gli Stati membri dopo la Francia (2.143), e quasi triplicato rispetto al 2013 (743 vittime).
Il Rapporto evidenzia una trasformazione significativa nella composizione delle vittime di tratta di esseri umani nell'Unione europea, con implicazioni dirette anche per l'Italia. In particolare, si osserva un incremento marcato delle vittime provenienti da Paesi terzi, il cui numero è più che triplicato nel corso del decennio (da 1.964 nel 2013 a 6.642 nel 2023).
In parallelo, il rapporto segnala una tendenza opposta per le vittime provenienti da altri Stati membri dell'Unione Europea, diminuite nel corso dell'ultimo decennio (da 1.942 nel 2013 a 817 nel 2023).

Dal punto di vista dell'assistenza, il Sistema antitratta italiano, attivo da 25 anni, ha preso contatto e ha fornito assistenza a moltissime persone. A partire dall'avvio, nel 2016, del Bando unico per progetti di assistenza a favore delle vittime della tratta sono state incontrate e valutate oltre 25.000 vittime, di cui più di 8.000 hanno scelto di accedere a un programma di protezione e integrazione sociale. I progetti territoriali finanziati dal Dipartimento per le pari opportunità, attualmente 21 su scala nazionale, garantiscono accoglienza, assistenza legale, sanitaria e psicologica, percorsi di autonomia e reinserimento.
Per quanto riguarda le forme di sfruttamento, si è registrato, nell'ambito degli interventi di assistenza, un progressivo aumento dell'emersione di casi di sfruttamento lavorativo, che nel 2024 hanno superato per la prima volta quelli di sfruttamento sessuale, invertendo una tendenza storica. I settori maggiormente coinvolti sono l'agricoltura, l'edilizia, la logistica e il lavoro domestico, con una forte incidenza di reclutamento attraverso canali apparentemente regolari, come il decreto flussi.
Secondo i dati pubblicati dalla Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia, tra il 2019 e il 2024 sono stati iscritti oltre 2.300 procedimenti penali per reati connessi alla tratta e allo sfruttamento (artt. 600, 601, 602 e 603-bis c.p.), sebbene il tasso di condanna resti ancora contenuto, con meno del 30% dei procedimenti che giungono a sentenza definitiva; le cause di tale circostanza

possono ricondursi alla natura sommersa dei fenomeni ed alla complessità degli elementi da dimostrare, talvolta di natura transnazionale, a fronte peraltro di fattispecie penali sanzionate con pene molto elevate. Per questi motivi si pone la necessità di rafforzare gli strumenti di contrasto della tratta e dei reati connessi, promuovendo la formazione degli operatori del diritto e garantendo una maggiore protezione delle vittime durante il percorso giudiziario.

2.1. I dati del Numero nazionale antitratta

Nel corso del 2025, il Numero nazionale antitratta, che gestisce e alimenta, insieme ai 21 Progetti attivi sul territorio nazionale, il Sistema Informatizzato per la Raccolta di Informazioni sulla Tratta (S.I.R.I.T.), ha registrato un totale di 4.245 chiamate, in aumento rispetto all'annualità precedente. Il dato conferma la progressiva stabilizzazione del Numero nazionale antitratta quale punto di riferimento sul territorio, anche grazie all'utilizzo del recapito mobile dedicato e delle applicazioni di messaggistica istantanea.

Tra i principali soggetti attivatori del Numero nazionale antitratta nel 2025, i Progetti antitratta rappresentano il 39% del totale, con attività riconducibili principalmente a consulenze e assistenza tecnica sul sistema S.I.R.I.T., richieste di messa in rete, chiamate successive a prime segnalazioni e collegamenti tra Progetti. Seguono le chiamate effettuate da potenziali vittime di tratta e/o grave sfruttamento (25,7%) e le chiamate di privati cittadini (11,8%).

In continuità con quanto già emerso nel 2024, nel corso del 2025 il fenomeno delle segnalazioni connesse al Decreto flussi assume una rilevanza strutturale all'interno delle richieste di aiuto ricevute. Le prime chiamate riconducibili a tali situazioni sono state 161, pari al 30,7% delle prime chiamate pertinenti relative a richieste di aiuto o segnalazioni per tratta e/o grave sfruttamento. Il dato conferma la stabilizzazione del fenomeno, già emerso nella seconda metà del 2024, evidenziando tuttavia una maggiore articolazione delle casistiche e un ampliamento della platea dei soggetti coinvolti, riconducibili in larga parte a persone giunte in Italia attraverso canali migratori per motivi di lavoro. Le segnalazioni interessano l'intero territorio nazionale e presentano una prevalente componente maschile (circa il 95%), con una maggiore incidenza di cittadini provenienti da Tunisia (53,5%), Marocco (29,9%), India (8,3%), Egitto (4,5%) e Bangladesh (3,8%).

Le evidenze raccolte confermano la persistenza di schemi ricorrenti legati all'intermediazione di soggetti terzi, alla richiesta di denaro per le procedure di

ingresso e alla mancata corrispondenza tra le condizioni promesse e la reale disponibilità di un impiego. Tali elementi determinano situazioni di elevata vulnerabilità e rischio di grave sfruttamento lavorativo. Le segnalazioni sono quindi indirizzate ai Progetti antitratta territorialmente competenti per gli opportuni approfondimenti e il primo orientamento ai servizi.

Nel corso del 2025, i Progetti antitratta hanno finalizzato 3.444 nuove valutazioni, con un incremento del 20,5% rispetto al 2024, confermando la tendenza espansiva delle attività di identificazione. Anche per l'annualità del 2025 si evidenzia la prevalenza della componente maschile (52,5%), seguita dalla femminile (44,5%) e dalle persone transessuali (3%). Dal punto di vista della nazionalità, la Nigeria si conferma il principale Paese di origine (18,1%), seguita da Bangladesh (15,7%), Marocco (10,3%), Tunisia (8,2%), Costa d'Avorio (7,1%), Pakistan (6,4%), India (4,3%), Egitto (4,1%), Camerun (2,7%) e Perù (2,3%), mentre le restanti nazionalità rappresentano il 20,7% del totale.
L'analisi degli ambiti di sfruttamento evidenzia la conferma della prevalenza del grave sfruttamento lavorativo rispetto a quello sessuale.
Delle persone che hanno concluso il percorso di valutazione nel primo semestre 2026, circa il 70% sono state identificate quali vittime di tratta e grave sfruttamento, indipendentemente dalla presa in carico.

Nel corso del 2025, il Sistema antitratta ha inoltre formalizzato 845 nuove prese in carico, con un incremento dell'1,8% rispetto al 2024. Il 49,5% riguarda soggetti di genere maschile, il 45,2% femminile e il 5,3% persone transessuali. La Nigeria rappresenta il principale Paese di origine (23%), seguita da Marocco (11%), Tunisia (8,9%), India (8,3%), Bangladesh (7,8%), Pakistan (7,2%), Brasile (5%), Egitto (4,1%), Costa d'Avorio (3,1%) e Perù (2,6%), mentre la categoria "Altre nazionalità" aggrega ulteriori 40 Paesi di provenienza.

Le dinamiche di genere mostrano una prevalenza femminile nella componente nigeriana e ivoriana, una prevalenza transessuale tra le persone di nazionalità brasiliana e peruviana e una prevalenza maschile nelle restanti nazionalità. Si conferma il trend di riduzione della componente nigeriana (-0,4%), mentre risultano in crescita Tunisia, Bangladesh e Pakistan.
Le persone minorenni rappresentano il 2,6% del totale, con un incremento dello 0,3%. Si registra inoltre una riduzione delle fasce più giovani e un aumento della fascia over 40 (+4,5%).

Nel 2025 prevalgono le situazioni di grave sfruttamento lavorativo (42,1%), seguite da sfruttamento sessuale (25%) e persone destinate allo sfruttamento (13%). Le altre tipologie risultano residuali.

In merito al percorso di regolarizzazione, nel 2025 il 37,5% delle persone che accedono al Programma unico sono sprovviste di un titolo di soggiorno, mentre il 38% è richiedente di protezione internazionale, il 5,8% è titolare di una protezione internazionale, il 3,2% gode di un permesso per lavoro e il 2,1% è cittadino comunitario. Durante la presa in carico, per il 49,7% delle persone viene richiesto il permesso di protezione internazionale, per il 21,4% il permesso ex art. 18-ter del d.lgs. 286/98, mentre per l'8,3% il permesso ex art. 18 del d.lgs. 286/98 (giudiziario o sociale). Per il 12,8% delle persone non si rende necessario alcun titolo di soggiorno.

3. L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE 2022-25

L'attuazione del Piano 2022–2025 si è svolta in un triennio caratterizzato da importanti progressi, nuove sfide e un'evoluzione significativa del quadro nazionale e internazionale in materia di prevenzione e contrasto della tratta di esseri umani. La sua attuazione ha consentito di consolidare il sistema italiano, rafforzare i meccanismi di *governance* e aggiornare gli strumenti operativi, ponendo le basi per la definizione del Piano 2026-2028, che rappresenta un'evoluzione strategica e operativa coerente con le nuove sfide emerse nel contesto nazionale e internazionale.

Il processo di monitoraggio del Piano 2022-2025, svolto a conclusione del triennio nell'ambito del Comitato tecnico antitratta e dei Progetti del Programma unico, ha consentito di verificare le misure implementate e di acquisire un patrimonio prezioso di pratiche e strumenti a partire dal quale è oggi possibile definire nuovi obiettivi e azioni, al fine di rispondere adeguatamente alle trasformazioni del fenomeno e di rafforzare ulteriormente la capacità del sistema italiano di contrastare la tratta e i fenomeni ad essa connessi.

3.1. Le misure implementate su scala nazionale e locale

Nel corso del triennio 2022-2025, l'implementazione delle misure previste ha mostrato un impegno costante delle amministrazioni centrali, degli enti territoriali e degli organismi internazionali e del terzo settore, in un'ottica pienamente multidisciplinare.

Per quanto riguarda gli assi di intervento sviluppati nel Piano 2022-2025, l'asse della prevenzione ha evidenziato un'intensa operatività, fondata su un approccio trasversale e multi-attoriale che ha coinvolto amministrazioni centrali, enti territoriali, forze di polizia, organizzazioni del terzo settore e organismi internazionali, con l'obiettivo di favorire la tempestiva identificazione delle vittime di tratta e prevenire forme di sfruttamento sul territorio nazionale.
Con riferimento alla persecuzione del crimine, il Piano 2022–2025 ha promosso una strategia integrata fondata su un approccio multiagenzia e sul rafforzamento della cooperazione giudiziaria e sull'operatività coordinata tra forze investigative e autorità giudiziarie e tra queste e gli attori impegnati nella protezione delle vittime.
Gli interventi mirati alla protezione e assistenza delle vittime, svolti dai Progetti territoriali del Programma unico, hanno garantito servizi integrati, che hanno saputo adattarsi con flessibilità alle tendenze emerse nel triennio.
La direttrice della cooperazione, nel Piano 2022–2025, è stata delineata come una leva strategica per il rafforzamento della risposta sistemica alla tratta, ponendo particolare attenzione alla cooperazione internazionale, alla coesione interistituzionale, al coordinamento tecnico e alla condivisione dei dati.
Nel triennio di riferimento, le istituzioni italiane hanno attivato numerosi interventi di cooperazione allo sviluppo nei Paesi di origine e di transito, con l'obiettivo di contribuire alla riduzione dei fattori strutturali di vulnerabilità che espongono le persone al rischio di tratta e sfruttamento.
Il contributo delle diverse amministrazioni è stato determinante per l'effettiva implementazione delle azioni programmate per il triennio 2022-2025.

Il Ministero dell'interno ha condotto molte attività in materia di tratta, sempre in stretta collaborazione con il Dipartimento per le pari opportunità.
In particolare, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha promosso, in collaborazione con il Dipartimento per le pari opportunità e con altre amministrazioni competenti, un ampio percorso di disseminazione del Vademecum per la rilevazione, il referral e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità, strumento di notevole rilevanza stanti le indicazioni relative all'identificazione delle vittime di tratta e procedure di *referral* ivi contenute. In questo contesto, il Dipartimento ha partecipato alle riunioni della Segreteria scientifica attivata dal Ministero dell'interno per favorire l'implementazione del Vademecum ed ha contribuito alle formazioni sul tema della tratta rivolte a tutte le Prefetture del territorio nazionale. Anche il Dipartimento di pubblica sicurezza ha svolto molte attività per gli ambiti di propria competenza, partecipando alle riunioni del Comitato tecnico antitratta e contribuendo con la Direzione Centrale

Anticrimine e la Polizia postale ai lavori relativi al tema dello sfruttamento attraverso l'uso delle tecnologie digitali.
Tanto il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, quanto il Dipartimento di pubblica sicurezza, inoltre, hanno realizzato, grazie al supporto di EUAA e con la partecipazione del Dipartimento per le pari opportunità e del Numero nazionale antitratta, iniziative formative organizzate sul tema della tratta rivolte a personale delle Prefetture e operatori dei centri di accoglienza per richiedenti protezione internazionale e al personale della polizia di Stato, uffici immigrazione e squadre mobili.
Il Ministero dell'interno sta svolgendo, congiuntamente ad altre amministrazioni, i lavori relativi al recepimento del nuovo Patto europeo per la migrazione e l'asilo, ambito di interesse, ai fini del Piano, perché relativo ad aspetti rilevanti che attengono le persone provenienti da Paesi terzi, tra cui le vittime di tratta.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel corso di questi ultimi anni, ha avviato importanti iniziative volte alla prevenzione e al contrasto del fenomeno dello sfruttamento lavorativo e all'assistenza delle vittime e in questo contesto ha collaborato con il Dipartimento per le pari opportunità, stante la sempre maggior evidente necessità di un coordinamento su alcune attività di competenza delle due amministrazioni, in particolare per quel che riguarda le misure di assistenza rivolte a target spesso analoghi o con profili sovrapponibili.
In particolare, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nell'ambito delle attività connesse all'attuazione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022 e delle Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura, ha posto in essere una pluralità di iniziative per combattere lo sfruttamento lavorativo dei cittadini di Paesi terzi in agricoltura e promuovere il lavoro dignitoso, in collaborazione con i principali stakeholders a livello nazionale e locale. Gli interventi hanno permesso di accrescere la consapevolezza sul fenomeno e hanno consentito lo sviluppo e il consolidamento di sinergie e reti a livello regionale e locale attraverso un approccio multiagenzia. Nel ciclo di programmazione UE 2021-2027, le misure di prevenzione, contrasto e assistenza sono state estese a tutti i settori lavorativi. Sono attualmente in corso di realizzazione diversi progetti, finanziati dal Ministero del lavoro attraverso un utilizzo – in sinergia e complementarità – delle leve finanziarie europee e nazionali. Gli interventi sono affidati alle Regioni, anche nell'ambito di partenariati interregionali. Due progettualità coprono invece l'intero territorio nazionale, a titolarità, rispettivamente, dell'Ispettorato nazionale del lavoro in partenariato con

l'Organizzazione internazionale per le migrazioni e dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani in partenariato con Cittalia.

L'adozione del d.l. n. 145/2024, convertito nella l. n. 187/2025, che ha introdotto, tra le altre disposizioni, l'articolo 18-ter del d.lgs.286/98, ha segnato un traguardo importante per la tutela delle vittime di sfruttamento lavorativo, contribuendo a creare un contesto nel quale è sempre più necessaria l'individuazione di misure di coordinamento tra i sistemi di assistenza facenti capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Dipartimento per le pari opportunità, nonché al Ministero dell'interno, quale autorità competente in materia di asilo e immigrazione. Lo stesso d.l. 145/2024 ha inoltre previsto, all'art.6, per i cittadini titolari di permesso di soggiorno ex art. 18-ter e per i loro parenti e affini entro il secondo grado, l'ammissione a misure di assistenza finalizzate alla formazione e all'inserimento sociale e lavorativo. La specificazione, l'attuazione e l'individuazione delle modalità esecutive di tali misure avvengono tramite programmi individuali di assistenza, elaborati in coerenza con le Linee-Guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura. A inizio 2026 ha preso avvio un intervento sperimentale promosso dal Ministero del lavoro e da ANCI e Cittalia, a valere su risorse del Fondo nazionale politiche migratorie, dal titolo "Emersione dallo sfruttamento lavorativo e presa in carico delle vittime: la sperimentazione nazionale ANCI con i Comuni della rete SAI". Il progetto è finalizzato a coinvolgere in un'iniziativa multilivello dal valore strategico 10 Comuni aderenti alla rete SAI nella predisposizione delle misure di assistenza per le vittime di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro previste dalla norma.

Inoltre, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha una competenza specifica in materia di minori stranieri non accompagnati e sotto tale profilo ha svolto numerose attività rilevanti anche per quel che attiene la prevenzione del fenomeno della tratta e di protezione delle vittime. Infatti, le competenze attribuite alla Direzione generale per le politiche migratorie e per l'inserimento sociale e lavorativo dei migranti del Ministero, in materia di minori stranieri non accompagnati, rappresentano un elemento di rilievo anche nella prevenzione dei rischi di tratta e grave sfruttamento. La Direzione generale svolge un ruolo centrale nel censimento e nella gestione dei dati relativi ai minori presenti sul territorio nazionale, attività che consente di monitorare l'evoluzione dei flussi, individuare tempestivamente situazioni di vulnerabilità e orientare adeguatamente gli interventi di tutela.

Inoltre, la Direzione generale è responsabile dell'emissione del parere previsto dall'articolo 32 del Testo unico sull'immigrazione, che assume particolare rilievo nei processi di regolarizzazione e nei passaggi verso l'autonomia per i minori che raggiungono la maggiore età.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha inoltre rafforzato la capacità degli operatori attraverso formazione specialistica, strumenti operativi e linee guida rivolte a enti locali, gestori dei servizi e personale sociale, al fine di uniformare le prassi di identificazione e presa in carico dei minori a rischio e di favorire percorsi di autonomia che riducano la loro esposizione a forme di sfruttamento. Le azioni sono state realizzate in raccordo con le altre amministrazioni competenti e con gli strumenti operativi di sistema, come il Vademecum operativo per la "Presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati", elaborato e diffuso dal Ministero dell'interno.

In tale contesto, assumono rilievo anche le attività dell'Ispettorato nazionale del lavoro, che ha investito in specifiche attività, quali quelle nell'ambito dei progetti "SU.PR.EME.", "ALT Caporalato!", "ALT Caporalato D.U.E.", "ALT Caporalato T.R.E.", in corso di realizzazione in continuità con i precedenti "SU.PR.EME.", "A.L.T. Caporalato!", "A.L.T. Caporalato D.U.E." e in percorsi di sensibilizzazione e aggiornamento rivolti sia al proprio personale ispettivo che a interlocutori esterni, tra cui consulenti del lavoro, organizzazioni datoriali, sindacati, università e forze armate.

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ha contribuito all'attuazione del Piano sotto vari profili, in particolare per quel che riguarda il coordinamento con le organizzazioni internazionali e le autorità degli altri Paesi e per il lavoro che viene svolto per la raccolta e l'analisi dei dati che viene fornita alle organizzazioni internazionali e al Dipartimento di Stato americano per il Rapporto annuale sulla tratta (TIP). Il Ministero, inoltre, svolge alcune attività di prevenzione e contrasto alla tratta tramite progetti finanziati dai Fondi migrazione e premialità della Direzione generale per i servizi ai cittadini all'estero e le politiche migratorie, in collaborazione con le principali Agenzie delle Nazioni Unite competenti.
In aggiunta, grazie alla proficua e costante attività del Ministero, l'Italia ha sviluppato una partnership ormai consolidata con l'Ufficio del Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta di esseri umani dell'Organizzazione per la sicurezza e cooperazione in Europa (OSCE).
Un punto di eccellenza è rappresentato dal programma di formazione con simulazione dal vivo ospitato presso il Centro di eccellenza per le Unità di polizia di stabilità (CoESPU) di Vicenza dell'Arma dei Carabinieri. Tali simulazioni

costituiscono un modello di buone prassi a livello internazionale, in quanto forniscono una formazione avanzata a professionisti provenienti da diversi settori, tra cui forze dell'ordine, magistrati, assistenti sociali e interpreti, attraverso scenari realistici che riflettono la complessità dei casi di tratta, valorizzando un approccio centrato sulla vittima e basato sui diritti umani. In particolare, la simulazione regionale mediterranea, svoltasi dal 7 all'11 ottobre 2024, rivolta a diversi professionisti di sei Stati partecipanti OSCE (Italia, Malta, Spagna, Algeria, Egitto e Tunisia), testimonia il ruolo attivo dell'Italia nella promozione della cooperazione transfrontaliera e dello scambio di conoscenze.

In tale quadro, merita specifica menzione anche il contributo assicurato dall'Italia nell'ambito del Programma EL PACCTO 2.0 (iniziativa europea coordinata dal MAECI ed eseguita dall'IILA), con particolare riferimento alle attività di *capacity building* e cooperazione tecnico-operativa in materia di contrasto alla tratta e al traffico di esseri umani nell'area latino-americana. Attraverso l'expertise messa a disposizione dalla Polizia di Stato, sono state realizzate iniziative formative e operative rivolte a pubblici ministeri, dirigenti di polizia e investigatori specializzati di numerosi Paesi dell'America Latina, con l'obiettivo di rafforzare le capacità di prevenzione, individuazione, investigazione e protezione delle vittime.
In particolare, nell'ambito di EL PACCTO 2.0, sono stati valorizzati il modello italiano di contrasto alla tratta e al traffico di esseri umani, le buone prassi in materia di identificazione e protezione delle vittime vulnerabili, nonché gli strumenti investigativi relativi ai fenomeni emergenti del *cyber-trafficking*, del *cyber-smuggling*, delle scomparse di persone vulnerabili e delle indagini finanziarie correlate ai flussi illeciti generati dalle reti criminali transnazionali.
Tali attività hanno contribuito a rafforzare il dialogo operativo tra reti specializzate latinoamericane, tra cui REDTRAM e Red Lynx, nonché a favorire forme di cooperazione rafforzata con organismi quali Ameripol, Interpol ed Eurojust, confermando il ruolo dell'Italia quale partner di riferimento nella promozione di modelli integrati, multiagenzia e *victim-centred* di contrasto alla tratta.

Un contributo significativo all'attuazione del Piano è stato assicurato anche dalle forze di polizia, ciascuna per le proprie competenze. L'Arma dei Carabinieri ha svolto numerose attività relative alla tratta e al grave sfruttamento. Tramite il Comando per la tutela del lavoro ha avuto un ruolo di primo piano nelle attività della piattaforma EMPACT di Europol. L'Arma dei Carabinieri ha partecipato a nove azioni operative strategiche, tre delle quali in qualità di co-leader, relative allo sfruttamento lavorativo, alle giornate d'azione congiunta contro il caporalato agricolo e al traffico di persone provenienti dalla Cina.

La Guardia di Finanza ha dedicato specifiche attività formative al tema della tratta di esseri umani, integrandolo sia nei corsi di formazione iniziale sia nei percorsi di aggiornamento successivi, con l'obiettivo di rafforzare la capacità operativa del personale nell'individuazione delle condotte di sfruttamento, anche in connessione con fenomeni di criminalità economica.
Parallelamente, la Polizia di Stato ha preso parte alle già citate iniziative formative rivolte al personale degli uffici immigrazione e delle squadre mobili, organizzate dal Dipartimento della pubblica sicurezza in collaborazione con il Dipartimento per le pari opportunità e con il supporto dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA).
A tale contributo si aggiunge l'impegno della Polizia di Stato nell'ambito del Programma EL PACCTO 2.0, attraverso attività specialistiche di *capacity building* e assistenza tecnico-operativa rivolte alle autorità investigative e giudiziarie di Paesi latinoamericani impegnati nel contrasto alla tratta e al traffico di esseri umani. In tale contesto, l'expertise italiana ha contribuito alla formazione di investigatori specializzati, al rafforzamento delle capacità di analisi e *web patrolling*, allo sviluppo di metodologie investigative in materia di *cyber-trafficking* e *cyber-smuggling*, nonché alla disseminazione di buone prassi in materia di riconoscimento delle vittime, ascolto protetto e tutela delle persone vulnerabili.

Inoltre, particolarmente rilevante è stato il coinvolgimento della Polizia postale, che in diversi territori ha collaborato con i Progetti antitratta in attività formative dedicate alle forme di sfruttamento sessuale che si sviluppano e si alimentano attraverso l'uso delle tecnologie digitali. Si tratta di un ambito in forte crescita, che richiede competenze specialistiche e aggiornate. Proprio per questo, nel 2024 il Dipartimento ha istituito uno specifico gruppo di lavoro del Comitato tecnico antitratta, dedicato all'approfondimento delle dinamiche online della tratta e al rafforzamento dei protocolli operativi a tutela delle vittime, in particolare minori e giovani donne.

Attività formative di rilievo sul tema sono state svolte in diversi contesti su iniziativa di una compagine molto ampia di soggetti. Tra queste merita di essere menzionata la formazione organizzata dalla Scuola superiore di magistratura che sul tema della tratta e dello sfruttamento ha promosso diversi seminari formativi rivolti alla magistratura con il coinvolgimento di esperti del Sistema antitratta.

Il contributo delle organizzazioni internazionali, infine, è stato determinante, in particolare per quel che riguarda le attività di pre-identificazione delle vittime di

tratta e grave sfruttamento e di attivazione di meccanismi efficaci di *referral* per la loro adeguata assistenza.

3.2. Le attività del Dipartimento per le pari opportunità

Nel corso del triennio il Dipartimento per le pari opportunità ha svolto il proprio mandato quale Meccanismo equivalente e dunque autorità nazionale di coordinamento in materia di tratta di persone e grave sfruttamento, svolgendo, così come previsto dalla normativa vigente, compiti di indirizzo e coordinamento con riguardo agli interventi di prevenzione del fenomeno e di protezione e assistenza delle vittime e garantendo le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione dei Progetti che svolgono il Programma unico ex art. 18, comma 3-bis, del d.lgs. 286/98.
Sotto tale profilo, nel triennio si è assicurata la conclusione del Bando 5 e sono stati pubblicati i Bandi 6 e 7 per i Progetti di assistenza a favore delle vittime della tratta e grave sfruttamento, che hanno garantito il finanziamento dei 21 Progetti territoriali, per un importo complessivo pari ad euro 57.600.000,00.

Inoltre, in una prospettiva di *governance* multiagenzia, il Dipartimento ha favorito il coordinamento con le altre amministrazioni, le organizzazioni internazionali e i diversi soggetti della società civile rilevanti in questo ambito. Ha partecipato a tavoli e riunioni promosse da altre organizzazioni, contribuito alla redazione di documenti per i quali era richiesto lo specifico contributo sul tema della tratta, ha preso parte a seminari e formazioni realizzati da altre amministrazioni o da realtà territoriali, tra cui i Progetti antitratta.

Al fine di adempiere a quanto richiesto dall'Unione europea e dunque recepire, nei termini assegnati, la direttiva europea 2024/1712/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, il Dipartimento ha dato impulso ai lavori volti a definire le modifiche normative necessarie alla trasposizione della direttiva stessa e, a tal fine, ha costituito un gruppo di lavoro interministeriale, coinvolgendo le amministrazioni maggiormente interessate per i profili di rispettiva competenza. Il lavoro è confluito del decreto legislativo 115/26 approvato dal Consiglio dei ministri il 4 giugno 2026 e pubblicato il 1° luglio 2026.

La convocazione della Cabina di regia antitratta ha permesso di mantenere un coordinamento politico-operativo efficace. La Cabina ha svolto un ruolo essenziale nell'allineamento delle priorità tra amministrazioni centrali e attori territoriali,

contribuendo alla valutazione delle misure attuate e all'identificazione delle aree di intervento da rafforzare, anche in vista della stesura del presente Piano.

Inoltre, le riunioni del Comitato tecnico antitratta, promosse dal Dipartimento e intensificate attraverso la costituzione di gruppi di lavoro tematici ad inizio 2024, hanno rappresentato momenti di incontro chiave per rafforzare la cooperazione e lo scambio multiagenzia.
Nell'ambito di un processo partecipativo, che ha visto coinvolti i componenti del Comitato tecnico antitratta, è stata adottata nel 2023 la versione aggiornata del Meccanismo nazionale di *referral* (MNR), strumento essenziale per un coordinamento multiagenzia di tutti gli attori potenzialmente coinvolti nella lotta alla tratta. In tal senso l'Italia era già in linea con quanto richiesto dall'art. 11, par. 4, della direttiva 2024/1712/UE che chiede agli Stati membri di dotarsi di tale meccanismo. Inoltre, con l'introduzione dell'art. 13 comma 3-quater della l. 228/03 tale importante strumento è oggi disciplinato da una norma di fonte primaria, la quale prevede nel dettaglio le indicazioni e procedure che il Meccanismo deve prevedere.

La costituzione di gruppi tematici nell'ambito del Comitato tecnico antitratta ha consentito un lavoro più agevole ed efficace e costituito l'occasione per la formulazione di contributi tecnici fondamentali, dando attuazione ad alcuni obiettivi previsti nel Piano 2022-2025 e ponendo le basi per la definizione degli obiettivi e le azioni del Piano 2026–2028.
In particolare, nell'ambito dell'Asse della prevenzione, al fine di perseguire l'obiettivo di adottare misure volte al miglioramento della capacità del sistema italiano di identificare prontamente e sin dall'arrivo le vittime di tratta e grave sfruttamento e di adottare procedure di *referral* per la loro adeguata assistenza, il gruppo ha curato la redazione di un documento di natura tecnica contenente "Linee di indirizzo del Comitato tecnico 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*" (si veda par. 5.1.2.), diffuse nel mese di novembre 2025 a cura del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno alle Prefetture di tutto il territorio nazionale.
Nell'ambito del gruppo che ha lavorato sull'Asse della persecuzione del crimine, è stato svolto un lavoro di studio e approfondimento sul tema dello sfruttamento sessuale indoor ed in particolare mediante le piattaforme digitali, al fine di migliorare la capacità del sistema di contrastare efficacemente tale fenomeno particolarmente sommerso e di difficile individuazione e consentire l'emersione e la tutela dei diritti delle vittime, nonché adottare misure in linea con quanto richiesto

dalla direttiva 2024/1712/UE. Il gruppo di lavoro ha condiviso esperienze e metodologie di intervento, tentando di individuare possibili soluzioni per migliorare la capacità di intercettare il fenomeno e favorire la tutela delle persone vulnerabili vittime di forme di sfruttamento.
L'obiettivo del gruppo di lavoro dedicato all'Asse dell'assistenza e protezione delle vittime è stato quello di sviluppare strumenti che consentissero un'applicazione pratica ed effettiva del Meccanismo nazionale di *referral*, così come richiesto, peraltro, dal GRETA nell'ultimo Rapporto sull'Italia ed in virtù dell'attenzione posta dalla direttiva 2024/1712/UE (art. 11) ai Meccanismi nazionali di *referral*. Il risultato del lavoro del gruppo è costituito dalle 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, documento che promuove la creazione e il rafforzamento delle reti locali di coordinamento - definite Meccanismi locali di *referral* - mediante la sottoscrizione di Protocolli d'intesa multiagenzia e la costituzione di Tavoli interistituzionali regionali.
Il gruppo di lavoro che ha lavorato sull'asse della cooperazione ha avviato una riflessione condivisa tra i soggetti e le amministrazioni interessate sulla modalità con cui attualmente è effettuata la raccolta di dati relativi alla tratta di esseri umani e ai reati ad essa connessi e su eventuali margini di miglioramento al fine di renderla omogenea, affidabile ed in linea con gli standard internazionali e recepire la disposizione contenuta nell'art. 19-bis della direttiva europea 2024/1712/UE.

Inoltre, nell'ottica di promuovere iniziative in linea con quanto previsto dal Piano 2022-2025 e rispondere alle esigenze emerse nel corso del triennio, per quel che riguarda in particolare i trend evidenziati dal Numero nazionale antitratta, il DPO ha rafforzato la collaborazione con soggetti particolarmente rilevanti per quel che attiene l'assistenza e protezione delle vittime di tratta e grave sfruttamento. In particolare, ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC), finalizzato allo svolgimento di attività di interesse comune ed in particolare alla formazione del personale aeroportuale per il riconoscimento dei casi di tratta di esseri umani e con il Consiglio Nazionale dell'Ordine Assistenti Sociali (CNOAS).

Nel corso del triennio è stata promossa una campagna nazionale di sensibilizzazione, volta a informare l'opinione pubblica sul fenomeno della tratta e sull'importanza della tutela delle vittime. La campagna di comunicazione, inaugurata con uno spot televisivo trasmesso per un periodo su RAI a partire dal 18 ottobre 2024, sottolinea il ruolo cruciale della collaborazione collettiva nella prevenzione e nel contrasto della tratta di esseri umani.

Nel contesto internazionale, il Dipartimento ha rafforzato considerevolmente l'impegno nelle relazioni con gli altri Paesi, tra cui Stati Uniti, Regno Unito, Turchia e Ucraina, che hanno svolto visite di scambio in Italia nel corso del triennio, grazie al supporto delle agenzie ONU.

La nomina da parte della Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, On. Eugenia Roccella, e il Vicepresidente del Consiglio dei ministri e Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, On. Antonio Tajani, dell'Inviato speciale sui temi della tratta di esseri umani, ha contribuito al rafforzamento del Dipartimento sotto tale profilo. L'Inviato speciale ha compiti di interlocuzione con le organizzazioni europee e internazionali e con i principali partner e di coordinamento tecnico delle diverse amministrazioni nazionali coinvolte.

Il Dipartimento ha inoltre sviluppato e mantenuto una partnership solida e proficua con l'Ufficio del Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta di esseri umani dell'OSCE, anche attraverso la partecipazione e l'organizzazione di numerosi eventi di formazione. Oltre alle già citate attività di formazione con simulazione dal vivo ospitate presso il CoESPU di Vicenza dell'Arma dei Carabinieri, l'OSCE ha organizzato, il 21-22 maggio 2025 congiuntamente con il Ministero del lavoro e delle politiche sociale e il Dipartimento per le pari opportunità, il workshop "*On Strengthening the capacity of labour inspectors in identification and referral of victims of Trafficking in Human Beings*", una formazione specializzata per l'identificazione precoce e proattiva delle vittime rivolta agli Ispettori del lavoro provenienti da Italia, Croazia, Cipro, Grecia, Malta, Montenegro, Nord Macedonia, Portogallo e Spagna. Inoltre, in collaborazione con il DPO e l'Arma dei Carabinieri, il 22 ottobre 2025, l'OSCE ha condotto un ulteriore workshop "*On Recommendations of the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings on the need to enhance anti-trafficking prevention amid mass migration flows*".

Una proficua collaborazione vi è stata inoltre con il Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta del Consiglio d'Europa - GRETA, che, a conclusione del terzo ciclo di valutazione, ha effettuato una visita in Italia dal 13 al 17 febbraio 2023 ed ha pubblicato, il 23 febbraio 2024, un Rapporto seguito da Raccomandazioni del Comitato delle Parti, adottato il 21 giugno 2024 relativamente all'implementazione della Convenzione di Varsavia. Il Dipartimento ha raccolto tali raccomandazioni ed

intende, con il presente Piano, delineare attività specifiche volte ad adottare le misure proposte.

In ambito europeo, il Dipartimento ha partecipato alle riunioni organizzate dall'Ufficio del Coordinatore antitratta dell'UE, finalizzate a mantenere salda la rete dei Coordinatori nazionali antitratta e a garantire una omogeneità di interventi in linea con quanto previsto dalla Strategia europea. Il 21-22 marzo 2023, la Coordinatrice antitratta dell'UE ha svolto una visita in Italia ed ha espresso particolare apprezzamento per la complessità e l'articolazione del sistema italiano, evidenziandone la coerenza con il quadro normativo europeo, nonché l'impegno significativo del Governo nella lotta alla tratta, a livello nazionale, europeo e internazionale.

4. IL CONTESTO NORMATIVO

4.1. La normativa internazionale

Il Piano si inserisce nel solco degli impegni assunti dall'Italia nell'ambito degli strumenti internazionali ed europei, tra cui il Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, adottato a New York con la Risoluzione A/RES/55/25 il 15 novembre 2000, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 16 maggio 2005 (Convenzione di Varsavia) e la direttiva 2011/36/UE, recentemente aggiornata dalla direttiva 2024/1712/UE.

Tali strumenti definiscono un quadro giuridico comune per la prevenzione della tratta, la protezione e l'assistenza delle vittime, nonché il perseguimento dei responsabili, riconoscendo la centralità dell'approccio basato sui diritti umani e la necessità di un impegno condiviso a tutti i livelli di *governance*.

In primo luogo, il **Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini** addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite, ha inaugurato una definizione in chiave moderna del reato di tratta di esseri umani (*trafficking of human beings)*, distinguendolo dal traffico di migranti (*smuggling of migrants*).

A detta del Protocollo, costituisce tratta di persone la condotta volta al "*reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o accogliere persone tramite l'impiego o la minaccia dell'impiego di forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, di frode, inganno, abuso di potere o di posizioni di*

vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha l'autorità sull'altra a scopo di sfruttamento". Si precisa, peraltro, che "*questo comprende come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi*". Si prevede che l'elemento del consenso della vittima sia irrilevante nel caso in cui sia stato usato uno qualsiasi dei mezzi di coercizione indicati. Nel caso in cui il reato venga commesso nei confronti di minori esso è punibile anche in assenza dell'utilizzo dei metodi di coercizione.

Il Protocollo sul *trafficking*, per la prima volta, ha investito gli Stati della responsabilità di adottare misure idonee a garantire un efficace contrasto del fenomeno e contestualmente la dovuta assistenza e protezione alle vittime.

Tali misure riguardano la tutela della riservatezza e dell'identità delle vittime in ambito processuale, l'attuazione di misure relative al recupero fisico, psicologico e sociale delle stesse mediante la predisposizione di alloggio, consulenza relativa ai loro diritti, assistenza medica psicologica e materiale, opportunità di impiego e di istruzione e protezione delle vittime stesse sotto il profilo della loro incolumità fisica.

Si prevede, ancora, l'adozione di misure atte a prevenire la tratta, mediante attività di informazione, campagne di sensibilizzazione e cooperazione bilaterale o multilaterale, anche al fine di scoraggiare la richiesta che incrementa tutte le forme di sfruttamento.

Il Protocollo contiene infine la clausola di salvaguardia relativa agli obblighi e ai diritti ai sensi del diritto internazionale con particolare riferimento a quelli previsti dalla Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 relativi allo Status dei Rifugiati ed il principio di *non refoulement.*

L'Italia ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite con la legge 16 marzo 2006, n. 146.

Altrettanto significativa, nel contesto internazionale, è la **Convenzione del Consiglio d'Europa n. 197 sulla lotta alla tratta di esseri umani**, adottata a Varsavia il 16 maggio 2005, che si propone l'obiettivo di prevenire e combattere la tratta, proteggere i diritti delle vittime di tale crimine, delineando un quadro completo di misure atte a fornire loro protezione e assistenza e promuovere la cooperazione internazionale.

La Convenzione, ratificata in Italia con la legge 2 luglio 2010 n. 108, fornisce una definizione del crimine della "tratta di persone" in analogia con quella formulata dalle Nazioni Unite e rafforza l'approccio integrato e centrato sulla persona delineato dal Protocollo delle Nazioni Unite, sottolineando la responsabilità degli

Stati e la necessità di una cooperazione internazionale effettiva per prevenire la tratta, proteggere le vittime e perseguire i responsabili.
La Convenzione del Consiglio d'Europa introduce un approccio esplicitamente fondato sui diritti umani, ponendo al centro la tutela e il recupero delle vittime.
Essa prevede sanzioni efficaci e dissuasive nei confronti dei trafficanti, inclusa la confisca dei proventi del reato e impone agli Stati Parte di adottare misure efficaci di prevenzione nonché di garantire standard minimi di protezione e assistenza alle vittime, chiedendo agli Stati di assicurare misure necessarie ad identificare le vittime di tratta in collaborazione con le organizzazioni che svolgono un ruolo di sostegno, di assicurare alle presunte vittime un periodo di recupero e riflessione, l'accesso a cure mediche, supporto psicologico, alloggio sicuro e, se necessario, un permesso di soggiorno.
La Convenzione stabilisce inoltre che sia garantito alle vittime accesso alle informazioni sulle procedure giudiziarie e un risarcimento del danno subito, anche mediante un fondo statale. Prevede infine che gli Stati stabiliscano la possibilità di non comminare sanzioni penali alle vittime che sono state coinvolte nelle attività illecite, quando ne siano costrette.
Un elemento di rilievo è l'istituzione del Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani – GRETA – meccanismo indipendente di monitoraggio incaricato di valutare periodicamente il livello di attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa da parte degli Stati Parte.
Con riferimento all'ultimo Rapporto, pubblicato il 23 febbraio 2024, il GRETA ha riconosciuto che il quadro legislativo e istituzionale italiano in materia di lotta alla tratta costituisce una solida base per le azioni antitratta. Ha inoltre positivamente evidenziato alcuni elementi sintomatici di un avanzamento del Sistema antitratta italiano. In particolare il gruppo di esperti ha apprezzato l'adozione del secondo Piano 2022-2025, in linea con le precedenti raccomandazioni del gruppo; l'attuazione di piani specifici per il contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e alla violenza e allo sfruttamento sessuale sui minori; l'aumento dei finanziamenti per l'assistenza alle vittime; gli sforzi compiuti per assicurare l'accesso gratuito all'assistenza legale per le vittime e il ruolo cruciale svolto dalle organizzazioni specializzate nell'informare le vittime dei propri diritti; i progressi nell'ambito della tutela dei minori stranieri non accompagnati vittime di tratta.
Il GRETA ha invitato lo Stato italiano ad adottare ulteriori misure volte all'assistenza e protezione delle vittime, tra cui misure volte ad identificare le vittime di tratta sin dal loro arrivo alle frontiere, a prevenire la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, nonché ad assistere le vittime, tramite il loro inserimento sociale, ad introdurre una norma sulla non punibilità delle vittime di tratta coinvolte in attività illecite, a rafforzare le misure a tutela dei minorenni vittime di tratta, ad

introdurre il periodo di recupero e riflessione e a garantire l'effettiva possibilità per le vittime di ottenere un regolare permesso di soggiorno.

4.2. La normativa europea

Per quel che attiene al contesto europeo, la lotta alla tratta costituisce da tempo una priorità per l'Unione Europea, la cui strategia si incentra sui diritti delle vittime nel rispetto dell'identità di genere maschile e femminile e con una prioritaria attenzione nei confronti dei minori.

La **direttiva europea 2011/36/UE** concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, oggi modificata dalla **direttiva 2024/1712/UE,** adottata dal Parlamento europeo e del Consiglio il 13 giugno 2024, recepita con decreto legislativo 12 giugno 2026 n. 115, contiene disposizioni rilevanti afferenti le misure investigative e giudiziarie per un effettivo contrasto del crimine della tratta, misure volte alla prevenzione del fenomeno ed infine misure finalizzate a garantire assistenza e sostegno sia dal punto di vista sociale che legale.

Se già la direttiva del 2011 aveva introdotto una nozione più ampia del concetto di tratta di esseri umani, chiarendo che dovesse considerarsi rilevante anche lo sfruttamento nell'ambito dell'accattonaggio e delle attività criminali, la direttiva 2024/1712/UE introduce, tra i fini di sfruttamento a cui può tendere chi commette il reato di tratta, tre nuove forme, quali lo sfruttamento della maternità surrogata, del matrimonio forzato e dell'adozione illegale.

Si prevede, inoltre, sulla scorta di quanto previsto dalle Convenzioni internazionali, che il consenso della vittima allo sfruttamento sia irrilevante in presenza di uno dei metodi coercitivi indicati e che, ove la vittima sia minore di età, la condotta sia punita anche in assenza di tali metodi coercitivi.

Sul piano sanzionatorio, la direttiva impone agli Stati membri di prevedere pene effettive, proporzionate e dissuasive. Sotto tale profilo la direttiva del 2024 ha introdotto specifiche aggravanti quando il reato sia posto in essere mediante tecnologie dell'informazione e della comunicazione ed ha ampliato le misure sanzionatorie a carico delle persone giuridiche che debbano essere ritenute responsabili per il medesimo reato.

Si prevede inoltre che gli Stati membri adottino misure volte a conferire alle autorità nazionali competenti il potere di non perseguire né imporre sanzioni penali alle vittime di tratta coinvolte in attività criminali o illecite che siano state costrette a compiere in virtù della propria condizione.

Parallelamente, la direttiva pone grande attenzione all'aspetto della protezione e assistenza delle vittime, imponendo agli Stati membri di adottare misure necessarie

ad istituire meccanismi miranti alla rapida identificazione delle vittime di tratta e a garantire loro adeguato supporto non appena vi sia il ragionevole motivo di ritenere che la persona sia vittima di tratta. L'assistenza ed il sostegno non devono essere subordinati alla volontà della persona di collaborare nelle indagini penali o nel procedimento giudiziario. Si prevede inoltre che le misure di assistenza siano fornite su base consensuale e informata e che quest'ultimo aspetto riguardi in particolare il diritto al periodo di recupero e riflessione e di chiedere la protezione internazionale.

La direttiva contiene, inoltre, norme che dispongono le misure atte a fornire tutela delle vittime nelle indagini e nel corso del procedimento penale nonché l'obbligo a carico degli Stati di consentire alle vittime di tratta accesso ai sistemi vigenti di risarcimento per le vittime di reati dolosi violenti, anche eventualmente istituendo un fondo nazionale per le vittime o uno strumento analogo.

Particolare attenzione è dedicata ai minori vittime di tratta, prevedendo che gli Stati debbano prevedere azioni specifiche e basate su una valutazione individuale intese a proteggere, assistere e sostenere le vittime minorenni. Si prevede inoltre che, ove l'età della vittima sia incerta e vi sia un motivo di ritenere che sia minore, la persona deve essere considerata minorenne.

Sotto il profilo della prevenzione, si richiede agli Stati membri di adottare le misure necessarie per scoraggiare o ridurre la domanda, prevedendo che l'uso consapevole di servizi forniti da una vittima di tratta costituisca reato e si individuano misure specifiche che ciascuno deve adottare, tra cui in particolare campagne di sensibilizzazione e informazione e programmi di ricerca e istruzione e la promozione di formazione regolare dei funzionari che possono entrare in contatto con le vittime effettive o potenziali.

Per quel che riguarda la *governance*, la direttiva europea richiede agli Stati di istituire un coordinatore nazionale antitratta o un meccanismo equivalente, che collabori con i pertinenti organismi nazionali ed in particolare con le autorità di contrasto e con le organizzazioni della società civile; di adottare un Piano nazionale di azione contro la tratta, che definisca gli obiettivi strategici e le misure volte a prevenire e contrastare il fenomeno nonché a proteggere le vittime ed infine di creare un sistema per la registrazione, produzione e fornitura di dati statistici per monitorare l'efficacia del sistema.

Devono essere inoltre citate, quali disposizioni rilevanti per le vittime di tratta nel contesto europeo, le disposizioni contenute nel Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio europeo nel 2024, che prevedono misure specifiche volte all'identificazione delle vulnerabilità già nella

fase preliminari degli accertamenti, al rispetto di esigenze procedurali e delle esigenze di accoglienza particolari.

Le vittime di tratta rientrano, infatti, tra le categorie di persone con esigenze particolari procedurali e di accoglienza di cui all'art. 24 della **direttiva (UE) 2024/1346** (c.d. Direttiva Accoglienza).

Per quanto attiene l'identificazione delle vulnerabilità, la nuova normativa prevede che essa possa avvenire già dalla fase preliminare degli accertamenti. Il **regolamento 2024/1356/UE** (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 prevede che i cittadini di paesi terzi sottoposti agli accertamenti siano oggetto di un controllo preliminare delle vulnerabilità da parte di personale specializzato delle autorità preposte, formato a tal fine, con l'obiettivo di individuare se un cittadino di paese terzo possa essere un apolide vulnerabile o una vittima di tortura o di altri trattamenti inumani o degradanti o avere esigenze particolari. La stessa norma, al paragrafo 3, prevede che, ai fini di tale controllo delle vulnerabilità, le autorità preposte agli accertamenti possano essere assistite da organizzazioni non governative e, se del caso, dal personale medico qualificato. Il paragrafo 4 prevede che "*se vi sono indicazioni di vulnerabilità o di esigenze di accoglienza o procedurali particolari, il cittadino di paese terzo interessato riceve un sostegno tempestivo e adeguato, in strutture adeguate*".

Infine, l'art. 17 prevede che il "modulo consuntivo" che deve essere compilato dalle autorità preposte all'esito degli accertamenti, contenga "*informazioni pertinenti sul controllo preliminare delle vulnerabilità effettuato in conformità dell'articolo 12, paragrafo 3, in particolare le vulnerabilità o le esigenze di accoglienza o procedurali particolari individuate*".

Il **regolamento 2024/1348**, abrogando la direttiva 2013/32, stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione Europea, prevedendo garanzie procedurali particolari per i richiedenti protezione internazionale la cui capacità di godere dei diritti e adempiere gli obblighi previsti dal presente regolamento è limitata a causa di circostanze individuali, quali vulnerabilità specifiche.

In particolare, l'art. 13 par. 8 prevede specifiche competenze in capo al personale che conduce i colloqui con i richiedenti, e tra queste la conoscenza generale dei fattori che potrebbero compromettere la capacità del richiedente di sostenere il colloquio, "*quali indicazioni del fatto che in passato possa essere stato torturato o possa essere stato vittima della tratta di esseri umani*".

L'art. 20 del sopra citato regolamento prevede che le autorità competenti valutino individualmente se il richiedente necessiti di garanzie procedurali particolari e che tale valutazione "*può essere messa a disposizione dell'autorità accertante, alla quale può altresì essere trasmesso l'esito della valutazione, previo consenso del richiedente*". Il paragrafo 4 della stessa norma prevede che l'autorità competente possa "*indirizzare il richiedente, previo suo consenso, al professionista del settore medico o psicologo opportuno o a un altro professionista per una consulenza in merito alla necessità di garanzie procedurali particolari del richiedente, dando priorità ai casi in cui vi sia motivo di ritenere che il richiedente possa essere stato vittima di tortura, di stupro o di un'altra forma grave di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere e che ciò potrebbe incidere negativamente sulla sua capacità di partecipare efficacemente alla procedura*". Conseguentemente l'autorità accertante decide il tipo di garanzie procedurali particolari che possono essere fornite al richiedente.

L'art. 21 prevede che al richiedente individuato come persona che necessita di garanzie procedurali particolari sia fornito il necessario sostegno per consentirgli di godere dei diritti e adempiere gli obblighi previsti dal regolamento per tutta la durata della procedura di protezione internazionale. Inoltre, prevede che, qualora l'autorità accertante, anche sulla base della valutazione di un'altra autorità nazionale pertinente, ritenga che non possa essere fornito il necessario sostegno di cui sopra, alla persona non si applichino la procedura d'esame accelerata di cui all'articolo 42 o la procedura di frontiera di cui all'articolo 43.

Il **regolamento 2024/1347** abroga la direttiva 2011/95/UE e introduce nuove disposizioni sulle qualifiche di beneficiario di protezione internazionale.

Il considerando 37 inserisce la tratta, ed in particolare i matrimoni forzati, la tratta di minori e il lavoro minorile, nonché la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale, tra le forme di persecuzione.

L'art. 2 par. 2 prevede che il regolamento non si applichi "*a status umanitari nazionali concessi dagli Stati membri a cittadini di paesi terzi o apolidi che non rientrano nell'ambito di applicazione del presente regolamento. Gli status umanitari nazionali, ove concessi, non devono comportare il rischio di confusione con la protezione internazionale*". Tale norma assume rilievo con riferimento alle persone titolari dei permessi di soggiorno di cui agli artt. 18, 18 bis e 18 ter del d.lgs. 286/98.

L’art. 20 prevede che le autorità competenti tengano conto di esigenze particolari che possono presentare alcuni beneficiari di protezione internazionali, tra le quali rientrano anche le vittime di tratta.
Infine, la direttiva 2024/1346, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, contiene norme a tutela dei richiedenti con esigenze di accoglienza particolari, prevedendo che le autorità debbano esperire una valutazione specifica su tale aspetto e che alcune persone, tra cui le vittime di tratta, rientrano tra coloro che hanno maggiori probabilità di avere esigenze di accoglienza particolari (art. 24).
L’art. 25 al par. 2 prevede che il personale che valuta le esigenze di accoglienza particolari sia formato “*per individuare i segnali indicanti che un richiedente ha esigenze di accoglienza particolari e per rispondere a tali esigenze, una volta individuate*”, con ciò consentendo di prevedere la necessità di una particolare attenzione anche agli indicatori di tratta e/o grave sfruttamento.
L’art. 28 prevede che le persone che sono state “*oggetto di tratta, o che abbiano subito torture, stupri o altri gravi atti di violenza psicologica, fisica o sessuale, ivi incluse le violenze a matrice sessuale, di genere, razziale o religiosa, ricevano il trattamento e l'assistenza necessari sul piano medico e psicologico, tra cui gli opportuni servizi di riabilitazione e consulenza, ove necessario, per il danno provocato da tali atti*”. Il paragrafo 2 prevede che coloro che si occupano di tali persone debbano ricevere una specifica formazione in merito alle loro esigenze e ai trattamenti adeguati.
Infine, il **regolamento 2024/1351**, sulla gestione dell’asilo e della migrazione, contiene disposizioni che garantiscono che la vulnerabilità e le esigenze particolari dei richiedenti protezione internazionale siano tenute in debita considerazione, nell’ambito delle politiche di gestione dell’asilo e della migrazione, del meccanismo di solidarietà e dei meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale.
In particolare, il regolamento fa riferimento alla necessità di tenere conto della vulnerabilità e delle esigenze particolari dei richiedenti nel valutare la pressione migratoria su uno Stato membro, nonché nel contesto degli sbarchi e delle ricollocazioni.
Inoltre, l’art. 20 par 2 prevede che l’EUAA, in stretta cooperazione con le autorità nazionali competenti, elabori materiale contenente informazioni specifiche per i richiedenti vulnerabili, ove necessario per i richiedenti con esigenze di accoglienza o procedurali specifiche, relativamente ai diritti e doveri che derivano dal regolamento stesso.

4.3. La normativa nazionale

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.

Per quel che attiene quest'ultimo aspetto, l'Italia si era già dotata, prima delle citate disposizioni internazionali, di un importante strumento relativo all'assistenza e protezione delle vittime dei fenomeni connessi al grave sfruttamento, introducendo nella disciplina dell'immigrazione l'istituto della "protezione sociale", di cui all'art. 18 d.lgs. 286/1998, volto a consentire alle persone straniere vittime di tali situazioni di ottenere uno speciale permesso di soggiorno e di accedere a specifici programmi di protezione e assistenza.

L'art. 18 del d.lgs. 286/1998, in combinato disposto con l'art. 27 del D.P.R. 394/99, prevede il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno in favore delle persone straniere che siano state vittime di situazioni di violenza o grave sfruttamento e che risultino esposte ad un pericolo per la loro incolumità a causa delle dichiarazioni rese nel procedimento penale o a causa della decisione di sottrarsi alla situazione di sfruttamento.

La norma, nel prevedere che la persona straniera possa accedere a "programmi di assistenza e integrazione sociale", ha di fatto creato il Sistema antitratta, che ha iniziato a offrire i servizi dedicati alle vittime di tali reati sin dall'anno successivo all'entrata in vigore della norma.

Successivamente la **legge 11 agosto 2003 n. 228** recante "Misure contro la tratta di persone" ha introdotto norme di carattere penale, in particolare rivedendo gli articoli 600, 601 e 602 del Codice penale, che disciplinano rispettivamente i reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù, tratta di persone e acquisto o alienazione di schiavi.

Tali norme si riferiscono, per quel che riguarda le prestazioni a cui le persone possono essere costrette nell'ambito dei citati reati, a prestazioni lavorative, sessuali, all'accattonaggio, al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento o, infine, a sottoporsi al prelievo di organi.

La legge del 2003 ha inoltre modificato il decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 introducendo norme specifiche sulla responsabilità delle persone giuridiche in caso di commissione dei delitti ivi previsti.

È stato inoltre istituito il Fondo per le misure antitratta (art. 12) ed 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 di tratta.

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.
In particolare, sono state introdotte norme di rilievo per quel che riguarda la tutela e protezione delle vittime di tratta, con particolare riferimento alle garanzie per quel che attiene il diritto alla protezione internazionale (art. 1), alla tutela dei minori (art. 4) e al diritto di indennizzo a carico dello Stato (art. 6).
Il decreto ha inoltre introdotto, all'art. 8, 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 d.lgs. cit.
Si è inoltre previsto un obbligo a carico delle amministrazioni di formazione specifica del personale sul tema della tratta (art. 5) ed il coordinamento tra le amministrazioni competenti rispettivamente in materia di asilo e di tutela delle vittime di tratta (art. 10).
Il decreto ha attribuito al Dipartimento per le pari opportunità il ruolo di Meccanismo Equivalente (art. 7) ed ha previsto l'adozione del Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento (art. 9).

Il **decreto legislativo 12 giugno 2026 n. 115,** che ha recepito la direttiva 2024/1712/UE, ha modificato il decreto legislativo 24/14 rendendo il quadro normativo in materia di tratta di esseri umani più completo ed in linea con le disposizioni europee.
Il decreto ha in primo luogo aggiunto, tra le forme di sfruttamento previste dagli artt. 600 e 601 c.p., lo sfruttamento della maternità surrogata, del matrimonio forzato e dell'adozione illegale ed ha introdotto la nuova fattispecie di cui all'art. 601.1 c.p., che punisce chiunque sfrutti le prestazioni di chi sa essere vittima dei reati di tratta e riduzione o mantenimento in schiavitù (art. 3), prevedendo sanzioni anche a carico delle persone giuridiche (art. 13) e l'accesso al patrocinio dello Stato per le vittime alle medesime condizioni previste per i reati di cui agli artt. 600 e 601 c.p.
Si è inoltre rafforzata la tutela dei minori vittime di tratta (art. 4), valorizzando il coordinamento tra i servizi sociali e gli enti che realizzano il Programma unico, prevedendo il divieto di collocamento in strutture destinate agli adulti e prevedendo

progetti individualizzati di integrazione e soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età.
La norma sulla formazione (art. 5) è stata integrata mediante l'estensione della platea dei soggetti destinatari di percorsi formativi sul tema ed in particolare con l'introduzione di una norma specifica sulla formazione rivolta alla magistratura, al fine di consentire l'acquisizione di competenze finalizzate all'emersione dei reati, alla tutela dei diritti umani e alla tutela delle vittime costrette a compiere atti illeciti in conseguenza diretta dei reati commessi in loro danno, nonché al perseguimento dei reati commessi mediante l'utilizzo di internet o altri mezzi di comunicazione.
L'indennizzo statale previsto dall'art. 6 è stato incrementato per quel che attiene la somma che può essere riconosciuta alla vittima (da 1500 fino a 10.000 euro) e la procedura è divenuta maggiormente accessibile, in particolare esentando la vittima dalla dimostrazione di non avere ricevuto ristoro dall'autore del reato, nell'ambito di una eventuale procedura esecutiva.
Con riferimento alle norme relative alla tutela delle vittime di tratta, in linea con quanto previsto dall'art. 11 della direttiva europea, l'art. 8 del decreto legislativo ha introdotto modifiche all'art. 18 del decreto legislativo 286/98, in particolare prevedendo l'istituto del diritto al periodo di recupero e riflessione (art. 18 commi 3 ter e 3 quater d.lgs. cit.), introducendo la possibilità di soggiornare regolarmente e accedere al mercato del lavoro trascorsi 45 giorni dal rilascio della ricevuta (art. 18 comma 3 quinquies) e specificando che le misure di assistenza, rivolte alle vittime presunte e a quelle formalmente identificate, sono riconosciute indipendentemente dal luogo di sfruttamento e sono attuate su base consensuale ed informata e si fondano su un approccio incentrato sulle vittime e sensibile alle specificità di genere, delle persone con disabilità e dei minori (art. 18 comma 3 bis).
Ancora, con riferimento agli strumenti di tutela delle vittime e nell'ottica di recepire in particolare l'art. 11 bis della direttiva, si è modificato l'art. 10 del decreto legislativo 24/14 prevedendo meccanismi di coordinamento con il sistema della protezione internazionale più ampi e favorendo misure di tutela delle persone migranti che siano vittime di tratta, sin dal loro primo arrivo sul territorio. Ai richiedenti protezione internazionale si estende l'accesso al programma unico non soltanto quando siano formalmente identificati come vittime di tratta ma anche quando vi è una presunzione sulla base di oggettivi indicatori (art. 11).

Il decreto legislativo ha infine introdotto norme volte a rafforzare il sistema di *governance*, mediante l'attribuzione di ulteriori funzioni al Dipartimento per le pari opportunità, a cui viene riconosciuto il ruolo di coordinatore nazionale antitratta, l'istituzione della Cabina di regia interistituzionale, del Comitato tecnico antitratta e del servizio nazionale gratuito di pronta assistenza delle vittime di tratta di esseri umani e di grave sfruttamento (art. 7).

L'art. 9 disciplina dettagliatamente le misure che il Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento deve prevedere lungo gli assi di intervento quali la prevenzione, persecuzione, protezione delle vittime e cooperazione. Introduce inoltre nella norma di fonte primaria il Meccanismo nazionale di *referral*, da adottarsi con decreto dell'Autorità politica delegata in materia, che dovrà prevedere indicazioni e procedure operative standard volte a garantire la tempestiva identificazione e il *referral* delle vittime di tratta, l'adozione a livello locale di Protocolli d'intesa multiagenzia, garantire la complementarietà tra le misure di protezione per le vittime e la procedura di riconoscimento della protezione internazionale ed infine il sostegno transfrontaliero delle vittime stesse nei diversi stati dell'Unione europea attraverso il "punto di contatto per l'orientamento transfrontaliero" individuato nel Dipartimento per il tramite del servizio nazionale gratuito di pronta assistenza.
Per quel che riguarda la raccolta e analisi dei dati, è stato introdotto l'art. 13 bis della L. 228/03 che attribuisce al Dipartimento il compito di coordinare la raccolta delle amministrazioni coinvolte con il supporto di Istat e di trasmetterli alla Commissione europea.

Il **DPCM del 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.

5. GLI STRUMENTI DI POLICY

Il Piano delinea una strategia nazionale che si inserisce in una cornice di norme ma altresì di strumenti che, sebbene non costituiscano norme di fonte primaria, contribuiscono a disciplinare le misure di tutela delle persone vittime di tratta e grave sfruttamento, individuando anche procedure operative che devono essere seguite nei contesti che possono costituire ambiti di emersione di situazioni di sfruttamento.
Tra questi, in primo luogo, gli strumenti adottati nella cornice del Piano nazionale e dunque in particolare il Meccanismo nazionale di *referral*, che costituisce peraltro una misura di cui gli Stati devono dotarsi in virtù di quanto richiesto dall'art. 11 della direttiva 2024/1712/UE.

5.1. Il Meccanismo nazionale di *referral* e gli altri strumenti volti alla sua attuazione

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 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 multisettoriale e multiagenzia, nei diversi interventi finalizzati alla tutela e protezione delle vittime ed anche al contrasto dei fenomeni criminosi.

L'approccio multiagenzia promosso dal Meccanismo nazionale di *referral* è espresso nell'indicazione per cui tutti i soggetti coinvolti collaborano e provvedono 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.

5.1.1. Le Linee guida per l'applicazione a livello locale del Meccanismo nazionale di referral

Il Meccanismo nazionale di *referral* prevede che le procedure operative volte alla tempestiva identificazione delle vittime di tratta e al *referral* agli enti specializzati siano implementate a livello territoriale.

A tale scopo nel 2025 sono state sviluppate, in seno al Comitato tecnico antitratta a supporto della Cabina di regia, 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 multiagenzia.**

Le Linee guida costituiscono un importante strumento volto a favorire la creazione o il rafforzamento delle reti locali di coordinamento - definite 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 sono fornite indicazioni per la definizione di Protocolli d'intesa multiagenzia 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 interistituzionali per il coordinamento degli interventi regionali in tale contesto.

Il documento è rivolto agli enti del pubblico e del privato sociale che realizzano il Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale ex art. 18 comma 3-bis d.lgs. 286/98 e 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.

5.1.2. Le Linee di indirizzo 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

Un ulteriore documento di rilievo è costituito dalle **Linee di indirizzo 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***, sviluppate in seno al Comitato tecnico antitratta nel 2025.

Le Linee di indirizzo perseguono 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, nelle zone di transito e di frontiera e di adottare procedure di *referral* per la loro adeguata assistenza.
Il documento mira a rispondere a quanto previsto dall'art. 11, par. 4 della direttiva 2024/1712/UE che 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. Esso risponde anche all'esigenza di garantire il coinvolgimento degli enti antitratta nelle procedure di accertamento preliminare delle vulnerabilità così come previsto nelle disposizioni del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, in particolare nel regolamento 2024/1356/UE.
Le Linee di indirizzo definiscono le azioni specifiche che devono essere messe in atto dagli attori presenti alle frontiere, 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.
Le Linee di indirizzo prevedono, in particolare, che sia favorita la presenza degli enti che realizzano il 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; che alle frontiere sia garantita la diffusione del Numero nazionale antitratta; che sui territori sia favorita la collaborazione multiagenzia anche attraverso Tavoli d'intesa e la formazione congiunta di tutti i soggetti che a diverso titolo operano in tali contesti di arrivo e transito. Prevedono inoltre che le procedure volte alla tempestiva identificazione delle vittime in tali contesti siano conformi a quanto previsto dal Meccanismo nazionale di *referral* e dal Vademecum sulle vulnerabilità (si veda par. 5.2.).
Le Linee di indirizzo forniscono inoltre indicazioni specifiche relativamente alle misure che devono essere adottate in ciascun contesto di arrivo e dunque rispettivamente, via mare, via terra e via aerea.

5.2. Gli altri strumenti di policy rilevanti in materia

La strategia nazionale contro la tratta di persone ed il grave sfruttamento tiene necessariamente conto e, anzi deve altresì richiamarsi agli strumenti oggi esistenti c.d. di "soft-law" che informano gli interventi di tutela rivolti a persone vittime di tali fenomeni e che contengono procedure operative finalizzate al riconoscimento dei loro diritti.

Tra questi devono essere citate 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***, sviluppate da UNHCR e dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, che contengono indicatori di tratta specifici con riguardo alle persone che chiedono la protezione internazionale e prevedono procedure operative standard da applicarsi nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale.
Le Linee guida costituiscono oggi un importante strumento per favorire la tempestiva identificazione delle vittime di tratta nel contesto della protezione internazionale, tanto è vero che vengono oramai applicate anche al di là della procedura amministrativa dinanzi alle Commissioni territoriali.

Analogamente costituiscono un importante strumento per gli interventi programmati nel presente Piano le **Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato**, adottate dalla Conferenza unificata il 7 gennaio 2021 e sviluppate nell'ambito del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento in agricoltura e al caporalato (2020-22).
Le Linee guida delineano uno specifico meccanismo di *referral*, che definisce compiti e procedure di coordinamento tra i vari soggetti che a diverso titolo e con diverso mandato sono coinvolti nel contrasto dello sfruttamento lavorativo e nella protezione delle vittime. Delineano inoltre procedure operative per la corretta identificazione e per la presa in carico delle persone vittime di situazioni di sfruttamento lavorativo.
In questo contesto si inseriscono i progetti che sono stati avviati a partire dal 2019 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, finalizzati a dare attuazione a quanto disposto dal Piano triennale e dunque volti ad erogare servizi diversificati e multilivello alle persone migranti coinvolte in situazioni di sfruttamento nel lavoro. Tali progetti sono realizzati sui territori da soggetti pubblici e del privato sociale e tra essi alcuni sono i medesimi che realizzano il Programma unico di emersione assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18 comma 3 bis d.lgs.286/98.
Ciò ha posto e pone, tutt'oggi, l'esigenza di coordinamento tra due sistemi che necessitano di individuare punti di contatto che consentano il coordinamento tra i diversi attori coinvolti - che talvolta coincidono - e l'attribuzione di mandati specifici ai soggetti maggiormente capaci di rispondere in relazione ai bisogni.

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, 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**, strumento operativo finalizzato a definire procedure e strumenti uniformi da utilizzarsi in tutte le fasi dell'accoglienza, finalizzati, all'individuazione di persone che siano portatrici di vulnerabilità, tra cui le vittime di tratta.

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 le 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.

Nel documento vengono analizzati gli indicatori di rischio a carico degli stranieri quali, ad esempio, l'assenza di documenti, i segni di violenza, la dipendenza da terzi, la paura di autorità e racconti incoerenti che possono emergere durante le diverse fasi della procedura di identificazione, riconoscimento della protezione, accoglienza. Vengono altresì delineate le procedure di rilevazione, quali lo screening iniziale nei punti di sbarco e nei centri di accoglienza da parte di operatori adeguatamente formati. Infine, vengono descritte le procedure per il *referral*, tramite la segnalazione immediata alle autorità competenti e ai servizi specializzati (antitratta, protezione internazionale), nonché quelle di presa in carico tramite l'inserimento in percorsi di protezione dedicati (SAI, centri antitratta), la messa a disposizione di un supporto psicologico, assistenza legale e sanitaria ad hoc.

Con riferimento alla rilevazione delle vulnerabilità, devono citarsi inoltre le **Procedure Operative Standard sui controlli preliminari di salute e vulnerabilità ai sensi del regolamento (UE) 2024/1356**, sviluppate in occasione dell'entrata in vigore del Patto europeo sulla migrazione e asilo.

Le procedure, sviluppate nell'ambito del Tavolo vulnerabilità, coordinato dal DLCI del Ministero dell'interno, definiscono un quadro tecnico-operativo unitario, coerente e sistematicamente integrato, volto a disciplinare in modo uniforme le

modalità di svolgimento dei controlli preliminari di salute e di vulnerabilità nell'ambito dello screening in frontiera e sul territorio.
In tal senso prevedono delle garanzie e delle procedure specifiche in favore delle vittime di tratta, ancorché presunte, volte a garantire la loro tempestiva identificazione, l'accesso a garanzie specifiche ed il *referral* al personale specializzato.

In coerenza con l'approccio centrato sulla vittima e sul superiore interesse del minore, l'attuazione del presente Piano si fonda anche sull'applicazione del nuovo **Vademecum per la "Presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati"**, pubblicato il 21 ottobre 2025, quale strumento operativo di riferimento per l'identificazione precoce, il referral e la presa in carico dei minori portatori di vulnerabilità, inclusi i minori vittime o potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento.
Il documento è stato elaborato dal Ministero dell'interno (Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione), con il supporto dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), e la collaborazione di Dipartimento di pubblica sicurezza, Ministero del lavoro e delle politiche sociali (Direzione generale per le politiche migratorie e per l'inserimento sociale e lavorativo dei migranti), del DPO, della Presidenza del Consiglio dei ministri, Servizio centrale del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI), Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF). Il Vademecum costituisce parte integrante del sistema nazionale di protezione e concorre all'attuazione del Meccanismo Nazionale di *referral,* assicurando prassi omogenee, coordinate e multidisciplinari su tutto il territorio nazionale.

5.3. L'interazione con altri Piani nazionali strategici

Il Piano è parte integrante di una strategia unitaria del Governo volta a contrastare fenomeni connessi alla tratta di persone o che comunque rappresentano gravi violazioni di diritti umani e conseguentemente a tutelare le persone che ne sono vittime. I fatti di cui le persone sono vittime possono afferire ad ulteriori e diverse gravi violazioni, talvolta sovrapponendosi ad esse. Inoltre, l'interconnessione tra fenomeni, quali quello dei flussi migratori e della tratta di esseri umani richiede di adottare una visione ampia e non circoscritta agli interventi tradizionalmente adottati per la lotta alla tratta.
I bisogni, dunque, possono necessitare di misure che afferiscono anche ad altre strategie di intervento nazionali. Conseguentemente devono intendersi richiamati i Piani nazionali afferenti ambiti affini e collegati.

Tra questi in primo luogo deve richiamarsi il **Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica 2025-27**.
Le misure previste nella strategia nazionale sulla violenza sono oggi di centrale importanza alla luce delle sempre più evidenti interconnessioni tra il fenomeno della tratta e quello della violenza nei confronti delle donne.
Oggi i confini rigidi tra i due fenomeni sono sempre più labili, ravvisandosi zone di sovrapposizione, aree in cui sfruttamento, violenza domestica, coercizione psicologica ed economica, mutilazioni e matrimoni forzati si intrecciano all'interno delle biografie delle donne. In questo quadro, lo sfruttamento sessuale emerge come una delle forme più pervasive di violenza nei confronti delle donne.
Nel corso degli anni, i casi di violenza domestica o di violenza nelle relazioni intime venivano intercettati soprattutto all'interno dei percorsi di identificazione della tratta, con la conseguenza che all'interno dei Progetti antitratta emergevano vicende di matrimoni forzati, mutilazioni genitali femminili, discriminazioni e negazione delle libertà fondamentali. Oggi si osserva anche un fenomeno inverso: i centri antiviolenza e le case rifugio intercettano storie di tratta tra le donne che si rivolgono ai servizi per fuggire da mariti, partner, familiari violenti o da contesti culturali che le espongono a rischi per la propria incolumità.
Si tratta di donne, anche molto giovani migranti, richiedenti asilo o titolari di forme di protezione, spinte a migrare talvolta per matrimoni combinati o forzati.
I nessi tra i fenomeni della tratta e della violenza domestica conducono alla necessità di una cooperazione strutturata, continua, operativa dei sistemi di assistenza.
Tra gli obiettivi del Piano 2026-2028 vi è quello di rafforzare il coordinamento tra il sistema antitratta e la rete CAV, prevedendo meccanismi efficaci di *referral* e interventi congiunti, sulla base di esperienze attualmente esistenti, nonché quello di prevedere azioni specifiche volte a prevenire lo sfruttamento, in particolare sessuale e in danno di minori, attraverso l'uso delle tecnologie e dei social media.

Parallelamente, 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 agisce su linee di intervento che necessariamente si collegano, per quel che riguarda l'ambito delle migrazioni e della protezione internazionale, al **Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale** e al **Piano nazionale di attuazione del Patto europeo su migrazione e asilo**, finalizzato a recepire quanto previsto dal Piano di attuazione comune, presentato dalla Commissione europea nel giugno 2024.

A fronte della ormai nota e sistemica interconnessione tra il sistema di protezione per le vittime di tratta ed il sistema della protezione internazionale ed in generale tra il fenomeno della tratta e i flussi migratori, diventa centrale, anche in adempimento di quanto previsto dall'art. 10 del d.lgs. 24/14, un coordinamento sistematico tra le misure predisposte a tutela delle persone migranti e richiedenti o titolari di protezione internazionale e le misure adottate nell'ambito del presente Piano.
Con riferimento al Piano nazionale di attuazione del Patto europeo su migrazione e asilo, sarà necessario adottare misure volte alla corretta rilevazione della vulnerabilità specifica della tratta nella fase degli accertamenti di cui al regolamento (UE) 2024/1356 ed in generale in tutte le fasi di accoglienza e accesso alle procedure di regolarizzazione delle persone provenienti da paesi terzi.
Il recepimento della direttiva 2024/1712 assicurerà inoltre coerenza con le norme di attuazione delle disposizioni del Patto UE.

Inoltre, nell'attuale panorama fenomenico, che vede un aumento considerevole di persone, incontrate dal sistema antitratta, vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo o di grave sfruttamento lavorativo, assume rilievo centrale il coordinamento del presente Piano con il **Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022**, approvato dal Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, istituito con il d.l. 119/18 convertito con L. 136/18.
Nell'ambito del Piano triennale sono state adottate le sopra citate Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato, che delineano uno specifico meccanismo di *referral*, che definisce compiti e procedure di coordinamento tra i vari soggetti coinvolti nel contrasto del fenomeno attribuendo, in linea con quanto previsto dal MNR, il mandato dell'identificazione formale anche agli enti antitratta.
La complessità dei fenomeni oggi emergenti per quel che riguarda lo sfruttamento lavorativo - con la conseguenza che vi sono confini sempre più sfumati con riferimento ai fenomeni della tratta, del lavoro forzato, sfruttamento del lavoro, lavoro irregolare - ha determinato il coinvolgimento sempre più marcato degli enti antitratta in tale ambito e di conseguenza la necessità di individuare da una parte confini definiti tra i due sistemi e dall'altra strumenti di raccordo.

Inoltre, in considerazione della necessità di porre maggiore attenzione ai rischi di sfruttamento, anche mediante l'uso di tecnologie, a cui sono esposti i minori, le misure individuate nel presente Piano terranno in considerazione quelle adottate

nell'ambito del **Piano Nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori 2025-2027** e del **VI Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2025-2027.**

Infine, assume rilievo il **Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali per il triennio 2024-2026,** che individua lo sviluppo degli interventi e dei servizi necessari per la progressiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire su tutto il territorio nazionale. Il Piano - che include anche il Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà - fornisce le indicazioni programmatiche per gli interventi e i servizi sociali finanziati dai Fondi nazionali, articolati attraverso la programmazione regionale.
A fronte delle condizioni in cui si trovano spesso le persone vittime di tratta, le azioni di inclusione sociale, sostegno abitativo, accompagnamento all'autonomia e servizi sociali professionali previsti dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali possono potenziare le misure di tutela in loro favore.
Il rafforzamento dei servizi sul territorio e i livelli essenziali delle prestazioni sociali possono favorire interventi più incisivi volti al reale inserimento socio lavorativo delle persone che fuoriescono dallo sfruttamento.

PARTE II – LA *GOVERNANCE*

6. GLI ATTORI DEL PIANO NAZIONALE D'AZIONE CONTRO LA TRATTA E IL GRAVE SFRUTTAMENTO DI ESSERI UMANI 2026-2028

La *governance* indica un insieme coordinato di funzioni, dalla programmazione all'organizzazione e al controllo, aventi lo scopo di raggiungere degli obiettivi comuni avvalendosi dell'apporto di tutti i soggetti coinvolti su una determinata tematica. In seno alla *governance*, i soggetti interessati ricoprono ruoli e posizioni che identificano relazioni e responsabilità nel rispetto del principio di collaborazione istituzionale e del principio di trasparenza nei confronti dei cittadini, degli stakeholders e degli organismi internazionali.

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

Il sistema di *governance* è strutturato principalmente su due livelli, uno nazionale e l'altro territoriale, basato su un modello plurale e multiagenzia, in virtù della molteplicità degli aspetti con cui è necessario affrontare il fenomeno. Si tratta, quindi, di una *governance* di cooperazione interistituzionale, che ha lo scopo di orientare e favorire la collaborazione sinergica dei vari soggetti, pubblici e privati, coinvolti.

Il ruolo di coordinamento del livello nazionale, in virtù di quanto disposto dall'art. 7 del d.lgs. 115/26, è assicurato dal Dipartimento per le pari opportunità, a cui si affiancano la Cabina di regia antitratta con funzione di indirizzo politico ed il Comitato tecnico antitratta, per l'attuazione e il monitoraggio del Piano.

Inoltre, un valore aggiunto alla *governance* è dato dal rapporto con le parti sociali, le associazioni e gli enti del terzo settore, le organizzazioni internazionali impegnate, unitamente a soggetti pubblici del territorio, nell'attuazione degli interventi di tutela.

6.1. Il Dipartimento per le pari opportunità quale coordinatore nazionale antitratta

Il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri è individuato, dall'art. 7 del d.lgs. 115/26, quale Coordinatore nazionale antitratta, dunque autorità responsabile del coordinamento, monitoraggio e valutazione delle politiche di prevenzione, contrasto alla tratta e tutela sociale delle vittime. Il ruolo di coordinamento era già stato previsto con il precedente d.lgs. 24/14 ed è stato ulteriormente ampliato con le modifiche introdotte all'art. 7 del d.lgs. 115/26,

attribuendo al Dipartimento un ruolo fondamentale nelle politiche nazionali, con particolare riferimento alla realizzazione e al coordinamento degli interventi per l'assistenza e protezione delle vittime di tratta e grave sfruttamento, al coordinamento degli interventi di tutte le amministrazioni, gli enti e le organizzazioni coinvolti nella prevenzione e nel contrasto della tratta.
L'Inviato speciale sui temi della tratta di esseri umani costituisce una figura di rilievo nel contesto internazionale, consentendo all'Italia di relazionarsi efficacemente con partner e organismi internazionali quali la Commissione europea, il Consiglio d'Europa, l'OSCE e le Nazioni Unite, promuovendo la collaborazione e un approccio condiviso per contrastare la tratta.
Inoltre, il Governo ha inteso rafforzare ulteriormente la *governance* del Sistema antitratta italiano, riorganizzando il Dipartimento per le pari opportunità: con il d.l. 14 marzo 2025, n. 25, convertito con la l. 9 maggio 2025, n. 69, è stata istituita una nuova direzione generale, specificamente dedicata alla prevenzione sociale della tratta, all'assistenza alle vittime e alla pianificazione strategica e al monitoraggio degli interventi antitratta. La struttura comprenderà due servizi specialistici e un aumento della capacità del personale.
Nel contesto del Piano 2026-2028, il Dipartimento intende in primo luogo dare continuità all'attività di coordinamento e finanziamento dei Progetti che realizzano il Programma unico ex art. 18, comma 3-bis, del d.lgs. 286/98, garantendo risorse alle attività dei Progetti in linea con le nuove esigenze.
Sotto questo profilo la collaborazione ormai consolidata con il Numero nazionale antitratta continuerà a costituire un asse portante del lavoro di coordinamento.

Al fine di migliorare ulteriormente la risposta al fenomeno della tratta, rafforzando al contempo il sistema antitratta italiano e adottando ulteriori misure che rispondano a quanto richiesto dall'Unione Europea, il Dipartimento si accinge a realizzare due progetti complementari, grazie al fondo FAMI - Fondo asilo, migrazione e integrazione 2021–2027, la cui Autorità di gestione è individuata nel Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale per le politiche migratorie del Ministero dell'interno.
Il progetto FAMI 1, denominato "Coordinamento continuativo tra le istituzioni e gli operatori dei diversi sistemi di accoglienza" (COORDI), mira a rafforzare il coordinamento tra le istituzioni e gli operatori dei diversi sistemi di accoglienza. Obiettivi specifici sono il potenziamento del personale del Dipartimento e del Numero nazionale antitratta; il coordinamento tra gli attori locali e nazionali dei sistemi di accoglienza dei migranti e sostegno alle vittime di tratta; lo sviluppo di un sistema informativo nazionale integrato con il SIRIT; la realizzazione di campagne multilingue di comunicazione e informazione rivolte ai migranti, per

promuovere i diritti delle vittime e l'accesso ai servizi; attività di formazione degli operatori degli enti gestori delle strutture intermedie previste dal secondo progetto per l'identificazione precoce delle potenziali vittime di tratta e/grave sfruttamento lavorativo.
Il progetto FAMI 2, denominato "Attivazione di un sistema di accoglienza dedicato alle persone vulnerabili potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento lavorativo" (ACCOGLI), sarà finalizzato a dare corpo e struttura a una rete nazionale di accoglienza protetta, dedicata esclusivamente alle persone vulnerabili vittime – o potenziali vittime – di tratta e grave sfruttamento lavorativo.
I progetti si pongono l'obiettivo di rafforzare la risposta del Sistema antitratta italiano al fenomeno della tratta adottando un approccio incentrato sulle vittime e tentando di migliorare gli interventi di pronta identificazione e assistenza anche delle presunte vittime di tratta nonché il coordinamento tra i sistemi confinanti.

Nell'ottica di una *governance* multilivello, mantengono centralità le attività di coordinamento con le altre amministrazioni, tanto attraverso la Cabina di regia ed il Comitato tecnico antitratta, oggi disciplinati dall'art. 7 comma 2 del d.lgs. 115/26, quanto attraverso iniziative specifiche, anche bilaterali, che consentano di delineare attività idonee a declinare quei punti di contatto tra i sistemi confinanti che necessitano di essere messi a sistema.

La collaborazione rimane continuativa anche con tutti gli altri soggetti, istituzionali e no, che assumono un ruolo rilevante nel contesto della tratta e del grave sfruttamento. Sotto questo profilo è rilevante la collaborazione con la rete di accoglienza delle persone migranti e richiedenti protezione internazionale, tra cui la rete SAI, che coinvolge principalmente gli enti locali in qualità di titolari dei progetti, nonché i meccanismi di accoglienza gestiti dalle Prefetture.

Altrettanto, al fine di favorire iniziative a livello territoriale volte a rafforzare la sinergia tra i Progetti antitratta ed i diversi interlocutori, il Dipartimento intende favorire la formalizzazione di Protocolli d'intesa con interlocutori privilegiati, nonché promuovere l'implementazione delle attività previste dai Protocolli in essere, tra cui quelli con ENAC e CNOAS.

Il Dipartimento mantiene una solida collaborazione con le organizzazioni internazionali impegnate nella protezione e assistenza delle persone migranti e richiedenti protezione internazionale nonché nella protezione dei bambini e minori, quali UNHCR, OIM e UNICEF.

In tale contesto saranno rafforzati meccanismi di coordinamento con i progetti attualmente in essere e condotti da tali organizzazioni, con lo scopo da una parte di favorire procedure di *referral* nei contesti in cui esse operano, quali ad esempio le frontiere, le questure, le Commissioni territoriali, le attività ispettive e dall'altra di beneficiare delle rispettive competenze ed expertise.

In una logica di *governance* multilivello e con l'intenzione di rafforzare il coordinamento tra il livello centrale e quello territoriale, il Dipartimento per le pari opportunità intende favorire momenti di scambio e confronto con i Progetti che realizzano il Programma unico ex art. 18, comma 3-bis, del d.lgs. 286/98.
In tale ottica saranno organizzati, anche con il supporto del Numero nazionale antitratta, momenti strutturati di incontro tra il Dipartimento e i Progetti, definiti Stati generali, che avranno lo scopo di:

- garantire una maggiore comunicazione ai Progetti delle attività svolte dal Dipartimento quale autorità di coordinamento antitratta, in un'ottica di trasparenza e collaborazione;
- garantire una periodica condivisione tra Progetti e Dipartimento ma altresì tra i Progetti stessi, delle attività che vengono svolte nei territori, con particolare riferimento alle azioni di sistema, attività che possono costituire spunti utili in un'ottica di contaminazione e di omogeneità degli interventi nel rispetto delle diversità territoriali e divenire interventi strutturali a livello nazionale;
- favorire momenti di aggiornamento sul fenomeno per come viene osservato nei territori o, di contro, per come viene restituito al Dipartimento attraverso il confronto con le altre amministrazioni centrali o nell'ambito delle attività promosse dall'Ufficio del coordinatore antitratta dell'Unione Europea.

6.2. La Cabina di regia ed il Comitato tecnico antitratta

Al fine di garantire un approccio coordinato e multilivello, il DPO coordina gli interventi di tutte le amministrazioni e gli enti che, a diverso titolo, hanno competenza in materia di lotta alla tratta di persone e grave sfruttamento e protezione delle vittime, garantendo il coordinamento tra tutti i soggetti, su un duplice piano, politico e operativo, attraverso rispettivamente la Cabina di regia e il Comitato tecnico antitratta.
Entrambi questi organismi sono oggi istituiti dalla norma contenuta nell'art. 7 comma 2 del d.lgs. 115/26 e, in virtù di quanto previsto dal comma 3 della norma stessa, saranno disciplinati, in termini di composizione, funzionamento e compiti,

da uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'autorità politica delegata in materia di pari opportunità.
La Cabina di regia antitratta, con funzione di indirizzo politico, è composta dalle autorità politiche nazionali o loro rappresentanti, competenti in materia di tratta di persone, dalle Regioni e dagli enti locali e svolge un ruolo strategico nella definizione delle linee programmatiche del Piano e nel coordinamento interministeriale e interistituzionale delle politiche di prevenzione, protezione, azione penale e cooperazione.

Il Comitato tecnico antitratta, a supporto della Cabina di regia, è composto da personale delle amministrazioni centrali e periferiche competenti in materia di tratta di persone, delle organizzazioni internazionali nonché del Numero nazionale antitratta e degli enti e delle organizzazioni della società civile attivi nel settore.
Il Comitato tecnico antitratta, quale organismo di natura tecnico-operativa, è deputato a favorire e a monitorare l'attuazione del Piano nazionale di azione contro la tratta di persone e grave sfruttamento.
In particolare, i componenti del Comitato formulano, per conto degli enti che rappresentano, proposte per l'aggiornamento o la revisione delle misure in corso, anche in virtù di studi, analisi dei dati e l'approfondimento di temi specifici in seno al Comitato stesso e monitorano lo stato di attuazione del Piano.
Il Comitato tecnico antitratta si riunisce regolarmente, anche tramite gruppi di lavoro utili a discutere temi specifici e ad approfondire aspetti emergenti, al fine di adattare le politiche alle nuove dinamiche del fenomeno.
Il Comitato monitora l'avanzamento delle azioni, le criticità riscontrate ed esprime possibili raccomandazioni operative, anche al fine di sviluppare annualmente il Quadro operativo per la definizione delle attività finalizzate al perseguimento degli obiettivi del Piano. Tali documenti sono condivisi con la Cabina di regia antitratta per orientare eventuali correttivi strategici o azioni nuove o diverse in base alle esigenze individuate.
Al fine di garantire il monitoraggio partecipato e indipendente, il Comitato tecnico antitratta favorisce la partecipazione attiva delle reti territoriali, delle organizzazioni del terzo settore e delle parti sociali. Questo garantisce trasparenza e una gestione integrata delle politiche di contrasto del fenomeno della tratta.
Se dunque da una parte la Cabina di regia antitratta fornisce la direzione politica e strategica, il Comitato tecnico funge da motore operativo e analitico, assicurando che il Piano nazionale resti aderente alle esigenze reali, ai dati emergenti e alle sfide in evoluzione, in un quadro di *governance* partecipata e sinergica.

6.3. Il Sistema nazionale antitratta

Il Sistema nazionale antitratta rappresenta, da oltre venticinque anni, la base portante dell'intervento italiano nella prevenzione e nel contrasto della tratta di esseri umani e nel sostegno alle vittime. Esso costituisce un modello di *governance* integrata, fondato sulla cooperazione tra amministrazioni centrali, enti territoriali, forze dell'ordine, autorità giudiziarie, servizi sociosanitari e privato sociale, pienamente coerente con l'approccio adottato nel contesto internazionale ed europeo, volto ad intervenire sui 4 assi di intervento quali Prevenzione, Persecuzione del crimine, Protezione e assistenza delle vittime e Cooperazione, sinteticamente denominati quattro "P" (Prevention, Prosecution, Protection, Partnership).

Il sistema italiano è considerato una *best practice* a livello europeo ed internazionale, grazie all'approccio basato sulla vittima ed alla capacità di coniugare un impianto normativo avanzato con una rete territoriale stabile e operativa. Esso si caratterizza per un approccio integrato pubblico-privato, che valorizza al meglio tutte le risorse e competenze disponibili per il raggiungimento degli obiettivi del Piano, in un'ottica di contrasto al fenomeno della tratta degli esseri umani, dell'emersione, protezione e assistenza delle vittime in un'ottica di rete.

L'esperienza di oltre 25 anni ha mostrato quanto tale approccio integrato porti, per la Pubblica Amministrazione, vantaggi relativi ad un maggiore "raccordo" con le reti già presenti sul territorio locale e, per il terzo settore, vantaggi in termini di maggiori opportunità per il conseguimento della causa e la contaminazione con altri modelli organizzativi.

6.3.1. Il servizio nazionale gratuito di pronta assistenza alle vittime di tratta di esseri umani e grave sfruttamento segnalate per il tramite del numero nazionale gratuito di pubblica utilità e degli altri canali di comunicazione digitale ad esso correlati

Il Numero nazionale antitratta – al quale, in virtù di quanto stabilito dall'art. 7 comma 4 del d.lgs. 115/26, è stata attribuita la denominazione "servizio nazionale gratuito di pronta assistenza alle vittime di tratta di esseri umani e grave sfruttamento segnalate per il tramite del numero nazionale gratuito di pubblica utilità e degli altri canali di comunicazione digitale ad esso correlati", ma per esigenze di sintesi denominato Numero nazionale antitratta – è stato istituito e finanziato a partire dal 2000 dal Dipartimento per le pari opportunità e costituisce uno strumento fondamentale per l'emersione e la presa in carico delle vittime.

Attualmente il servizio è gestito dalla Regione del Veneto in virtù di un accordo di collaborazione con il DPO, formalizzato ai sensi dell'art. 15 della l. 241/1990.

Si tratta di un servizio anonimo, gratuito e attivo 24 ore su 24 per tutto l'anno, concepito per garantire un punto di accesso immediato, sicuro e facilmente riconoscibile alle persone in condizioni di vulnerabilità.
Al Numero nazionale antitratta possono rivolgersi persone che si percepiscono vittime di tratta o grave sfruttamento, ma anche cittadini, forze dell'ordine, operatori di enti pubblici e privati, servizi territoriali, rappresentanti del mondo del lavoro e organizzazioni della società civile che necessitano di segnalare situazioni di sfruttamento, abusi o condizioni sospette, o che desiderano informazioni e orientamento sul tema. Il servizio è gestito da operatori specializzati, in grado di offrire assistenza multilingue.
Una componente essenziale del funzionamento del Numero nazionale antitratta è il Sistema Informatizzato per la Raccolta di Informazioni sulla Tratta (S.I.R.I.T.), piattaforma che garantisce una raccolta dati strutturata e sicura. Attraverso il S.I.R.I.T., gli operatori del Numero nazionale antitratta registrano in tempo reale le segnalazioni, attivano le unità territoriali competenti e monitorano l'evoluzione delle situazioni di rischio, assicurando un flusso informativo continuo tra il livello centrale e i Progetti finanziati dal Dipartimento. Gli enti proponenti e/o attuatori dei Progetti alimentano il sistema S.I.R.I.T. con i dati relativi alle valutazioni e all'assistenza e protezione sociale fornita alle vittime di tratta e sfruttamento. La piattaforma consente pertanto di raccogliere dati disaggregati, di mappare i profili delle vittime e di individuare tempestivamente nuove forme o modalità di sfruttamento, contribuendo alla conoscenza del fenomeno su scala nazionale.

Il Progetto dell'Osservatorio permanente sui fenomeni connessi alla tratta di esseri umani e al grave sfruttamento rappresenta un pilastro strategico del Sistema nazionale antitratta e nasce nell'ambito dell'accordo di collaborazione tra la regione del Veneto - U.O. dipendenze, terzo settore, nuove marginalità e inclusione sociale - e l'Università degli Studi di Padova, attraverso il Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca". Tale accordo riguarda la realizzazione di alcune attività sperimentali connesse al servizio di gestione del Numero nazionale antitratta.
In tale contesto, l'Osservatorio permanente svolge un ruolo centrale quale arena tecnica di confronto, scambio di expertise e rafforzamento delle competenze all'interno del Sistema nazionale antitratta: esso promuove un percorso condiviso con tutti i Progetti territoriali, volto a consolidare la conoscenza del fenomeno, favorire la circolazione delle prassi operative più efficaci e monitorare in modo sistematico gli andamenti dei fenomeni di sfruttamento. L'Osservatorio, attraverso attività di ricerca, formazione e coordinamento, contribuisce inoltre ad assicurare una lettura integrata dei dati S.I.R.I.T. e delle informazioni elaborate dal Numero

nazionale antitratta. Tale attività è pienamente complementare alle misure previste dal Programma unico attuato tramite i progetti territoriali.

Il Numero nazionale antitratta, inoltre, da sempre cura la formazione degli operatori e di tutti i professionisti del Sistema antitratta. In particolare, dal 2022, promuove la Scuola nazionale antitratta, per i giovani operatori del Sistema antitratta, un percorso formativo articolato in moduli intensivi e residenziali, rivolto a mediatori linguistici, operatori sociali, tutori volontari, avvocati ed esperti di protezione internazionale. La Scuola accoglie partecipanti provenienti da tutte le Regioni italiane, offrendo un modello formativo integrato che combina sessioni frontali, lavori di gruppo, laboratori tematici e momenti di restituzione strutturata.

Il Numero nazionale antitratta ha curato, insieme ai referenti dei Progetti antitratta l'aggiornamento e la diffusione del Glossario "Dalla lettura dei fenomeni a un linguaggio comune: le pratiche nelle "parole" del lavoro dei Progetti antitratta", oggi strumento di riferimento per tutti gli attori coinvolti nel contrasto alla tratta, e ha promosso numerosi incontri nazionali tematici. Ciascun evento ha prodotto documentazione tecnica condivisa, mappature delle buone pratiche e raccomandazioni utili a qualificare ulteriormente l'azione di prevenzione e contrasto su tutto il territorio nazionale.

6.3.2. I Progetti che realizzano il Programma unico ex art. 18 del d.lgs. 286/98

I Progetti antitratta, finanziati dal DPO nell'ambito del Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale definito dal dpcm del 16 maggio 2016, il cui più recente strumento attuativo è il Bando n. 7/2025 del 12 giugno 2025, costituiscono l'ossatura operativa del Sistema nazionale antitratta e rappresentano il principale dispositivo territoriale di protezione delle vittime. Essi sono realizzati da enti pubblici e organizzazioni del terzo settore iscritti nell'apposita sezione del registro dedicato agli enti che operano a favore degli immigrati, secondo un modello che valorizza la capacità di cooperazione multilivello.

L'art. 3, comma 3, del dpcm del 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.

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 sociosanitari, 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 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.

6.4. La *governance* a livello locale: Regioni, enti locali ed enti del terzo settore

Nell'ambito del presente Piano uno degli obiettivi prioritari è costituito dal rafforzamento della collaborazione istituzionale tra centro e periferia; ciò al fine di garantire standard omogenei, seppur coerentemente con le esigenze specifiche dei territori, negli interventi volti alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni della tratta e del grave sfruttamento e alla protezione e assistenza delle vittime.

La struttura di *governance* prevede che, a livello territoriale, il ruolo di promozione, programmazione e coordinamento degli interventi sia attribuito alle Regioni e alle Province autonome, anche in raccordo con gli enti locali, che devono garantire a loro volta che i servizi del territorio rispondano a quanto previsto in ambito regionale.
In questo quadro, gli enti del terzo settore iscritti al registro previsto dell'art.52, comma 1, lett. b), del d.p.r. 31 agosto 1999, n.394 svolgono un ruolo di centrale rilevanza, in particolare sui territori dove insistono i Progetti a traino del terzo settore con ente proponente privato, per la promozione e consolidamento della rete

multiagenzia funzionale all'attuazione del Programma unico ex art. 18, comma 3bis, del d.lgs.286/98.

Il Sistema antitratta è attualmente un sistema misto, per quel che riguarda gli enti capofila e partner dei Progetti che realizzano il Programma unico: nel Bando 7/2025, 10 dei 21 Progetti risultano promossi da pubbliche amministrazioni (8 da Regioni, 2 da Comuni) e 11 su 21 vedono come capofila di progetto enti del terzo settore.
Questo da una parte ha comportato un ruolo sempre più incisivo delle Regioni stesse nella promozione delle attività svolte dal progetto e dall'altra ha permesso di valorizzare il ruolo del privato sociale, anche nell'interazione con gli altri soggetti che a livello territoriale operano in questo ambito.
Se da una parte gli enti territoriali hanno la responsabilità pubblica della programmazione e del coordinamento, il privato sociale, in una logica di "sussidiarietà circolare", porta prossimità, innovazione e capacità operativa che promuovono l'azione pubblica.

Nella prospettiva del Piano 2026-2028, la *governance* locale si sviluppa in modo speculare a quella nazionale, nella misura in cui, adottando un approccio multiagenzia, i Progetti che realizzano il Programma unico assumono un ruolo di coordinamento tra tutti i soggetti chiamati ad intervenire, per propria funzione o mandato, per il contrasto della tratta o per la protezione delle vittime.
In questa prospettiva, al fine di promuovere una politica pubblica strutturale, coordinata con i sistemi regionali di welfare, sarà utile promuovere un sempre più incisivo coinvolgimento delle Regioni nei Progetti che realizzano il Programma unico, anche al fine di dare continuità agli interventi, costruire reti stabili e favorire l'utilizzo degli strumenti di programmazione (Piani sociali regionali, fondi sociali europei, misure su lavoro e formazione) per rafforzare l'assistenza, inclusione socio-lavorativa e autonomia delle vittime.

Le Linee guida per l'applicazione a livello locale del Meccanismo nazionale di *referral* (si veda par. 5.1.1.), allegate al presente Piano, incoraggiano la promozione a livello regionale di Protocolli d'intesa multiagenzia e la costituzione di Tavoli interistituzionali, di natura tecnico-politica, affinché questi costituiscano la sede del coordinamento tra tutti i soggetti che operano a livello territoriale in questo ambito. Si prevede che, salvo diverse esigenze, l'istituzione e la periodica convocazione dei Tavoli interistituzionale sia promossa dalla Regione, o in alternativa dall'ente locale o da 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.
Le Linee guida forniscono inoltre indicazioni rispetto alla costituzione di reti di coordinamento provinciali, tramite un'adesione al Protocollo regionale e tramite 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.
La costituzione di Tavoli interistituzionali a livello regionale all'interno dei quali siglare Protocolli d'intesa multiagenzia costituisce uno degli obiettivi primari del Piano 2026-2028, in quanto può favorire la standardizzazione di procedure operative finalizzate alla tempestiva identificazione delle vittime di tratta, consentendo interventi più efficaci perché strutturati e realizzati tramite il coordinamento tra tutti i soggetti coinvolti a diverso titolo.
I Tavoli regionali, ove non coincidenti con l'omologo organismo di coordinamento della strategia contro lo sfruttamento lavorativo e il caporalato, devono coinvolgere anche i soggetti che afferiscono ai progetti finanziati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al fine di garantire procedure di *referral* omogenee che consentano di svolgere l'identificazione delle persone che vivono condizioni di sfruttamento lavorativo e che favoriscano l'adeguata assistenza delle persone stesse mediante la presa in carico nei rispettivi sistemi di assistenza.
Il Dipartimento per le pari opportunità, quale autorità nazionale di coordinamento, garantisce la coerenza e l'omogeneità delle prassi adottate nei diversi contesti regionali e locali.
A tal fine, il Dipartimento attiverà un Tavolo di confronto stabile con le Regioni e le Province autonome ed ANCI sull'attuazione del Piano nazionale, con particolare riferimento a quelle che hanno ricadute sulle competenze degli enti territoriali e al fine di favorire l'approfondimento di alcuni temi di rilievo, tra cui quello degli indicatori di risultato, di meccanismi di convergenza della raccolta dei dati sulla tratta a livello regionale e nazionale, dell'attuazione dei progetti FAMI "COORDI" e "ACCOGLI" e della realizzazione delle attività formative.

6.4.1. L'esercizio delle funzioni socioassistenziali degli enti territoriali a beneficio delle vittime di tratta

Per una *governance* locale efficace, il ruolo degli enti territoriali è essenziale, non solo per garantire la presa in carico integrata, ma anche per assicurare continuità agli interventi, omogeneità nelle risposte e adeguatezza dei servizi disponibili nei diversi contesti territoriali.

La competenza delle Regioni e delle Province autonome in materia di programmazione degli interventi sociali, sanitari, del lavoro e della formazione professionale costituisce un fattore decisivo rispetto agli aspetti connessi all'inclusione sociale delle persone più vulnerabili, tra cui le vittime di tratta e grave sfruttamento.
Le Regioni, attraverso il coordinamento e la gestione dei presidi sanitari territoriali, assicurano l'accesso a servizi fondamentali per la tutela della salute fisica e mentale delle vittime, spesso gravemente compromessa dall'esposizione a violenze, fisiche e non e a condizioni di sfruttamento. I contesti sanitari – in particolare consultori familiari, servizi di salute mentale, dipendenze, medicina di comunità e pronto soccorso – rappresentano un ambito di osservazione particolarmente importante per il riconoscimento precoce delle situazioni di sfruttamento e per la costruzione di percorsi di cura specifici, adeguati ai bisogni e rispettosi dei diritti delle persone coinvolte.
La programmazione regionale della formazione professionale consente di costruire percorsi personalizzati di riqualificazione e sviluppo delle competenze, fondamentali per costruire itinerari di empowerment e autonomia, soprattutto per le vittime che intraprendono percorsi di fuoriuscita e di inserimento nel contesto socio-lavorativo.
Parallelamente, la gestione da parte della regione dei Centri per l'impiego (CPI) consente di integrare politiche attive del lavoro e interventi di protezione sociale, promuovendo l'inserimento lavorativo attraverso misure di accompagnamento, orientamento e mediazione con il tessuto economico locale. Il personale dei CPI, adeguatamente formato sul fenomeno della tratta e sulle vulnerabilità correlate, può diventare un attore chiave nel favorire opportunità occupazionali sicure e dignitose, contribuendo in modo concreto alla ricostruzione di percorsi di autonomia.
È auspicabile che le Regioni includano interventi rivolti alle vittime di tratta e grave sfruttamento negli atti di programmazione relativi agli interventi per l'implementazione a livello regionale del Piano nazionale degli interventi e servizi sociali.

Altrettanto, gli enti locali hanno un ruolo rilevante nell'attuazione del piano nazionale antitratta, considerato che la funzione sociale di tutela, presa in carico ed accompagnamento è coerente con il mandato istituzionale attribuito alle politiche sociali.
I Comuni contribuiscono a rafforzare le reti locali di tutela, favorendo l'integrazione tra servizi pubblici, associazioni e altri enti del terzo settore, e assicurando un presidio di prossimità capace di intercettare tempestivamente le

situazioni di vulnerabilità e accompagnare le persone nel percorso di fuoriuscita e reinserimento.
Attraverso la gestione dei servizi sociali territoriali, essi garantiscono la presa in carico diretta, la valutazione dei bisogni e l'attivazione delle misure di supporto più adeguate, in raccordo con i servizi sanitari, le strutture di accoglienza e i soggetti del privato sociale.
La collaborazione con i servizi sociali degli enti locali, dunque, è centrale, per un'adeguata tutela delle persone che hanno un vissuto di tratta o grave sfruttamento, tanto nel periodo di adesione al Programma unico quanto alla sua conclusione, quando vengono dimesse ma continuano, spesso, a necessitare di supporto, in particolare in alcuni ambiti, quali quello connesso all'abitare o all'accesso a misure di welfare.
Il ruolo dei servizi sociali dell'ente locale, dunque, può estrinsecarsi in modo diverso a seconda del coinvolgimento diretto o meno del Comune nel progetto che realizza il Programma unico nel contesto regionale. In ogni caso, il ruolo degli assistenti sociali è centrale nel percorso di fuoriuscita dallo sfruttamento e di inclusione sociale delle persone.
Gli interventi di tutela ed accompagnamento all'inclusione possono pertanto essere espletati direttamente da assistenti sociali di enti territoriali partner del progetto che realizza il Programma unico, ovvero possono essere svolti in un contesto di co-progettazione, in partenariato con gli enti del privato sociale che realizzano il Programma stesso, mediante la costituzione di equipe multidisciplinari integrate.
In ogni caso l'ente locale rappresenta un interlocutore imprescindibile per la definizione di procedure di presa in carico condivisa, nelle quali i Progetti antitratta apportano competenze specialistiche e i servizi socioassistenziali territoriali contribuiscono con risorse e strumenti propri.
Le persone intercettate dai Progetti antitratta devono poter accedere, senza ostacoli, alle misure di welfare messe in campo dagli enti locali – politiche abitative, servizi per minori, interventi di formazione professionale, misure di inclusione lavorativa e sociale.
Alla luce dell'esperienza maturata, il presente Piano mira a valorizzare ulteriormente il ruolo degli enti territoriali, promuovendo un lavoro sinergico e coordinato finalizzato all'obiettivo comune della protezione e inclusione delle vittime nelle comunità locali.

PARTE III – GLI ASSI DI INTERVENTO

7. GLI ASSI DI INTERVENTO PER IL TRIENNIO 2026-28. OBIETTIVI E STRATEGIE

Il Piano 2026-2028 si pone in continuità con la Strategia nazionale del precedente triennio, intendendo contribuire al raggiungimento di obiettivi che erano stati delineati in tale sede e inserendone di ulteriori che rispondono ad un'esigenza di aggiornamento coerente al mutamento del fenomeno della tratta.

A questo scopo, il Piano 2026-2028 conferma un approccio che è al contempo multilivello - dal momento che coinvolge attori istituzionali operanti su diversi livelli di governo - multidisciplinare e multisettoriale - poiché integra politiche, servizi e interventi riconducibili ad ambiti differenti, seppure interconnessi - e multiagenzia, prevedendo il coinvolgimento di una pluralità di soggetti rilevanti, tra cui amministrazioni, organizzazioni internazionali e società civile.

Uno degli elementi qualificanti del Piano è la sua capacità di intervenire sull'intero territorio nazionale, grazie alla presenza in tutte le regioni di Progetti che realizzano il Programma unico ex art. 18 d.lgs. 286/98 e che dunque favoriscono la creazione - così come previsto dalle Linee guida per l'applicazione a livello locale del Meccanismo nazionale di *referral* (par. 5.1.1.) - di reti locali con tutti gli attori coinvolti a diverso titolo nel contrasto dei fenomeni connessi alla tratta e nell'assistenza e protezione di chi ne è vittima.

Dall'attività di monitoraggio del Piano 2022-25 e dall'osservazione dei fenomeni in atto, emergono alcune priorità di intervento, da tenere in considerazione per l'attuazione del Piano 2026-2028, i cui obiettivi si articolano, così come richiesto dall'art. 13 comma 2-ter della l. 228/03 così come modificata dal d.lgs. 115/26, lungo gli assi di intervento della prevenzione, persecuzione del crimine, protezione e assistenza alle vittime e cooperazione.

In primo luogo, deve considerarsi che il Piano è adottato in un momento particolarmente rilevante dal punto di vista delle misure legislative in materia di tratta e anche in materie affini: il recepimento, con il d.lgs. 115/26, della direttiva 2024/1712/UE che modifica la direttiva 2011/36/UE ha inciso in modo rilevante sotto il profilo dell'individuazione di nuove forme di sfruttamento e del rafforzamento delle misure di prevenzione e contrasto della tratta e di assistenza e sostegno alle vittime. Conseguentemente, sono altrettanto rilevanti le misure non legislative che si rendono necessarie alla luce del nuovo quadro normativo nonché gli interventi volti a dare attuazione alle norme che saranno introdotte.

Anche le norme oggi introdotte nell'ordinamento nazionale e quelle che saranno adottate nel prossimo futuro per trasporre il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo avranno un impatto sulle misure da introdurre, al fine di favorire la tempestiva identificazione delle vittime di tratta tra le persone migranti e richiedenti protezione internazionale e conseguentemente la loro adeguata assistenza e inclusione sociale. In entrambi i processi di aggiornamento e revisione della normativa, il Dipartimento per le pari opportunità, quale Autorità nazionale che coordina gli interventi di assistenza e protezione delle vittime di tratta e grave sfruttamento, proseguirà il suo lavoro volto a garantire il riconoscimento dei diritti delle persone potenzialmente beneficiarie dei servizi erogati dal Programma unico.

Sotto il profilo del rafforzamento della *governance*, inoltre, sembra necessario:

- proseguire nel rafforzamento del ruolo del Dipartimento per le pari opportunità quale coordinatore nazionale antitratta, in linea con quanto previsto dall'art. 7 del d.lgs. 115/26, al fine di garantire il coordinamento interistituzionale e l'adozione di misure efficaci per migliorare l'impatto delle politiche contro la tratta di persone ed i fenomeni ad essa connessi, ottimizzando le risorse e promuovendo una maggiore integrazione tra gli attori coinvolti;
- promuovere un confronto continuo, trasparente e strutturato tra i livelli di *governance* centrale e regionale, nella prospettiva di garantire una maggiore coerenza tra gli interventi e migliorare complessivamente l'efficacia delle azioni di prevenzione e contrasto alla tratta e di protezione delle vittime;
- mantenere un costante confronto e coordinamento, anche attraverso il Numero nazionale antitratta, tra il Dipartimento e i Progetti che sui territori realizzano il Programma unico ai sensi dell'art. 18 d.lgs.286/98, al fine di garantire che le linee di intervento individuate nel Piano possano tradursi in attività concrete con un approccio omogeneo su tutto il territorio nazionale, seppur rispondente alle diverse esigenze territoriali;
- garantire il processo di monitoraggio del Piano stesso, per consentire la piena e costante osservazione dei processi legati agli interventi di contrasto e di prevenzione della tratta e di protezione delle vittime.

Sulla scorta di quanto emerge dalle recenti tendenze del fenomeno ed anche in virtù di quanto richiesto al Governo italiano dall'Unione europea e dal Consiglio d'Europa, si pongono alcune priorità tematiche che costituiranno oggetto di intervento in ciascuno degli assi di intervento.

Tra queste devono evidenziarsi gli interventi finalizzati a rafforzare gli sforzi per l'emersione di forme di sfruttamento meno conosciute o comunque sommerse e che riguardano soggetti che presentano particolari vulnerabilità, anche multiple.
Ci si riferisce in particolare:

- a misure volte a favorire una maggiore conoscenza dei fenomeni della tratta e dello sfruttamento, anche nelle forme che si sviluppano attraverso l'uso delle tecnologie digitali, quali piattaforme telematiche o social media, e in contesti chiusi (indoor);
- alla necessità di garantire l'implementazione delle procedure operative standard relative alla rilevazione delle vulnerabilità nel contesto del Patto UE sulla migrazione e asilo, al fine di favorire la tempestiva identificazione delle vittime di tratta tra le persone migranti e richiedenti protezione internazionale sin dal loro arrivo, in virtù di quanto previsto dall'art. 10 del d.lgs. 115/26;
- ad interventi specifici che possano migliorare il contrasto della tratta o del grave sfruttamento di persone minorenni, in particolare in alcuni contesti in cui risultano particolarmente coinvolte, quali lo sfruttamento sessuale o nell'ambito delle attività illecite;
- al coordinamento tra il Sistema antitratta e i sistemi c.d. "confinanti", reso sempre più necessario dall'evoluzione che i fenomeni hanno subito nel corso degli ultimi anni e dunque dalla necessità di esplorare nuovi contesti di emersione ed interventi sinergici con soggetti che operano in tali sistemi;
- alla necessità di attivare interventi specifici in favore di persone vittime di tratta o grave sfruttamento che presentino specifiche vulnerabilità, tra cui madri con figli, persone con disabilità, con problematiche di salute mentale e di dipendenza.

Di seguito si evidenziano gli obiettivi oggetto del presente Piano, distinti per assi di intervento.

7.1. Asse di intervento 1: prevenzione

La prevenzione si conferma un asse centrale per il Piano, stante la necessità di realizzare azioni idonee ad evitare, ove possibile, che si realizzino fattispecie di tratta, anche interna, o grave sfruttamento sul territorio nazionale. Sotto tale profilo, rimangono centrali le attività volte a identificare precocemente le vittime di tratta e grave sfruttamento, ove esse siano straniere, sin dal loro primo ingresso sul territorio nazionale.

Altrettanto, il Piano definisce strategie di intervento volte a informare correttamente le persone che sono vittime di tratta e grave sfruttamento o che possono divenirlo, con particolare riguardo ai loro diritti e ai servizi che possono essere offerti, affinché, in un'ottica preventiva, sia possibile sottrarsi a situazioni di sfruttamento. Infine, la sensibilizzazione della cittadinanza e l'educazione delle scuole costituiscono strumenti essenziali per perseguire effettivamente l'obiettivo della prevenzione.

Sul piano operativo appare dunque necessario mettere in campo interventi diversificati e operativi in diversi contesti che perseguano i seguenti obiettivi:

Obiettivo 1.1: *Potenziare la capacità degli attori che, come previsto dal Meccanismo nazionale di referral, sono chiamati all'identificazione precoce delle vittime di tratta e grave sfruttamento, in tutti i contesti, a partire dai luoghi di primo arrivo delle persone straniere, via mare, via terra e via aerea nonché nei luoghi di accoglienza, anche informali.*
Al fine di migliorare la capacità di tutti i soggetti coinvolti di individuare tempestivamente i primi indicatori di tratta e dunque di esperire la c.d. pre-identificazione, garantendo che vengano poi avviate le procedure di *referral* così come indicato nel MNR, in primo luogo è importante favorire una formazione strutturata e continuativa di tutti gli attori coinvolti, e dunque di tutti coloro che operano nei contesti in cui è possibile incontrare una vittima di tratta.
Ciò anche al fine di dare attuazione a quanto previsto dall'art. 5 del d.lgs. 115/26 ed implementare le procedure previste dal Vademecum per la rilevazione il *referral* e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità.

A fronte dell'attuale scenario e nella prospettiva della prevenzione, la formazione relativa a questa area di intervento riguarda principalmente, senza precludere alcuna categoria professionale sia pubblica che non governativa, il personale che opera nei contesti di soccorso in mare e di primo arrivo delle persone che provengono da Paesi terzi e dunque i luoghi di sbarco, le frontiere terrestri, gli aeroporti. Altrettanto sarà utile coinvolgere il personale dei centri di prima accoglienza, dei centri di permanenza per il rimpatrio, delle prefetture, delle questure, in particolare degli Uffici immigrazione e delle Commissioni territoriali.
Le formazioni, realizzate secondo moduli strutturati a livello centrale con la collaborazione delle amministrazioni e organizzazioni coinvolte, potranno prevedere anche la partecipazione del personale specializzato dei Progetti che realizzano il Programma unico, in un'ottica di formazione congiunta.

Inoltre, è necessario adottare misure per prevenire forme nuove o reiterate di tratta in altri Paesi UE in cui le persone provenienti da Paesi terzi potrebbero essere inviate, o al contrario, nel caso di invio da altri Paesi UE verso l'Italia. In tale contesto, dovranno adottarsi misure in linea con quanto disposto dal considerando 20 della direttiva 2024/1712/UE, secondo cui gli Stati devono evitare che le vittime siano re-immesse nella tratta all'interno dell'Unione europea, non disponendo il trasferimento verso uno Stato membro in cui vi siano fondati motivi di ritenere che esse corrano un rischio effettivo di violazione dei diritti umani.
Sarà inoltre necessario dare attuazione alla norma contenuta nell'art. 13 comma 2-quater della l. 228/03 lett. e), che prevede che il Meccanismo nazionale di *referral* preveda misure volte a garantire il sostegno transfrontaliero delle vittime nei diversi paesi UE attraverso il "punto di contatto transfrontaliero".

Al fine di migliorare la capacità di identificare le vittime di tratta, anche nella prima fase della pre-identificazione, sarà utile aggiornare gli indicatori di tratta, adattandoli ai recenti trend, in considerazione delle continue modificazioni ed evoluzioni del fenomeno, con particolare riferimento all'interconnessione con quello dei flussi migratori. In particolare, sarà opportuno includere elementi che facciano riferimento a situazioni di sfruttamento avvenute nei Paesi di transito, che potranno costituire oggetto delle interviste di tutti coloro che sono chiamati a pre-identificare le vittime. Questo consentirà di riconoscere la natura transnazionale del reato di tratta, di qualificare correttamente i fatti di cui le persone sono vittime e di garantire a queste ultime l'adeguata assistenza.

Al fine di intercettare le potenziali vittime di tratta o le persone a rischio di cadere in circuiti di sfruttamento, è centrale il ruolo degli uffici immigrazione delle questure, che raccolgono le richieste di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno e del personale degli uffici che raccolgono la manifestazione di volontà, la registrazione e la formalizzazione della domanda di protezione internazionale.
In questo ambito sarà utile rafforzare la sinergia del personale delle organizzazioni internazionali che lavorano a supporto dei sopra indicati uffici con i Progetti che sui territori svolgono il Programma unico, attraverso l'attivazione tempestiva delle procedure di *referral*.

Per quel che riguarda la tempestiva identificazione dei minori stranieri non accompagnati, in attuazione della L.47/2017 e la prevenzione della ricaduta in forme di tratta e grave sfruttamento, sarà necessario favorire la corretta applicazione della norma relativa alla presunzione della minore età delle vittime di tratta, rafforzare l'applicazione di procedure accurate e multidisciplinari di accertamento

dell'età e la selezione e formazione di un numero adeguato di tutori volontari, cui garantire adeguato sostegno e aggiornamento anche sui rischi connessi a tratta e sfruttamento, assicurandone una pronta nomina dopo l'arrivo del/la minore o il suo rintraccio sul territorio.

Obiettivo 1.2: *Garantire l'adozione di adeguate misure di prevenzione della tratta e/o del grave sfruttamento nelle procedure adottate nel contesto di attuazione delle disposizioni previste dal regolamento (UE) 2024/1356 del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo in linea con la direttiva europea in materia (2024/1712/UE)*

A fronte della trasposizione nell'ordinamento interno delle disposizioni del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo e del recepimento della direttiva 2024/1712/UE sulla tratta, è importante che le Amministrazioni coinvolte nei lavori relativi alle misure legislative e non legislative che saranno adottate, garantiscano la coerenza tra le norme di trasposizione nell'ordinamento interno del Patto UE e le norme contenute nel d.lgs. 115/26.

Sarà inoltre centrale mantenere l'attenzione sulla tempestiva identificazione delle vittime di tratta e l'accesso ai diritti e ai servizi ad esse dedicati, e ciò anche nel quadro del Meccanismo di monitoraggio indipendente dei diritti fondamentali che verrà istituito in attuazione delle disposizioni del Patto.

Inoltre, in questo contesto, sarà necessario garantire la corretta attuazione delle procedure operative standard relative alla rilevazione delle vulnerabilità, tra cui quella che afferisce le vittime di tratta, e il coinvolgimento del personale dei Progetti che realizzano il Programma unico nel corso delle procedure, così come previsto dall'art. 10 comma 1-bis del d.lgs. 115/26.

In particolare, in un'ottica di prevenzione di fenomeni di ri-vittimizzazione della tratta o di sfruttamento in Italia, sono centrali gli interventi attuati nelle prime fasi di ingresso nel territorio, tra cui un'informativa efficace, qualificata ed in lingua alle persone che provengono da Paesi terzi e giungono sul nostro territorio ed accertamenti preliminari delle vulnerabilità, previsti rispettivamente dall'art. 11 e dall'art. 12 del regolamento (UE) 2024/1356, così da favorire l'avvio di un processo di supporto che parta dalla consapevolezza dei propri diritti ed eviti meccanismi, nuovi o ripetuti, di sfruttamento.

In linea con quanto previsto dall'art. 10 comma 2 del d.lgs. 115/26, l'informativa dovrà avere ad oggetto, tra gli altri, il diritto di chiedere protezione internazionale e il diritto al periodo di recupero e riflessione, nonché i diritti e i servizi dedicati

alle vittime di tratta, così come previsti dalla normativa nazionale e i possibili permessi di soggiorno a loro tutela.
Gli enti o organizzazioni che, in virtù di quanto previsto dal paragrafo 4 dell'art. 11 del regolamento (UE) 2024/1356, avranno tale mandato, dovranno pertanto curare che sia fornita un'informativa efficace, qualificata ed in lingua alle potenziali vittime nei luoghi adibiti agli accertamenti, sui temi sopra detti.
Al fine di dare attuazione a quanto richiesto dallo stesso regolamento europeo ed anche dall'art. 5 del d.lgs. 115/26, sarà importante favorire occasioni di formazione congiunta con il personale degli enti antitratta rivolta in particolare a coloro che saranno deputati a svolgere l'informativa di cui sopra nonché i controlli preliminari di salute e vulnerabilità di cui all'art. 12 dello stesso regolamento. Inoltre, saranno promosse iniziative formative per il personale degli enti che realizzano il Programma unico, a fronte delle numerose novità che comporterà l'introduzione nell'ordinamento interno del Patto europeo.

Nell'ambito di tali attività particolare attenzione dovrà essere data ai minori, in particolare non accompagnati. Nella fase dell'informativa, in particolare alle frontiere, ma anche nei contesti di accoglienza, si dovrà garantire la disponibilità di informazioni a misura di minorenne e attivare nelle zone di primo arrivo "safe spaces" per contribuire all'identificazione e al supporto, in particolare, delle ragazze non accompagnate che possono aver vissuto esperienza di tratta e necessitare di supporto e protezione immediata al fine di evitare ri-vittimizzazione in Italia.

Con riferimento agli accertamenti di cui all'art. 12 del regolamento (UE) 2024/1356, dovrà garantirsi l'effettiva attuazione della disposizione contenuta nell'art. 8 par. 9 dello stesso regolamento, che prevede 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. Nel contesto italiano tale previsione, in forza di quanto previsto dall'art. 5 del d.lgs. 115/26, è riferita agli enti che realizzano il Programma unico ex art. 18 bis d.lgs. 286/98.

Conseguentemente, proprio in virtù della norma sopra menzionata ed anche di quanto previsto dalle Procedure Operative Standard sulla rilevazione delle vulnerabilità adottate nel contesto del Tavolo sulle vulnerabilità, il coinvolgimento degli enti antitratta dovrà essere promosso in ogni contesto, e dunque sin dal primo ingresso nel territorio, nel corso dello svolgimento della fase degli accertamenti

previsti dall'art. 12, favorendo l'accesso degli enti antitratta nei luoghi deputati a tali accertamenti.
In quest'ottica, sarà necessario favorire, nei contesti territoriali, l'implementazione tanto delle Procedure Operative Standard sopra menzionate quanto delle Linee di indirizzo 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* (si veda par. 5.1.2), che forniscono indicazioni sulle misure sopra dette.

Infine, pare necessario 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.

Obiettivo 1.3: *Favorire l'identificazione ed in particolare la pre-identificazione, in una prospettiva di prevenzione, di persone portatrici di vulnerabilità specifiche, quali minori, madri con figli e persone con disabilità.*
Al fine di adottare misure che abbiano un impatto significativo nella prevenzione della tratta e del grave sfruttamento, è necessario individuare azioni specifiche che si rivolgano a persone in condizioni di forte vulnerabilità e dunque esposte a forme di grave sfruttamento.
Sarà dunque importante intervenire, potenziando gli interventi di contatto, al fine di rilevare i primi indicatori di tratta, nei contesti ove è possibile incontrare persone che vivono tali condizioni, quali insediamenti informali, presidi medici (in particolare il pronto soccorso), strutture di accoglienza di bassa soglia, le mense per le persone senza fissa dimora, servizi rivolti alla grave marginalità.

Inoltre, sarà utile favorire, anche attraverso la promozione di Protocolli d'intesa, l'accesso del personale specializzato degli enti che realizzano il Programma unico, nei centri per la permanenza e il rimpatrio e negli istituti penitenziari, anche minorili.

Particolare attenzione dovrà essere data alle persone portatrici di esigenze particolari, tra cui minori, siano essi minori stranieri non accompagnati o anche all'interno di nuclei familiari, persone con disabilità, anche intellettiva, madri con minori e persone transessuali.
Centrale sarà la collaborazione con gli assistenti sociali che operano nei Comuni, in particolare i team impegnati sulle marginalità, l'area tutela minori ed anche l'area

penale, anche minorile (USSM e UEPE), al fine di favorire iniziative per garantire l'informativa alle potenziali vittime presso i servizi e il coordinamento con le equipe territoriali degli enti che realizzano il Programma unico.

Per quel che attiene i minori, un ruolo centrale è quello del Tribunale per i minorenni e della Procura presso lo stesso Tribunale, luogo di possibile emersione di situazioni di tratta e grave sfruttamento in danno di ragazzi e ragazze interessati tanto in procedimenti penali in cui siano indagati o imputati, quanto in procedimenti civili in loro favore, volti alla limitazione della responsabilità genitoriale ovvero nell'ambito di procedimenti ex art. 25 R.D.L. 1404/34 ed infine nei procedimenti di tutela dei MSNA ex art. 19 d.lgs. 142/15.
Interventi tempestivi in favore di minori stranieri coinvolti nelle attività illecite o a rischio di esserlo, anche attraverso una tutela adeguata e l'accesso alle misure previste dall'art. 18 comma 6 d.lgs. 286/98, hanno un'elevata valenza di prevenzione, poiché consentono loro di essere avviati ad un percorso di inserimento sociale e lavorativo allontanandoli da circuiti criminali che li espongono a sfruttamento.
Il Tribunale per i minorenni è anche luogo di possibile pre-identificazione di madri con figli esposte a situazioni di grave sfruttamento, per le quali è necessario intervenire con misure di supporto al nucleo, anche in una prospettiva di prevenzione di eventuali provvedimenti di limitazione della responsabilità genitoriale.
In tale contesto e anche al fine di dare attuazione all'art. 4 del d.lgs 115/26, sarà utile rafforzare i meccanismi di *referral* tra il Tribunale per i minorenni, la Procura minorile, le strutture dedicate ai MSNA, i tutori volontari, i servizi sociali del territorio dell'area tutela minori e gli enti che realizzano il Programma unico e favorire il coordinamento tra tutti gli attori coinvolti, promuovendo, anche mediante la sottoscrizione di Protocolli d'intesa, tavoli di confronto e aggiornamento e procedure di *referral* standardizzate.
Le procedure di *referral* saranno funzionali anche a prevenire forme di sfruttamento di minori che vivono in contesti di rischio, quali insediamenti informali, strutture di accoglienza, ma anche nuclei familiari non protettivi.

Anche in questo contesto è centrale favorire una formazione specifica che favorisca una migliore conoscenza di tali fenomeni sul tema della tratta, con un focus specifico sui minori, in particolare ai fini di sfruttamento nelle attività illecite, nell'accattonaggio e nei matrimoni forzati nonché sulle vulnerabilità multiple, che riguardano in particolare le donne con un vissuto di tratta e di violenza divenute madri o le vittime di tratta con problematiche di salute mentale.

La formazione dovrà includere, tra i destinatari, gli assistenti sociali, il personale dei servizi sanitari (in particolare pronto soccorso e servizi di salute mentale), il personale dei centri di accoglienza, i magistrati del Tribunale per i minorenni e della procura presso il Tribunale per i minorenni, il personale dei servizi, anche specialistici, chiamati a valutare le competenze genitoriali nell'ambito dei procedimenti ex artt. 330 e 333 c.c. dinanzi al Tribunale per i minorenni, nonché il personale degli Istituti penitenziari anche minorili.
Le formazioni dovranno essere orientate alla comprensione della complessità del fenomeno, all'individuazione di indicatori di tratta e sfruttamento specifici per i minori, ai rischi di *re-trafficking* e alle forme di tutela, promuovendo un approccio multiculturale e sensibile al genere. I moduli formativi dovranno inoltre includere approfondimenti su rischi legati all'uso di tecnologie digitali, al fine di rafforzare vecchie forme di tratta e sfruttamento minorile (*cyber-enabled trafficking*) o di nuove forme di sfruttamento nate e operate interamente online (*cyber-facilitated trafficking*).
Infine, sarà utile, in tutte le iniziative relative ai minori, favorire la divulgazione delle procedure operative standard per l'identificazione di minori vittime di tratta e sfruttamento elaborate da Save the Children.

Le misure volte alla tempestiva identificazione delle vittime saranno in linea con quanto previsto dal Vademecum per la rilevazione, il *referral* e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità - garantendo omogeneità nell'applicazione delle misure previste dal Vademecum e implementate nei Tavoli prefettizi - e con il Vademecum operativo per la Presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Dovranno inoltre adattarsi alle nuove misure che saranno adottate in seguito all'introduzione delle disposizioni del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo.

Obiettivo 1.4: *Favorire l'identificazione precoce delle vittime di caporalato e sfruttamento lavorativo, fenomeno sempre più emergente e che talvolta sottende vicende di tratta o anche di grave sfruttamento e potenziamento delle azioni per la prevenzione dello sfruttamento lavorativo e l'empowerment delle vittime, in settori lavorativi particolarmente esposti ai fenomeni del lavoro sommerso*
A fronte delle modalità con cui si manifestano i fenomeni di sfruttamento lavorativo e di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, nonché della difficoltà di attribuire ai fatti di cui alcune persone sono vittime una qualificazione giuridica chiara, si rende necessario affinare gli strumenti per identificare le vittime dell'uno e dell'altro fenomeno. Questo anche al fine di non sottostimare situazioni che, in prima battuta, possono sembrare riconducibili al reato di cui all'art. 603 bis c.p., ma che, in seguito

ad un approfondimento ad opera di personale qualificato, possono emergere come casi di vera e propria tratta, anche interna, di cui all'art. 601 c.p. oppure riduzione o mantenimento in schiavitù di cui all'art. 600 c.p.

Sotto tale profilo, appare necessario potenziare la formazione dei diversi attori coinvolti in questo ambito, quali gli Ispettori del lavoro, i Servizi di prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro (SPSAL) delle ASL/ATS, le organizzazioni sindacali e datoriali, i professionisti coinvolti, nonché delle forze dell'ordine che operano in questo contesto, tra cui il Comando per la tutela del lavoro dell'Arma dei Carabinieri che dispone dei Nuclei ispettorato del lavoro (NIL), mediante l'attivazione di moduli formativi specifici, organizzati nella modalità della formazione multiagenzia anche a livello nazionale per garantire uniformità di intervento ma da realizzarsi a livello locale (si veda obiettivo 4.4.).
A tali formazioni, che dovranno avere focus specifici anche sui minori coinvolti nello sfruttamento lavorativo, è importante che partecipino gli operatori sociali e legali dei Progetti antitratta, dei progetti a tutela delle vittime di sfruttamento lavorativo, finanziati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e i mediatori linguistico culturali impegnati in progetti specifici.

Sarà inoltre opportuno promuovere, in un'ottica di prevenzione, un'adeguata informazione e sensibilizzazione dei datori di lavoro nei luoghi in cui si svolge lavoro stagionale ma non solo, con l'obiettivo di renderli più consapevoli e responsabili rispetto a rischi e conseguenze di trarre vantaggio, anche indirettamente, dallo sfruttamento. In tal senso sarà utile promuovere Protocolli d'intesa, anche a livello nazionale, con le principali associazioni nazionali di categoria e alcuni ordini, tra cui quelli degli avvocati e dei commercialisti.

L'informazione dovrà inoltre essere rivolta ai lavoratori stessi, mediante la predisposizione di materiale informativo plurilingue contenente informazioni sui diritti dei lavoratori e delle lavoratrici e sui servizi in favore delle vittime di sfruttamento e tratta (si veda obiettivo 1.5).

A fronte della casistica elevata di persone che, pur facendo ingresso nel territorio nazionale mediante la procedura amministrativa prevista dal c.d. decreto flussi (si veda par. 2.2.), sono esposte a situazioni di grave sfruttamento o rischiano di esserlo, è necessario attivare interventi che coinvolgano le amministrazioni coinvolte, inclusi gli enti che realizzano il Programma unico in un'ottica di *referral* ove si ravvisino indicatori che possano far presumere una precedente situazione di tratta o il rischio che la persona sia esposta a sfruttamento lavorativo.

Di notevole rilevanza, nell'ottica di prevenzione di forme di tratta e grave sfruttamento, sono le attività di formazione professionale e civico linguistica nei Paesi di origine, finalizzate a ingressi di lavoratori stranieri fuori quota ex art. 23 d.lgs. 286/98.

In questo contesto è opportuno richiamare le progettualità in corso promosse dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dall'Ispettorato nazionale del lavoro, rispetto alle quali sarà utile promuovere e rafforzare meccanismi di coordinamento con il Sistema antitratta (si veda obiettivo 3.3).
Di particolare rilievo i servizi offerti nell'ambito dei progetti regionali finanziati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il contrasto dello sfruttamento del lavoro, i quali, tra i servizi offerti, annoverano gli "*one stop shop*" (poli sociali integrati, punti unici di accesso, sportelli informativi): si tratta di presidi, collocati spesso in aree maggiormente esposte al fenomeno dello sfruttamento o in posizioni strategiche per l'intercettazione delle potenziali vittime, che offrono servizi di informazione, orientamento e/o accompagnamento ai servizi, consulenza legale, ma anche, in diversi casi, laboratori per emersione e rafforzamento delle competenze, inserimento in percorsi per il raggiungimento dell'autonomia.

Un altro servizio promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali è costituito dall'*Help desk* interistituzionale anticaporalato, istituito nell'ambito del partenariato delle Regioni meridionali, che ha l'obiettivo di promuovere l'emersione dallo sfruttamento lavorativo e facilitare l'accesso alle informazioni e ai servizi territoriali. Sarà utile che tale servizio prosegua, a fronte della rilevanza del servizio per la pre-identificazione tanto di vittime di sfruttamento lavorativo quanto di tratta. Contestualmente potrà avviarsi un confronto tra le Amministrazioni per un migliore coordinamento dei canali di accesso per le segnalazioni e le richieste di aiuto di potenziali vittime di tratta, grave sfruttamento e sfruttamento lavorativo. Importante, a riguardo, anche la valorizzazione della rete di contatti esistente sul territorio ad opera, ad es., di associazioni di categoria, per raggiungere maggiormente le vittime nei diversi contesti a rischio.

Inoltre, il Progetto ALT Caporalato T.R.E. - realizzato in partenariato dall'Ispettorato nazionale del lavoro e da OIM - svolge, tra le altre cose, supporto all'attività di vigilanza e sensibilizzazione dei lavoratori migranti sui diritti e doveri conseguenti all'instaurazione del rapporto di lavoro, nonché sui meccanismi di tutela previsti dall'ordinamento giuridico italiano. Sarà opportuno rafforzare il coordinamento tra il personale del Progetto ALT Caporalato T.R.E. e quello dei

progetti che realizzano il Programma unico, al fine di favorire procedure di *referral* adeguate in caso di pre-identificazione nell'ambito delle ispezioni condotte congiuntamente con i mediatori di OIM.
Infine, a fronte della limitata emersione di vittime di sfruttamento nel settore dell'assistenza alle famiglie, dovranno promuoversi interventi finalizzati alla qualificazione del lavoro domestico e di cura, con l'erogazione di misure quali: corsi di lingua italiana; consulenza legale e moduli formativi sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e sulla prevenzione della violenza; servizi di conciliazione vita-lavoro; accompagnamento ai servizi del territorio; accompagnamento per il riconoscimento dei titoli e delle competenze; formazione all'auto-imprenditoria.

Obiettivo 1.5: *Promuovere campagne informative finalizzate ad una corretta informazione rivolta alle vittime di tratta e grave sfruttamento e alla popolazione a rischio, con riguardo ai loro diritti e ai servizi che possono essere offerti, affinché, in un'ottica preventiva, sia possibile fuoriuscire o sottrarsi a situazioni di sfruttamento.*
L'art. 10 comma 2 del d.lgs. 115/26 prevede che alle persone vittime dei reati previsti dall'art. 18 debbano essere fornite adeguate informazioni in lingua comprensibile, sul periodo di recupero e riflessione, sul diritto di chiedere il permesso di soggiorno per casi speciali ex art. 18 d.lgs. 286/98 e sul diritto di chiedere protezione internazionale.
L'informazione sui diritti e sui servizi esistenti alle vittime di tratta, potenziali o identificate e alla popolazione a rischio è effettivamente centrale in una prospettiva di prevenzione del fenomeno. Le persone che vivono condizioni di grave sfruttamento, o che sono a rischio di viverle per la loro condizione di vulnerabilità, devono poter conoscere i propri diritti e le possibilità di aiuto e supporto che possono ricevere.

Ancor più un'azione di prevenzione è efficace se le informazioni, anche relative ai rischi della tratta, possono essere diffuse prima dell'arrivo in Italia. In particolare, potranno promuoversi azioni di sensibilizzazione in paesi di origine particolarmente interessati alla tratta, quali quelle previste dai progetti finanziati dai Fondi Migrazione e Premialità del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, in collaborazione con le principali Agenzie delle Nazioni Unite competenti (OIM, UNHCR).
A fronte delle attuali modalità comunicative e di scambio di informazioni tra le persone, le campagne di sensibilizzazione e informazione dovranno essere diffuse su piattaforme digitali, in particolare sui social network, anche al fine di avere più possibilità di intercettare target specifici e di far giungere le informazioni sui rischi

della tratta prima della partenza o durante il viaggio per giungere in Europa. Sarà utile coinvolgere persone sopravvissute alla tratta e le associazioni o le comunità di migranti e, ancora, avviare collaborazioni con progetti presenti nei Paesi d'origine per sensibilizzare al fenomeno della tratta le persone prima della partenza. Inoltre, campagne informative potranno essere diffuse attraverso l'uso di video nei luoghi di primo arrivo, quali i porti e gli aeroporti.

Con riferimento ai minori sarà utile includere nelle campagne informative approfondimenti sui rischi negli ambienti digitali legati all'uso di tecnologie - quali social media, applicazioni di messaggistica, criptovalute e reti cifrate - finalizzati a rafforzare meccanismi di tratta e grave sfruttamento.

Sarà utile garantire la diffusione capillare del materiale informativo realizzato dal Numero nazionale antitratta in tutti i luoghi frequentati da persone che vivono in condizioni di marginalità e vulnerabilità e a cui accedono per avere informazioni sui propri diritti, quali i servizi sociali, le organizzazioni sindacali e i presidi sanitari. Sulla corretta informativa alle potenziali vittime di tratta tra le persone provenienti dai paesi terzi si richiama quanto indicato nell'obiettivo 1.2.

Inoltre, anche le persone accolte nei centri di accoglienza dovranno essere destinatarie di tali informative, attraverso interventi strutturati e organizzati congiuntamente dal personale dei CAS, SAI e centri per minori e da quello degli enti che realizzano il Programma unico. Tali interventi, che necessitano del supporto imprescindibile dei mediatori linguistico-culturali, potranno essere organizzati in forma di workshop al fine di creare occasioni di informazioni collettive e partecipate, che consentano ai beneficiari di fare domande e di avere uno spazio di confronto.

Infine, anche nell'ambito delle progettualità promosse dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, proseguirà l'attenzione rivolta alle iniziative di comunicazione ai beneficiari, attraverso, in particolare, azioni legate all'alfabetizzazione ai diritti per i cittadini e le cittadine straniere a rischio di sfruttamento, anche tramite un'intensa attività di contatto proprio nei luoghi di aggregazione, in prossimità dei centri di accoglienza o presso gli insediamenti informali, che miri a informare lavoratori e lavoratrici sui canali regolari di incontro domanda-offerta di lavoro e sugli strumenti di prevenzione e di tutela di cui possono avvalersi.

Obiettivo 1.6: *Promuovere campagne informative e di sensibilizzazione della cittadinanza, affinché il fenomeno sia conosciuto nella sua reale portata e sia dunque favorita una cultura volta alla consapevolezza delle gravi violazioni che subiscono le persone vittime di tratta e/o grave sfruttamento*

Nel contesto attuale, a fronte della pervasività dei fenomeni connessi alle gravi forme di sfruttamento a cui sono esposte molte donne, uomini e minori, diventa sempre più centrale promuovere la conoscenza presso la popolazione rispetto al tema della tratta, favorendo la diffusione di messaggi che rappresentino la complessità dei fenomeni e dunque una lettura con riferimento sia alle vittime sia agli sfruttatori.

Le campagne di sensibilizzazione, che potranno avere come circuito i mezzi di comunicazione (televisione o social media) o essere diffuse sui mezzi di trasporto, l'organizzazione di giornate informative e campagne sui temi specifici, dovranno riguardare le diverse forme di sfruttamento, con l'obiettivo di accrescere la consapevolezza tra amministratori pubblici, soggetti della società civile, imprese e cittadini rispetto al fenomeno della tratta e dello sfruttamento e rispetto alle opportunità che favoriscono la costruzione di sistemi economici basati sulla cultura della legalità.

Nell'ambito dei progetti finanziati dal Ministero del lavoro, proseguiranno le campagne di sensibilizzazione rivolte alla cittadinanza tutta, attraverso l'organizzazione di giornate informative e campagne sui temi dell'inclusione sociale, diritti e libertà e contrasto allo sfruttamento, con l'obiettivo di promuovere crescenti livelli di consapevolezza tra amministratori pubblici, soggetti della società civile, imprese e cittadini rispetto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo e rispetto alle opportunità che favoriscono la costruzione di sistemi economici basati sulla cultura della legalità.

Obiettivo 1.7: *Favorire l'educazione nelle scuole finalizzata a promuovere, proporzionalmente all'età, la conoscenza del fenomeno, al fine di sviluppare un senso civico sui temi della tratta e del grave sfruttamento*

Nell'ottica di prevenire i fenomeni connessi alla tratta e al grave sfruttamento delle persone, è necessario contribuire alla formazione di cittadini e cittadine consapevoli. Trattare questi temi nelle scuole permette di favorire una cultura dei diritti umani, del rispetto della dignità personale e del rifiuto di ogni forma di sfruttamento. Inoltre, una conoscenza chiara del fenomeno permette agli studenti di riconoscere segnali di abuso nel proprio contesto e di sapere come e a chi rivolgersi, tanto nel caso riguardi loro stessi quanto un coetaneo. Ciò facilita la prevenzione di

situazioni di sfruttamento e l'emersione dei casi, migliorando l'efficacia delle reti di protezione scolastiche e territoriali.
A tale scopo è opportuno favorire percorsi di educazione su questo tema nelle scuole, nell'ambito dei percorsi di educazione civica compatibilmente con i diversi gradi di istruzione e con l'età dei ragazzi e delle ragazze.
Le iniziative potrebbero essere promosse in collaborazione con gli enti antitratta, affrontando il tema della tratta e le diverse tipologie di sfruttamento. In questo ambito, e previa valutazione dei diversi contesti, si potrà valutare l'opportunità di coinvolgere persone sopravvissute alla tratta.

Nelle scuole secondarie di secondo grado e nei luoghi di formazione professionale, potranno essere promossi interventi strutturati in ottica preventiva e informativa, che mirino alla sensibilizzazione dei giovani rispetto ai rischi di sfruttamento lavorativo e tratta anche all'estero, in particolare in contesti di mobilità internazionale, e al superamento della narrazione secondo cui il fenomeno dello sfruttamento riguarderebbe esclusivamente persone migranti in condizione di vulnerabilità.

Obiettivo 1.8: *Promuovere la ricerca nelle Università, per favorire approfondimenti anche di natura sociale e scientifica su diversi aspetti del fenomeno.*
Promuovere la ricerca sul fenomeno della tratta di esseri umani e del grave sfruttamento nelle Università è utile e strategico per il rafforzamento delle politiche pubbliche, della protezione delle vittime e della capacità del Paese di rispondere a un fenomeno complesso e in evoluzione.
In particolare, la ricerca accademica, ma anche quella promossa da enti di ricerca sociale, centri indipendenti qualificati e osservatori territoriali, consente di raccogliere informazioni e dati attendibili, consentendo di avere evidenze comparabili sui fenomeni. La ricerca inoltre può esplorare le nuove forme di tratta ancora poco esplorate, come l'*e-trafficking*, nuovi strumenti di indagine - ad esempio sistemi di analisi dei dati - indicatori di tratta e di rischio alla tratta, strategie di intervento sociale e modelli di presa in carico delle vittime. Le diverse discipline accademiche possono peraltro collaborare per comprendere le molteplici dimensioni della tratta di esseri umani.
La ricerca potrebbe riguardare anche studi condotti nei Paesi terzi per approfondire i processi migratori legati alla tratta.

Infine, è fondamentale il ruolo delle Università nella formazione dei professionisti - futuri e attuali - nell'ambito dei diversi contesti interessati. Sarà dunque utile

promuovere presso le Università moduli formativi, anche specialistici (master, tirocini), coinvolgendo, in una logica multidisciplinare, il personale degli enti antitratta.
Il coinvolgimento e la collaborazione tra gli enti antitratta e gli Atenei saranno opportuni anche per la valorizzazione dei lavori accademici (tesi di laurea, ricerche, elaborati) prodotti dalle studentesse e dagli studenti nell'ambito di differenti corsi di studio.

7.2. Asse di intervento 2: persecuzione del crimine

Il nuovo Piano intende rafforzare la capacità investigativa e repressiva nei confronti dei fenomeni di tratta e grave sfruttamento, in particolare di forme più sommerse e in danno dei minori, nonché a favorire azioni finalizzate al contrasto di tali reati ove avvengano mediante le piattaforme digitali o social media, talvolta anche senza contatto fisico.
Questo anche al fine di rispondere a quanto previsto dalla direttiva europea 2024/1712/UE, che richiede agli Stati membri di contrastare efficacemente tutte le forme di sfruttamento, ivi comprese quelle inserite ex novo dalla direttiva e dunque, in Italia, negli artt. 600 e 601 del c.p. come novellati dall'art. 3 del d.lgs. 115/26, dotando tra l'altro le forze dell'ordine e la magistratura di competenze e capacità tecnologiche adeguate al fine di contrastare la tratta commessa o agevolata attraverso l'uso di tecnologie dell'informazione e della comunicazione, condotta che costituisce un aggravante ai sensi dell'art. 602 ter del c.p. così come modificato dall'art. 3 del d.lgs. 115/26.
A fronte delle recenti evidenze emerse dall'osservazione del fenomeno, la strategia triennale si focalizza, inoltre, sul potenziamento dell'azione di indagine e ispettiva nel contesto dello sfruttamento lavorativo e delle forme ancora sommerse di sfruttamento.

Gli obiettivi definiti sotto questa direttrice dunque saranno i seguenti:

Obiettivo 2.1: *Rafforzare la capacità investigativa e repressiva nei confronti dei fenomeni di grave sfruttamento, in particolare lavorativo e sessuale e in danno dei minori, oggi realizzati anche attraverso tecnologie digitali, in linea con gli obblighi derivanti dal nuovo quadro europeo e dalla direttiva europea 2024/1712/UE e dalla normativa interna.*
Il tema dell'*e-trafficking* e dello sfruttamento attraverso le tecnologie digitali è oggi di estrema attualità, a fronte delle evidenze fenomenologiche e dunque, in particolare, dello spostamento della prostituzione in luoghi chiusi.

Fenomeni di questo tipo necessitano di interventi strutturati che migliorino la capacità di tutto il sistema di intercettarli.
L'approccio multiagenzia dovrà guidare tali interventi, al fine di favorire, attraverso la condivisione delle conoscenze, una maggiore expertise del personale delle diverse autorità coinvolte e di individuare modalità operative efficaci che permettano alle forze dell'ordine e alla magistratura di intervenire per esercitare l'azione penale nei confronti di coloro che mettono in atto condotte illecite in tale contesto, anche con la collaborazione degli operatori sociali, che stanno già sperimentando importanti attività di contatto (si veda obiettivo 3.1).
In quest'ottica, sarà centrale il coordinamento a livello territoriale, anche tramite Protocolli d'intesa, tra forze dell'ordine - ivi comprese quelle che operano nell'ambito della sicurezza cibernetica e quelle deputate al tracciamento dei flussi finanziari - e il personale dei Progetti che realizzano il Programma unico.

Il Comitato tecnico antitratta sarà chiamato a proseguire il lavoro nell'ambito del gruppo specificamente dedicato a questo tema, favorendo il confronto tra i tutti i soggetti impegnati a diverso titolo nel settore, tra cui in particolare la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, forze dell'ordine, enti che realizzano il Programma unico, organizzazioni internazionali e nazionali, favorendo, dove necessario, anche la partecipazione di professionalità esterne dotate di particolare competenza ed esperienza in questo contesto.
Sarà dunque dato seguito alle proposte emerse in tale contesto, tra cui la promozione di un seminario formativo nazionale sul tema che veda coinvolti, in un'ottica di formazione congiunta, tanto il personale delle forze dell'ordine quanto gli operatori degli enti antitratta.

In aggiunta, sarà utile proseguire il lavoro volto a sviluppare un set di specifici indicatori di tratta e/o grave sfruttamento nella dimensione digitale, favorendo la formazione di tutti i soggetti coinvolti.

Inoltre, sarà opportuno ampliare la collaborazione con le aziende tecnologiche e responsabilizzare le diverse piattaforme informatiche per vigilare sui contenuti pubblicati, anche attraverso l'uso dell'intelligenza artificiale, denunciando attività sospette e tracciando gli sfruttatori.

Infine, sarà importante potenziare le capacità investigative con riferimento alla tratta transnazionale attraverso l'uso delle tecnologie digitali, al fine di scoraggiare forme di reclutamento che utilizzano tali tecnologie per intercettare persone da

Paesi terzi e indurle a muoversi verso l'Italia con l'illusione di un lavoro regolare e sicuro.
A tal fine, il coinvolgimento delle forze dell'ordine negli eventi e network internazionali ed europei sul tema dell'*e-trafficking* sarà essenziale per sviluppare le conoscenze in questo contesto e migliorare la capacità di contrasto ai fenomeni mediante l'utilizzo degli stessi strumenti, in particolare l'intelligenza artificiale. Eurojust può avere un ruolo chiave nel promuovere la cooperazione tra magistrature e forze dell'ordine specializzate in criminalità informatica e facilitare l'uso degli strumenti di cooperazione giudiziaria dell'UE.

Obiettivo 2.2: *Potenziare l'azione di indagine e ispettiva, nel contesto dello sfruttamento lavorativo, anche mediante attività integrate di forze dell'ordine, ispettori del lavoro e in collaborazione con gli enti che svolgono i programmi di assistenza e protezione, in particolare nei contesti lavorativi più esposti, tra cui quello agricolo, manifatturiero, dell'edilizia, della logistica e delivery e i servizi alla persona*.
La complessità dei fenomeni di caporalato e sfruttamento - fenomeni che talvolta sottendono fattispecie anche gravissime quali riduzione in schiavitù o tratta di persone - rende spesso inefficaci interventi isolati, richiedendo invece un'azione integrata e coordinata tra magistratura, forze dell'ordine, Ispettorato del lavoro ed enti impegnati nell'assistenza e protezione delle vittime. Rafforzare l'attività di indagine e ispettiva in questi contesti è quindi essenziale per il contrasto strutturale delle reti criminali, in particolare nei settori maggiormente esposti e l'individuazione dei responsabili.

Il rafforzamento dei controlli ispettivi mirati - particolarmente in alcuni settori da considerarsi ad alta vulnerabilità - è fondamentale per intercettare situazioni di sfruttamento che tendono a concentrarsi in specifici settori e periodi dell'anno. Attraverso la pianificazione di ispezioni congiunte tra forze dell'ordine e gli ispettori del lavoro, basate su analisi del rischio e sull'utilizzo di dati territoriali e settoriali, è possibile aumentare l'efficacia degli interventi e indirizzarli verso le realtà produttive maggiormente esposte a fenomeni di illegalità e abuso. Al riguardo, l'Arma dei Carabinieri, avvalendosi della competenza specializzata del Comando Carabinieri Tutela Lavoro, pianifica, in maniera sistematica, campagne di controlli e accessi ispettivi prevedendo l'intervento congiunto dei reparti territoriali e dei Nuclei ispettorato del lavoro, in aree e settori individuati sulla base di specifici "indicatori di sfruttamento e indici di tratta" preventivamente elaborati.

Un'efficace azione di contrasto richiede inoltre una forte integrazione operativa tra i soggetti coinvolti a diverso titolo. In tale ottica, dovranno promuoversi, anche nell'ambito del menzionato progetto ALT Caporalato T.R.E., la programmazione e l'effettuazione di controlli da realizzare mediante task force multiagenzia territoriali - composte da ispettori del lavoro, mediatori culturali OIM, personale di polizia e degli enti che realizzano programmi di assistenza e protezione delle vittime di tratta e grave sfruttamento o anche che operano nell'ambito dello sfruttamento lavorativo – per favorire interventi congiunti in contesti lavorativi ove agire tempestivamente per la persecuzione degli autori dei reati e l'assistenza e protezione delle vittime di tali situazioni.
La collaborazione con il terzo settore, anche tramite la presenza di operatori specializzati e mediatori culturali nel momento dell'ispezione o nella fase immediatamente successiva, facilita l'identificazione delle vittime e permette l'attivazione tempestiva di percorsi di tutela, protezione e inclusione, riducendo il rischio di nuove forme di sfruttamento.
Nel contesto dei Tavoli regionali multiagenzia promossi dalle Linee guida sui Meccanismi locali di *referral*, si potrà favorire il coordinamento tra le Procure della Repubblica, le forze dell'ordine e il personale deputato alle ispezioni nei luoghi di lavoro, al fine anche di avviare iniziative sperimentali che prevedano interventi congiunti, anche in collaborazione con gli enti antitratta, finalizzati al contrasto effettivo di situazioni di sfruttamento lavorativo.

A fronte delle dinamiche di sfruttamento che si innescano talvolta nell'ambito degli ingressi tramite decreto flussi, sarà necessario proseguire l'attività di analisi svolta dalle forze dell'ordine sulle istanze di nulla-osta presentate in tale contesto, finalizzata alla rilevazione di anomalie e al conseguente avvio di indagini, anche al fine di individuare organizzazioni criminali dedite alla tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo e al contempo favorire meccanismi di tutela per le vittime.

Il potenziamento delle attività investigative dovrà includere anche un approccio orientato al contrasto delle strutture economiche che alimentano lo sfruttamento. L'avvio di indagini patrimoniali e finanziarie, comprese quelle operate tramite strumenti digitali (c.d. caporalato digitale) o false cooperative, permette di colpire in modo più incisivo le reti criminali. Sarà dunque utile rafforzare le attività di indagine, in particolare su tali nuove forme di sfruttamento, quali, ad esempio, quelle che afferiscono le piattaforme di food delivery.

Sarà utile rafforzare il contrasto alla tratta e allo sfruttamento lavorativo valorizzando ed estendendo esperienze di promozione dei requisiti fondamentali in

tema di legalità e corretta applicazione delle norme sul lavoro come quella del riconoscimento di un marchio (denominato "MEI - *Made in Ethical Italy*") ad alcune aziende virtuose da parte di alcuni enti del Programma unico o come quella della "Rete del lavoro agricolo di qualità".

Merita particolare attenzione l'ambito del lavoro domestico, con particolare riferimento ai servizi alla persona, ove talvolta si verificano situazioni di tratta o grave sfruttamento. Considerata la difficoltà di ispezione nei luoghi privati, è strategico rafforzare la collaborazione tra l'Ispettorato del lavoro, forze dell'ordine, servizi sociali e enti antitratta, al fine di intervenire attraverso strumenti indiretti e complementari. Potrà essere utile inoltre monitorare intermediazioni informali e illegali, inclusi annunci online, reti informali e mediazioni non autorizzate che favoriscono condizioni di abuso.

Obiettivo 2.3: *Intensificare gli interventi per favorire il contrasto di forme di sfruttamento che ad oggi emergono con maggiore difficoltà, tra cui quella nell'ambito dell'accattonaggio, in particolare in danno di minori, nelle economie illegali o, ancora, la tratta a scopo di matrimonio forzato*
Per contrastare forme di sfruttamento che presentano ancora oggi difficoltà di emersione, è necessario rafforzare l'attività investigativa attraverso la specializzazione dei magistrati inquirenti e giudicanti sulla tratta nelle sue diverse forme, inclusa quella a scopo di matrimonio forzato ed anche le altre forme che sono state introdotte dall'art. 3 del d.lgs. 115/26 (si veda obiettivo 2.5).

Al fine di favorire l'individuazione di organizzazioni criminali internazionali che operano attraverso i flussi migratori, sarà necessario ricorrere al coordinamento giudiziario attraverso il supporto di Eurojust e favorire il supporto operativo e tecnico di Europol per l'analisi e lo scambio di dati e operazioni investigative delle reti criminali.

Sarà inoltre utile sviluppare modelli investigativi proattivi, che non dipendano esclusivamente dalla denuncia della vittima - talvolta inconsapevole del proprio status o nell'impossibilità di collaborare - ma che prevedano la collaborazione degli enti e associazioni che lavorano a stretto contatto con le persone vulnerabili, tra cui gli enti che realizzano il Programma unico.

È altresì utile potenziare l'uso delle indagini patrimoniali e finanziarie, quale strumento centrale per colpire la dimensione organizzata e redditizia di tali forme di sfruttamento ed incoraggiare l'uso di misure come l'amministrazione giudiziaria,

finalizzata a interrompere lo sfruttamento dei lavoratori senza chiudere l'azienda, tutelando di conseguenza sia i diritti dei lavoratori sia la continuità dell'attività economica.

Inoltre, in questo ambito, è sicuramente opportuno promuovere formazione specifica sulla tratta, in particolare per quel che attiene le forme di difficile emersione quali quella a scopo di sfruttamento nelle attività illecite, soprattutto in danno di minori, sull'accattonaggio e nell'ambito dei matrimoni forzati, presso la magistratura, anche minorile, i servizi sociali del sistema giudiziario (USMM e UEPE), le forze dell'ordine, il personale degli Istituti penitenziari, anche minorili (si veda obiettivo 2.5).

Per quel che attiene la tratta a scopo di sfruttamento nei matrimoni forzati e combinati, sarà opportuno favorire, anche con l'ausilio delle associazioni che si occupano della promozione di scambi culturali con la popolazione migrante, occasioni di incontro e dialogo con le famiglie straniere per veicolare l'importanza del rispetto dei diritti e sviluppare maggiore consapevolezza relativamente all'impatto di alcune pratiche legate alle proprie tradizioni culturali come il matrimonio forzato, in tal modo incentivando meccanismi di denuncia.

Il ruolo degli interpreti e dei mediatori linguistico-culturali nell'ambito delle attività d'indagine e giudiziaria è centrale: è necessario individuare misure che consentano il rafforzamento di tali figure professionali, attraverso l'adozione di elenchi o registri regionali e l'individuazione di fondi che prevedano compensi adeguati.

Altrettanto centrale è l'attenzione ai meccanismi di risarcimento del danno, anche a carico dello Stato, che permettono un effettivo accesso ai diritti riconosciuti alle vittime di tali fenomeni dalla normativa internazionale e nazionale.

Obiettivo 2.4: *Favorire le procedure di referral tra gli organi ispettivi, le forze dell'ordine e il personale dei Progetti antitratta o anche dei progetti che operano a tutela delle vittime di sfruttamento lavorativo, finanziati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche al fine di incoraggiare i lavoratori a collaborare con l'autorità giudiziaria*.
La lotta alla tratta e grave sfruttamento passa dalla consapevolezza che solo interventi congiunti e multiagenzia, che mirino a tutelare le vittime anche nei contesti investigativi e dei procedimenti giudiziari, hanno una reale efficacia: favorire la consapevolezza della persona che vive una condizione di sfruttamento

dei propri diritti e delle alternative possibili, anche in termini di possibili forme alternative di impiego, favorisce la disponibilità a collaborare.
Pertanto, è necessario che anche le autorità investigative e ispettive sappiano riconoscere le vittime di tratta individuando gli indicatori, e segnalarle agli operatori specializzati. Altrettanto necessario è che gli operatori dei servizi che intercettino potenziali vittime di tratta o grave sfruttamento possano segnalarle prontamente all'autorità di polizia, giudiziaria o agli organi ispettivi.

Al tal fine si rende necessario promuovere, anche tra la magistratura e le forze dell'ordine, la conoscenza e l'implementazione del Meccanismo nazionale di *referral* nonché delle Linee guida per la sua applicazione a livello locale, attraverso la formalizzazione di Protocolli d'intesa multiagenzia e l'istituzione di Tavoli interistituzionali regionali. Altrettanto, dovrà essere favorita la capillare diffusione del Vademecum per la rilevazione, il *referral* e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità.

Così come previsto dalle sopra dette Linee guida, inoltre, sarà importante istituire canali preferenziali e l'individuazione di referenti per ciascun ufficio, per favorire le segnalazioni alle autorità - investigative, ispettive giudiziarie ed anche amministrative, quali gli uffici immigrazione - da parte degli enti antitratta di potenziali vittime di tratta e/o grave sfruttamento incontrate nell'ambito dei servizi erogati.

Obiettivo 2.5**:** *Rafforzare la conoscenza dei fenomeni criminali e un aggiornamento costante sui trend emergenti della magistratura, delle forze dell'ordine e del personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, attraverso la formazione congiunta con gli operatori socio-legali dei progetti che realizzano il Programma unico*.
La formazione specialistica rappresenta un elemento centrale per rafforzare le capacità di intervento di natura investigativa e ispettiva e l'azione penale.
La formazione periodica e specialistica alla magistratura, forze dell'ordine e organi ispettivi è peraltro prevista dall'art. 5 del d.lgs. 115/26.
Per quel che riguarda la magistratura, il comma 1-bis della stessa norma prevede che le iniziative formative siano "*dirette alla conoscenza e al contrasto della tratta nel quadro nazionale e sovranazionale, volte a favorire l'acquisizione di competenze finalizzate anche all'emersione dei reati, alla tutela dei diritti umani e alla tutela delle vittime costrette a compiere atti illeciti in conseguenza diretta dei reati commessi in loro danno, nonchè al perseguimento delle condotte realizzate mediante l'utilizzo della rete internet o di altre reti o mezzi di comunicazione*".

Al fine di adempiere a quanto previsto dalla disposizione sopra citata, sarà dunque necessario attivare moduli formativi che favoriscano la formazione congiunta rivolta alla magistratura, giudicante e inquirente, forze dell'ordine, ispettori del lavoro (si veda anche obiettivo 1.4).

Nell'ambito della formazione, al fine di favorire uno scambio importante di conoscenze legate alla cultura e al background di alcune comunità straniere, sarà utile coinvolgere mediatori linguistico-culturali, figure rappresentative delle comunità di origine straniera, nonché persone sopravvissute alla tratta, che possano portare la loro esperienza in qualità di persone offese nell'ambito del procedimento giudiziario.

I moduli formativi dovranno avere ad oggetto, tra le altre cose, la conoscenza delle procedure di segnalazione indicate nel Meccanismo nazionale di *referral*, gli indicatori di tratta e le tecniche di intervista delle persone vulnerabili e dovranno essere basati su un approccio centrato sulla persona.
La conoscenza approfondita degli indicatori di tratta peraltro potrà favorire una maggiore applicazione della clausola di non punibilità, nelle forme ad oggi previste dall'ordinamento nazionale.
La formazione dovrà svolgersi in modo congiunto e multidisciplinare con il personale specializzato dei Progetti che realizzano il Programma unico, che potrà contribuire con la propria *expertise*, in particolare per quel che riguarda le modalità per ascoltare le persone offese nella fase istruttoria e nei procedimenti giudiziari, in particolare minori e donne. L'adozione di tecniche di ascolto protetto, la riduzione della vittimizzazione secondaria e il coordinamento con i servizi di protezione favoriscono la raccolta di elementi probatori affidabili, anche quando la vittima non è inizialmente collaborante.

Particolare attenzione dovrà essere data al tema della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo e il grave sfruttamento lavorativo, mediante la promozione di moduli formativi multiagenzia specifici sul tema in cui siano coinvolti tutti gli attori interessati (si veda obiettivo 1.4).

Ancora, sarà opportuna una formazione specifica sulle forme di tratta meno conosciute (si veda obiettivo 2.3) quali la tratta a scopo di sfruttamento nelle attività illecite e nell'accattonaggio, in particolare di persone con disabilità, anche intellettiva, che coinvolga contestualmente la magistratura, le unità territoriali delle forze dell'ordine, polizia locale e i servizi sociosanitari (tra cui quelli della salute mentale).

7.3. Asse di intervento 3: protezione e assistenza delle vittime

Le attività volte all'identificazione, alla segnalazione ai servizi specializzati e all'assistenza e protezione delle persone vittime di tratta e grave sfruttamento, costituiscono la peculiarità e la forza del modello italiano.

Le attività svolte dagli enti del pubblico e del privato sociale che realizzano il Programma unico, favoriscono la fuoriuscita delle vittime da situazioni di grave sfruttamento offrendo spazi di contatto, ascolto, presa in carico e accoglienza.

L'art. 18 del d.lgs. 286/98 così come oggi modificato dall'art. 8 del d.lgs. 115/26 prevede una protezione ancor più estesa alle vittime di tratta, tanto quelle formalmente identificate quanto presunte. Il comma 3-bis della norma, così come modificata, prevede infatti che le misure del Programma unico debbano offrirsi sin dal momento della rilevazione dei primi indicatori ed indipendentemente dal luogo di sfruttamento. Si precisa inoltre che esse "*sono attuate su base consensuale ed informata e si fondano su un approccio incentrato sulle vittime e sensibile alle specificità di genere, delle persone con disabilità e dei minori*".

A tali interventi si aggiungono quelli messi in campo da tutti gli altri attori territoriali, anch'essi chiamati a garantire l'accesso ai diritti che devono essere riconosciuti alle persone che abbiano un vissuto di tratta. La fattiva cooperazione di tutti i soggetti, istituzionali e non, con i servizi di protezione e di tutela delle vittime costituisce una prassi che caratterizza il sistema italiano.

In questo contesto deve essere assicurata la piena attuazione del Meccanismo nazionale di *referral* (MNR) ed in particolare delle procedure operative standard ivi delineate, che garantiscono la tempestiva identificazione delle vittime di tratta.

Altrettanto, per garantire l'effettivo accesso ai diritti che spettano alle persone vittime di tali gravi violazioni, deve essere garantita la corretta applicazione e interpretazione delle norme a tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento, tra cui quelle relative al permesso di soggiorno (art. 18 e art. 18-ter del d.lgs. 286/98).

Centrali, nella nuova programmazione, saranno le misure volte a garantire la corretta e tempestiva identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento alla luce delle norme introdotte dal d.lgs. 115/26 e dal nuovo contesto introdotto dal Patto europeo sulla migrazione e l'asilo.

Infine, particolare attenzione sarà dedicata alle vittime di tratta portatrici di particolari vulnerabilità o di bisogni complessi.

Al riguardo, sarà utile, tra le altre cose, l'applicazione sistematica delle procedure operative compendiate all'interno del "Prontuario operativo per i reati di violenza di genere e per l'approccio alle vittime particolarmente vulnerabili" dell'Arma dei Carabinieri, strumento completo e aggiornato che fornisce linee guida agli operatori nella gestione dei casi, ferme restando le specifiche procedure disposte localmente dalle Autorità giudiziarie.

Di seguito gli obiettivi individuati nel Piano per quel che riguarda l'ambito dell'assistenza e della protezione delle vittime:

Obiettivo 3.1: *Favorire la piena attuazione del Meccanismo nazionale di referral (MNR) per la precoce identificazione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento, con particolare riferimento a contesti di difficile emersione, tra cui quelli in cui le persone che offrono prestazioni sessuali indoor e online*

La piena attuazione del Meccanismo nazionale di *referral* passa dalla comprensione di ruoli e mandati chiari e dunque dalla conoscenza delle indicazioni rispetto ai mandati rispettivamente di identificazione preliminare e formale e delle procedure di *referral* che sono previste nel documento.

Pertanto, è necessario proseguire nella disseminazione del documento presso gli uffici dei diversi soggetti coinvolti, al fine di favorire procedure di segnalazioni prevalentemente in alcuni contesti in cui ancora oggi è particolarmente difficile favorire l'emersione di casi di sfruttamento, quali l'indoor e l'online.

Anche contesti abitativi di persone straniere, appartamenti o comunque abitazioni all'interno degli insediamenti informali, sono luoghi in cui si perpetra sfruttamento sessuale a basso costo in cui spesso i clienti sono a loro volta stranieri. In alcune situazioni vi sono delle vere e proprie connection houses organizzate per favorire un circuito prostitutivo.

Pare dunque necessario rafforzare l'attività di contatto degli enti che realizzano il Programma unico, individuare meccanismi di comunicazione con le persone coinvolte in tali contesti e rafforzare la collaborazione con le forze dell'ordine, al fine di favorire l'implementazione piena del Meccanismo nazionale di *referral* che prevede procedure, anche di segnalazione, ben definite.

Sotto questo profilo, l'individuazione di referenti presso gli uffici delle forze dell'ordine e delle Procure può favorire la segnalazione da parte del personale degli enti antitratta di casi sospetti e favorire l'avvio di indagini per un efficace contrasto di fenomeni criminali.

Per quel che attiene allo sfruttamento perpetrato attraverso le tecnologie digitali, è necessario proseguire e mettere a sistema le metodologie utilizzate (telefono, messaggistica, intelligenza artificiale) da alcuni Progetti antitratta per individuare e contattare le potenziali vittime di tratta e/o grave sfruttamento sessuale offrendo loro aiuto e supporto.

Ancora, sarà utile proseguire il lavoro già avviato nell'ambito del Comitato tecnico antitratta volto a condividere le metodologie sperimentate, in particolare in alcune

azioni di sistema, tra cui i sistemi informatici per la mappatura delle inserzioni relative a prestazioni sessuali.
In questo senso, sarà possibile affinare le metodologie per il contatto con le persone coinvolte in situazioni di sfruttamento online - all'interno di piattaforme specifiche ma anche sui social media o tramite canali di comunicazione digitali - che talvolta necessitano di essere diversificate in funzione delle peculiarità del target e dei diversi metodi di reclutamento e sfruttamento (ad esempio persone transessuali, specifiche comunità straniere, persone con dipendenze da sostanze).
Il lavoro di condivisione potrà sfociare in specifiche Linee guida che forniscano indicazioni sulle metodologie e sulla tracciabilità dei diversi contatti. Tali interventi congiunti potranno auspicabilmente favorire una maggiore emersione di situazioni di sfruttamento di persone, anche minorenni e, eventualmente, anche di nazionalità italiana che oggi si perpetrano principalmente attraverso tali modalità.
Sarà utile avviare un monitoraggio dei contatti che gli operatori degli enti antitratta mettono in atto con le persone che si prostituiscono attraverso le piattaforme digitali.

A fronte delle caratteristiche peculiari del lavoro svolto dagli operatori che svolgono attività di contatto con persone che offrono prestazioni sessuali online e dell'impatto psicologico che tale lavoro può avere, dovrà avviarsi un lavoro di riflessione sulla protezione, anche dal punto di vista della salute mentale, del personale dei progetti che operano in tali contesti.

Sarà inoltre necessario adottare misure per l'attuazione del regolamento europeo 2022/2065/UE, noto come *Digital Services Act* (DSA), volto a creare un mercato digitale più sicuro e trasparente.

Il coinvolgimento delle comunità straniere e associazioni di migranti, tra cui persone che hanno esperito tali forme di sfruttamento, potrà favorire la conoscenza di particolari contesti digitali ove circolano i messaggi tra le persone appartenenti a quelle specifiche comunità – e.g. Whatsapp, Telegram – al fine di favorire informative in tali circuiti (si veda obiettivo 1.5). In questo contesto, sarà importante il supporto dei mediatori linguistico culturali dei Progetti antitratta o delle organizzazioni internazionali, specificamente formati.
Sarà importante, altresì, potenziare la collaborazione con le aziende tecnologiche per individuare più facilmente i casi di sfruttamento online. Così come responsabilizzare maggiormente le diverse piattaforme informatiche per vigilare sui contenuti pubblicati, denunciando attività sospette e tracciando gli sfruttatori, anche con l'ausilio dell'intelligenza artificiale. Nel contempo, è necessario offrire

strumenti legali efficaci per le vittime per richiedere la deindicizzazione di contenuti dannosi sui motori di ricerca.

Obiettivo 3.2: *Promuovere la cooperazione multiagenzia tra i diversi attori coinvolti a livello locale nel contrasto e prevenzione della tratta e nella protezione delle vittime, attraverso l'implementazione nei territori delle 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 multiagenzia, al fine di addivenire alla formalizzazione, nei diversi territori, di Protocolli d'intesa multiagenzia*

L'effettiva attuazione del Meccanismo nazionale di *referral*, oggi disciplinato dall'art. 9 del d.lgs. 115/26, passa dall'implementazione delle misure ivi previste nei diversi contesti territoriali.

Pertanto, è necessario che, così come previsto dalle Linee guida sull'applicazione a livello locale del MNR (par. 5.1.1.), sia favorita nei territori la sottoscrizione dei Protocolli d'intesa multiagenzia e l'istituzione dei Tavoli interistituzionali regionali.

Peraltro l'adozione dei Protocolli d'intesa multiagenzia è oggi prevista per legge in quanto l'art. 13 comma 3-ter lett. c) della l. 228/03 così come introdotto dal d.lgs. 115/26, ha stabilito che il MNR debba contenere indicazioni volte a favorire l'adozione di tali Protocolli ed effettivamente le Linee guida adottate già rispondono a quanto richiesto dal legislatore.

Il Dipartimento incoraggerà l'effettiva implementazione della sopra detta norma e dunque delle Linee guida attraverso un'attività di supporto e accompagnamento alle Regioni o agli enti del terzo settore proponenti di progetto che riterranno di avviare i lavori per l'istituzione del Tavolo regionale e attraverso la promozione, nel contesto del Comitato tecnico antitratta, di iniziative di diffusione delle Linee guida stesse. Infine, sarà necessario svolgere un monitoraggio da parte del Dipartimento dell'effettiva implementazione delle Linee guida.

Obiettivo 3.3: *Favorire il coordinamento con i sistemi di assistenza c.d. "confinanti", quali in particolare il sistema dedicato all'assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo e caporalato, il sistema della protezione internazionale, il sistema di accoglienza e assistenza dei minori stranieri non accompagnati, il sistema di assistenza dedicato alle vittime di violenza nei confronti delle donne*

Al fine di offrire risposte adeguate ai fenomeni complessi legati allo sfruttamento delle persone e dunque garantire tutela e assistenza alle persone che spesso presentano vulnerabilità multiple o riconducibili a sistemi di intervento che tendono

talvolta a sovrapporsi, è necessario definire azioni specifiche che garantiscano il coordinamento tra i diversi sistemi di assistenza.
Il coordinamento tra i c.d. sistemi confinanti prevede in primo luogo una definizione dei rispettivi ambiti di competenza, pur nella consapevolezza che le vulnerabilità multiple e la complessità delle situazioni individuali possono rendere necessaria una flessibilità nel tracciamento di tali confini ed anche una presa in carico congiunta ad opera di enti che fanno capo all'uno e all'altro servizio. Conseguentemente, in alcune situazioni dovrà favorirsi un lavoro di équipe multidisciplinari e congiunte, in altre un meccanismo di *referral* agevole e flessibile che indirizzi la persona, con il suo consenso, ad un altro servizio.
Il punto di partenza deve essere rappresentato dal Meccanismo nazionale di *referral* e dalle Linee guida per la sua attuazione a livello locale: entrambi gli strumenti, infatti, forniscono indicazioni su una preliminare identificazione delle vittime e su un successivo invio al servizio maggiormente opportuno.

a) Coordinamento con il sistema della protezione internazionale
I meccanismi di coordinamento previsti dall'art. 10 del d.lgs. 24/14 hanno prodotto risultati importanti, in particolare dando luogo alle procedure operative standard delineate nelle Linee guida rivolte alle Commissioni territoriali di UNHCR e Commissione nazionale per il diritto di asilo su "L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral".
Peraltro, la necessità di garantire complementarità tra i sistemi e coordinamento tra le autorità coinvolte nelle attività antitratta e le autorità competenti in materia di asilo è stata prevista anche dall'art. 11 bis della direttiva 2024/1712/UE. Conseguentemente il d.lgs. 115/26, al fine di recepire tale norma, ha modificato l'art. 10, ampliando i meccanismi di *referral* ed ha introdotto, all'art. 9, una norma che prevede l'obbligo di introdurre nel MNR indicazioni finalizzate a garantire la complementarietà tra l'accesso alle misure di protezione delle vittime di tratta e l'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

Pertanto, sarà necessario rafforzare ulteriormente tale coordinamento tra i sistemi, facendo sì che le procedure di *referral* sviluppate nelle Linee guida di cui sopra siano adottate sin dalle fasi iniziali del percorso migratorio – in ingresso via mare, terra o aeroporto – e in tutte le fasi della procedura in Italia, inclusa l'accoglienza e l'uscita, con particolare attenzione ai trasferimenti verso lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo e ai movimenti secondari, che potrebbero configurare fenomeni di tratta interna all'Unione europea.

Tale coordinamento deve poter garantire, anche in virtù di quanto disposto dall'art. 11 del d.lgs. 115/26, da una parte ai richiedenti e titolari di protezione internazionale e, in generale, ai migranti vittime di tratta, identificate o presunte, di accedere al Programma unico ex art. 18 co. 3 bis d.lgs. 286/98, e, dall'altra, alle vittime di tratta di chiedere la protezione internazionale, ove ve ne siano i presupposti.

I progetti FAMI che sono in fase di avvio saranno funzionali a rafforzare tale coordinamento, individuando misure specifiche a ciò finalizzate e ampliando i posti di accoglienza per persone migranti e richiedenti protezione internazionale, presunte vittime di tratta, dando la possibilità alle persone accolte, tramite l'accesso al periodo di recupero e riflessione, di avere le informazioni e gli strumenti necessari per valutare il percorso, anche legale, da intraprendere.

In questa cornice, sarà opportuno proseguire l'attività di formazione continua dei funzionari delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, al fine di garantire l'adozione delle procedure di *referral* agli enti che realizzano il Programma unico. Analoga formazione dovrà essere promossa presso le sezioni specializzate dei Tribunali civili, chiamate a pronunciarsi sulle decisioni delle Commissioni.
In particolare, è opportuno che la formazione congiunta si focalizzi sulle forme di sfruttamento oggi frequenti e da intercettare maggiormente quali la tratta a scopo di sfruttamento sessuale indoor e online, la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo o nelle attività illecite o ancora nei matrimoni forzati.
Inoltre, in virtù di quanto disposto dall'art. 10 comma 1 del d.lgs. 115/26, che ha ampliato i meccanismi di referral già in essere, sarà utile favorire e mettere a sistema i meccanismi di *referral* che già oggi sono in essere prima e dopo le interviste presso le Commissioni territoriali e dunque:

- nell'ambito delle accoglienze per i richiedenti protezione internazionale (CAS): a tal fine è necessario garantire l'accesso degli operatori dei Progetti che sui territori realizzano il Programma unico nei Centri di accoglienza straordinari, al fine di effettuare un'osservazione ancor più qualificata, anche eventualmente attraverso incontri di equipe congiunta o workshop informativi rivolti agli ospiti, anche tramite accordi con la Prefettura competente;
- nella fase della manifestazione di volontà, registrazione e formalizzazione della domanda di protezione internazionale, anche in virtù di quanto previsto dall'art. 20 del regolamento 2024/1348, che prevede che all'atto della registrazione della domanda, le autorità competenti inseriscono le informazioni sulle prime valutazioni relative a esigenze di garanzie

particolari e "l*e mettono a disposizione dell'autorità accertante*"; a tale scopo sarà utile avvalersi del supporto del personale OIM e EUAA presente in Questura;

- nell'ambito dei procedimenti giudiziari dinanzi alle sezioni specializzate dei Tribunali chiamati a decidere nelle controversie ai sensi dell'art. 35 bis del d.lgs. 25/08: specifici Protocolli d'intesa recanti procedure di *referral* specifiche che rispondano alle esigenze del procedimento civile potranno essere adottati, anche mediante l'adozione di un modello di Protocollo definito a livello nazionale.

In adempimento di quanto previsto dall'art. 9 d.lgs. 115/26, è necessario garantire la complementarità tra l'accesso alle misure di protezione per le vittime di tratta di persone e l'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, anche sotto il profilo del titolo di soggiorno richiesto.

b) Coordinamento con il sistema di assistenza per vittime di sfruttamento lavorativo

Alla stregua del sistema della protezione internazionale, le attività svolte nell'ambito del presente Piano dovranno essere coordinate con quelle svolte nell'ambito dei progetti finanziati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, progetti che, come già menzionato, talvolta sono messi in atto dagli stessi enti antitratta.

Sarà dunque opportuno adottare misure di coordinamento tra il sistema di assistenza e protezione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento e il sistema per la tutela delle vittime di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo ex art. 603 bis c.p., con conseguenti meccanismi di rinvio tra i rispettivi sistemi di tutela.

Anche in questo caso, potrà essere utile prevedere misure di coordinamento, in particolare al fine di:

- definire procedure di *referral* uniformi che*,* in linea con quanto previsto dal MNR e dalle Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento in agricoltura e al caporalato*,* definiscano i rispettivi ambiti di competenza dei servizi facenti capo ai due sistemi e favoriscano l'invio della persona ai servizi adeguati, ivi compresi quelli per i minori;
- avviare una riflessione sull'opportunità di una migliore convergenza dei punti destinatari di chiamate e segnalazioni e dunque dei servizi di assistenza telefonica (*helpline*) che costituiscono il canale di entrata delle richieste di supporto o delle segnalazioni e di invio ai servizi appropriati in funzione dell'analisi dei singoli casi;

- favorire l'implementazione delle Linee guida sui Meccanismi locali di *referral* facendo sì che il Tavolo interistituzionale regionale da esse disciplinato coincida con l'omologo organismo di coordinamento della strategia contro lo sfruttamento lavorativo e il caporalato ovvero coinvolga anche i soggetti che afferiscono ai progetti finanziati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

c) Coordinamento con il sistema di accoglienza e assistenza dei minori stranieri non accompagnati

Con riferimento alle interconnessioni con il sistema di accoglienza e assistenza dei minori stranieri non accompagnati, sarà in primo luogo opportuno rafforzare la collaborazione tra le amministrazioni competenti.

Inoltre, è necessario favorire un coordinamento strutturato con il sistema SAI dedicato all'accoglienza dei minori stranieri, affinché siano previsti meccanismi efficaci di *referral* e di presa in carico congiunta, anche mediante la creazione di strutture specifiche dedicate a minori vittime di tratta (identificate o presunte) che prevedano un lavoro di equipe con gli operatori dei Progetti antitratta.

Altrettanto, il coordinamento sarà necessario negli altri contesti di accoglienza per minori (centri di prima accoglienza in prossimità delle località di sbarco, ovvero istituti o strutture regionali o comunali) nei quali i MSNA possono essere accolti.

A livello territoriale, sarà utile incrementare le connessioni tra i servizi, promuovendo una conoscenza reciproca tramite l'attivazione di incontri regionali, al fine di definire procedure chiare per le segnalazioni, gli invii e la presa in carico. A tal fine, dovrà favorirsi l'applicazione delle procedure previste dal Vademecum operativo per la "Presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati", che contiene una sezione specifica dedicata alla gestione di casi di minori vittime di tratta.

Come già indicato (si vedano obiettivi 1.3 e 2.5), sarà necessario promuovere la formazione congiunta di tutte le professionalità che operano a tutela dei minori sul tema della tratta, in particolare nelle forme di sfruttamento che riguardano prevalentemente i minori, anche negli ambienti digitali.

Altrettanto, anche al fine di adempiere correttamente a quanto previsto dall'art. 4 del d.lgs. 115/26, potranno promuoversi progetti di sensibilizzazione rivolti ai MSNA e neomaggiorenni inseriti in percorsi di tutela, nonché agli operatori delle strutture di accoglienza dei MSNA per presentare i temi dello sfruttamento sessuale (ivi compreso quello maschile, ancora poco esplorato), del mondo del lavoro e dei diritti dei lavoratori al fine di prevenire lo sfruttamento lavorativo. Il

coinvolgimento di giovani ragazzi che hanno vissuto tali esperienze è sicuramente da incoraggiare.

Infine, a fronte del frequente coinvolgimento dei minori stranieri nello spaccio di sostanze stupefacenti e a economie illegali gestite da rete criminali, sarà utile strutturare interventi educativi su legalità e sostanze rivolti ai ragazzi accolti nelle comunità.

d) Coordinamento con il sistema dedicato alle vittime di violenza nei confronti delle donne

La compresenza, nelle donne vittime di tratta, della condizione di essere, altresì, vittime di violenza, comporta che i sistemi, rispettivamente quello che fa capo ai progetti che realizzano il Programma unico e quello costituito dalla rete di prevenzione e contrasto della violenza nei confronti delle donne, necessitino di una cooperazione strutturata, continua e operativa.

L'inserimento, nella direttiva europea e conseguentemente negli artt. 600 e 601 del nostro codice penale, del matrimonio forzato tra le forme di sfruttamento in cui può estrinsecarsi la tratta contribuisce a rendere ancor più vicini e a tratti interscambiabili i due sistemi.

L'esperienza maturata nel corso dei 25 anni dal Sistema antitratta nell'ambito delle attività di supporto e protezione alle donne migranti costituisce un bagaglio che può essere di beneficio alle reti antiviolenza, tradizionalmente più rivolte alla popolazione italiana. Dall'altro lato, l'expertise dei Centri antiviolenza, per quel che riguarda il supporto psicologico di superamento del trauma e di recupero della percezione di sé, della propria identità e autostima nel percorso di liberazione della violenza e da relazioni di prossimità violente, deve costituire un valore per il Sistema antitratta, nell'ottica di migliorare le competenze degli operatori, chiamati oggi ad intervenire in situazioni in cui le donne hanno vissuto forme di violenza fisica e sessuale, tanto nel Paese di origine, quanto durante il viaggio ed infine in Italia.

Attualmente, vi sono esperienze territoriali diverse, che vedono una collaborazione più o meno strutturata tra i Centri antiviolenza e gli enti antitratta o addirittura che prevedono servizi a beneficio di entrambi i target a cura di uno stesso ente del terzo settore.

A fronte di questo panorama, è utile avviare un monitoraggio delle esperienze in essere, al fine di verificare se vi siano metodologie in atto replicabili in altri territori e promuovere un lavoro di confronto sul tema tra i progetti che realizzano il Programma unico, anche eventualmente con il coinvolgimento della rete dei CAV. Potranno poi individuarsi linee di azione comuni che prevedano formazioni congiunte, interventi di equipe multidisciplinari e definizione di procedure chiare per le segnalazioni (che devono essere reciproche), gli invii e la presa in carico, tenendo conto delle vulnerabilità multiple che possono caratterizzare alcune situazioni.

Sarà inoltre necessario integrare il materiale informativo offerto e realizzato dal Sistema antitratta con informazioni relative alla violenza nei confronti delle donne e intrafamiliare, inserendo, unitamente al Numero nazionale antitratta, il numero antiviolenza e stalking 1522.

Infine, al fine di migliorare le conoscenze sul tema della violenza nei confronti delle donne, in particolare in danno di donne e minori stranieri, sarà utile favorire la diffusione della Nota tecnica elaborata dal Ministero dell'interno in collaborazione con UNHCR e UNICEF su "La mitigazione del rischio di violenza di genere e i meccanismi di tutela di persone minorenni nel sistema di accoglienza".

Obiettivo 3.4: *Rafforzare il coordinamento con il sistema di accoglienza dedicato a migranti, richiedenti protezione internazionale e rifugiati, in particolare con il sistema SAI, dedicato all'accoglienza anche di persone titolari dello speciale permesso di soggiorno per casi speciali ex artt. 18 e 18-ter del d.lgs. 286/98*
Le strutture di accoglienza per le persone richiedenti e titolari di protezione internazionale costituiscono un contesto importante di osservazione e dunque di identificazione di possibili casi di tratta o grave sfruttamento.
Il personale delle strutture di accoglienza, siano Centri di accoglienza straordinari (CAS) o facenti capo alla rete SAI, ivi compresi i mediatori linguistico-culturali, devono ricevere formazione continua per mantenersi aggiornati sulle evoluzioni dei fenomeni e poter attivare procedure di *referral* finalizzate all'identificazione formale a cura degli enti antitratta che operano nei rispettivi territori.
In questa direzione è stata avviata l'attività formativa rivolta al personale delle Prefetture e dei CAS dei diversi territori avviata nel corso dello scorso triennio dal Ministero dell'interno con il supporto di EUAA.

È opportuno definire criteri standard di accesso delle persone richiedenti protezione internazionale, potenziali vittime di tratta, nei centri di accoglienza che fanno capo

alla rete SAI, anche in linea con quanto previsto dalla direttiva 2024/1346 e con il d.lgs. 115/26. Questo aspetto interessa, in particolare, le donne che hanno un trascorso di tratta e che sono in Europa da molto tempo, spesso madri con minori di cui occuparsi in via esclusiva e che hanno difficoltà a proseguire in autonomia il loro percorso di inserimento socio-lavorativo, difficoltà acuite dalle problematiche connesse all'abitare.

Inoltre, sarà utile rafforzare il coordinamento con la rete SAI per favorire l'inserimento di persone titolari del permesso ex art. 18 o 18-ter del d.lgs. 286/98 o che ne abbiano fatto richiesta e, ancora, di coloro che sono titolari di protezione internazionale che, dopo un periodo in accoglienza presso i centri antitratta, necessitino di essere ulteriormente accompagnati in un percorso di raggiungimento dell'autonomia lavorativa e abitativa.
In seguito al recepimento della direttiva europea 2024/1346, sarà necessario adottare misure volte all'adempimento di quanto ivi previsto relativamente alle persone con esigenze di accoglienza particolari. In particolare, sarà necessario adempiere a quanto disposto dall'art. 28, che prevede misure di assistenza specificamente dedicate alle persone vulnerabili, tra cui le vittime di tratta, nonché una formazione specifica per il personale deputato all'accoglienza.

In linea generale sarà utile rafforzare le reti esistenti, incrementando la collaborazione tra gli enti che realizzano il Programma unico, i servizi dedicati alle vittime di sfruttamento lavorativo e gli enti che gestiscono centri di accoglienza straordinaria (CAS) e strutture di accoglienza della rete SAI, prevedendo procedure chiare di segnalazione e di invio reciproco.

Nell'ambito del progetto FAMI 2 sarà necessario individuare meccanismi di invio e di coordinamento tra le diverse realtà che operano nell'accoglienza a livello territoriale.

Sarà infine opportuno realizzare interventi, anche nella forma di workshop, di sensibilizzazione e formativi rivolti ai beneficiari dei CAS e SAI e agli operatori delle strutture di accoglienza per condividere indicatori di tratta e per costruire panel di criteri valutativi in grado di evidenziare le vulnerabilità.

Obiettivo 3.5: *Favorire la corretta applicazione e interpretazione delle norme a tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento, tra cui quelle relative al permesso di soggiorno (art. 18 e art. 18 ter del d.lgs.286/98), anche attraverso il rafforzamento della collaborazione con gli Uffici immigrazione*

La tutela delle vittime di tratta e sfruttamento passa anche attraverso il rilascio di un permesso di soggiorno che permetta loro di poter soggiornare regolarmente sul territorio nazionale ed inserirsi nel contesto socio-lavorativo.
La norma contenuta nell'art. 18 del d.lgs. 286/98, così come oggi modificata in seguito al decreto legislativo di recepimento della direttiva europea, riconosce una tutela specifica alle persone vittime di crimini afferenti la tratta e il grave sfruttamento sin da quando emergano i primi indicatori: il periodo di recupero e riflessione previsto dal comma 3-ter, infatti, favorisce alle vittime presunte l'accesso alle misure di assistenza transitorie e la possibilità di non essere esposti a misure di rimpatrio, in attesa della valutazione della sussistenza dei presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno, fatta salva la possibilità di chiedere la protezione internazionale.
Gli artt. 18 e 18 ter del d.lgs. 286/98 costituiscono importanti strumenti di tutela per le persone che fuoriescono dalla tratta e da condizioni di sfruttamento lavorativo e, sebbene il ricorso a tali norme sia negli anni scemato, è opportuno valorizzarne l'applicazione, incoraggiando l'interpretazione corretta e in linea con la ratio legislativa da parte delle Questure.
Le circolari del Ministero dell'interno volte a chiarire alcuni aspetti della norma contenuta nell'art. 18, sebbene datate nel tempo, mantengono il loro valore interpretativo. Allo stesso modo, per quel che riguarda l'art. 18-ter, rilevano le **FAQ del Ministero del lavoro e delle politiche sociali**, pubblicate il 18 marzo 2025, che hanno chiarito alcuni aspetti applicativi della norma.
Ulteriori indicazioni fornite dall'autorità competente in materia, relative alla corretta interpretazione delle norme sopra dette, anche in coordinamento con le norme relative alla protezione internazionale, potranno essere utili, nell'ottica di rispondere ad alcune questioni di attuale rilevanza ed anche nell'ottica di attuare quanto previsto dal d.lgs. 115/26.
Difatti, nella prospettiva delle nuove norme che saranno introdotte in seguito al recepimento del Patto europeo, si renderà ancor più necessario chiarire alcuni aspetti relativi ai permessi per casi speciali rilasciati ai sensi dell'art. 18, 18 bis e 18 ter del d.lgs. 286/98, in particolare per quel che riguarda la complementarietà con la protezione internazionale e l'applicazione del periodo di recupero e riflessione nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, nonché delle norme dei regolamenti 2024/1347 e 2024/1348 e della direttiva 2024/1346.

Al fine di promuovere la corretta applicazione delle norme sopra dette, si rende necessario favorire e potenziare la formazione continua delle Questure, Uffici immigrazione, relativamente agli strumenti sopradetti.

In particolare, sarà necessario proseguire l'attività formativa rivolta alle Questure del territorio nazionale svolta dal Ministero dell'interno, con il supporto di EUAA ed in collaborazione con il DPO.
La formazione relativa all'art. 18 ter d.lgs. 286/98 dovrà inoltre coinvolgere gli Ispettorati territoriali del lavoro, stante il loro ruolo rilevante ai fini del rilascio del permesso di soggiorno.

Potrà inoltre essere utile, anche attraverso l'attività dell'azione di sistema A.St.R.A., promuovere procedure operative standard che garantiscano modalità applicative uniformi per quel che riguarda il primo rilascio, il rinnovo e la conversione del permesso di soggiorno, da parte degli uffici immigrazione.

Infine, nell'ambito delle iniziative condotte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per la realizzazione di "Comunità di pratiche per la promozione della cooperazione tecnica e della condivisione di esperienze in materia di integrazione socio lavorativa e di contrasto allo sfruttamento lavorativo", sarà promossa la costituzione e l'animazione di reti, gruppi di lavoro tematici fra soggetti, del pubblico e del privato, impegnati nella protezione e reinserimento di vittime di sfruttamento lavorativo (tra cui cittadini titolari di permesso di soggiorno ex art. 18 ter del d.lgs. 286/98), per la condivisione di informazioni, la formazione e l'aggiornamento continuo anche su tematiche di carattere normativo-giuridico.

Obiettivo 3.6: *Promuovere l'attivazione di procedure volte a dare attuazione al Patto europeo sulla migrazione e l'asilo in linea con le previsioni della direttiva 2024/1712/UE, che garantiscano la tempestiva identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento tra i cittadini di Paesi terzi e apolidi e procedure di referral adeguate alla loro assistenza*
Come già citato (obiettivo 1.2.), è necessario garantire l'effettiva implementazione delle disposizioni del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo rilevanti per le vittime di tratta, con specifico riferimento alle misure volte all'accertamento delle vulnerabilità, al rispetto di esigenze procedurali e delle esigenze di accoglienza particolari previste dal Patto stesso (si veda par. 4.2.). Le misure dovranno essere in linea con le disposizioni della direttiva 2024/1712(UE) e della normativa oggi aggiornata in seguito al suo recepimento, con particolare riferimento a quanto disposto dall'art. 18 d.lgs. 286/98 e dall'art. 10 del d.lgs. 115/26.

Fermo restando quanto previsto dall'obiettivo 1.2 (con riferimento in particolare all'informativa alle persone provenienti da Paesi terzi e al coinvolgimento degli enti antitratta nelle procedure di accertamento preliminare delle vulnerabilità finalizzate

all'identificazione), che afferisce a misure di prevenzione, ma che contestualmente ha una valenza anche di tutela e protezione delle vittime di tratta, e dunque ad integrazione delle azioni ivi previste, sarà necessario adottare misure che garantiscano l'assistenza delle vittime di tratta sin dall'arrivo e durante i passaggi amministrativi relativi alla regolarizzazione, nonché nella fase dell'accoglienza.

Il Patto europeo introduce l'obbligo, per gli Stati membri, di fornire orientamento legale gratuito nella procedura amministrativa a tutti i richiedenti che ne facciano richiesta, indipendentemente dalle loro condizioni di accoglienza.
Considerata la rilevanza che la tratta può avere nella procedura d'asilo, sarà importante che i soggetti incaricati di fornire l'orientamento legale siano adeguatamente formati anche sul tema della tratta. Ciò anche al fine di orientare le persone alle misure di tutela legale maggiormente adeguate, siano esse riconducibili al permesso di soggiorno per casi speciali (ex artt. 18, 18 bis o 18 ter del d.lgs. 286/98) ovvero alla protezione internazionale.
Altrettanto, per quel che riguarda l'assistenza e la rappresentanza legale nella fase giudiziaria, dovranno promuoversi moduli formativi specifici rivolti agli ordini degli avvocati dei diversi distretti giudiziari del territorio.

Inoltre, sarà necessario dare attuazione alle disposizioni contenute nell'art. 12, par. 4, del regolamento europeo 2024/1356, che prevede che "*se vi sono indicazioni di vulnerabilità o di esigenze di accoglienza o procedurali particolari, il cittadino di Paese terzo interessato riceve un sostegno tempestivo e adeguato, in strutture adeguate*".
Analogamente, la direttiva europea 2024/1346 dà rilievo alle esigenze di accoglienza particolari che possono avere alcune persone, tra cui le vittime di tratta, e chiede agli Stati di disporre di personale formato al fine di rilevare gli indici di vulnerabilità e dunque gli indicatori di tratta.
Conseguentemente, sia che tale vulnerabilità emerga a seguito di una valutazione tempestiva del personale degli enti antitratta, sia che vi sia una pre-identificazione ad opera di altri soggetti e che dunque sia fatto un *referral* al Sistema antitratta, si dovrà garantire l'accesso delle vittime di tratta, identificate o presunte, nelle strutture di accoglienza facenti capo al Programma unico ex art. 18 d.lgs. 286/98, così da fornire loro il supporto atto a rispondere alle loro esigenze particolari di cui all'art. 20, par. 1, del regolamento europeo 2024/1348. Questo è quanto è previsto dalle procedure Operative Standard adottate nell'ambito del Tavolo vulnerabilità.
Il potenziamento delle strutture di accoglienza previsto nell'ambito del FAMI 2 sarà sicuramente funzionale a tale esigenza.

Sarà necessario, come previsto dalle sopra dette SOPs sulla rilevazione delle vulnerabilità, garantire l'accesso degli enti antitratta nei centri di accoglienza ivi compresi quelli dedicati allo screening e alla procedura in frontiera, per favorire l'identificazione delle vittime e alla presa in carico e all'accoglienza nel Sistema antitratta in seguito alle valutazioni conseguenti la vulnerabilità.

La rilevazione delle vulnerabilità specifiche connesse alla tratta e al grave sfruttamento è inoltre funzionale alle procedure di riconoscimento della protezione internazionale previste dal regolamento europeo 2024/1348. L'art. 20 prevede che le autorità competenti valutino individualmente se il richiedente necessiti di garanzie procedurali particolari e che debbano essere escluse procedure accelerate o di frontiera dove il richiedente, individuato come persona che necessita di garanzie procedurali particolari, non abbia ricevuto il necessario sostegno per consentirgli di godere dei diritti e adempiere gli obblighi previsti dal regolamento stesso. Tale sostegno dovrebbe consentire ai richiedenti di disporre di un tempo adeguato a prepararsi alla procedura di asilo, nonché ricomprendere una serie di servizi specializzati, come quelli di tipo medico o psicosociale. Per le vittime di tratta, in particolare, tale lasso di tempo deve coniugarsi con il periodo di riflessione, anche in un'ottica di complementarità, come richiesto dall'art. 11 bis, par. 1, della direttiva europea 2024/1712 e dall'art. 9 del d.lgs. 115/26.
In questo contesto, diventa centrale garantire, in ogni fase, meccanismi efficaci di *referral* che permettano alle vittime di tratta di entrare in contatto con il personale specializzato degli enti che realizzano il Programma unico.

In tale ottica, la formazione del personale che partecipa alle procedure di accertamento e di controllo preliminare delle vulnerabilità, nonché del personale dell'autorità decidente, è centrale, nell'ottica di favorire la conoscenza delle procedure previste dal Meccanismo nazionale di *referral* ed anche dalle Linee guida per le Commissioni territoriali di UNHCR e Commissione nazionale per il diritto di asilo.
Sotto tale profilo, si richiamano le indicazioni sulle attività di formazione già indicate negli obiettivi 1.3 e 3.5, precisando che esse dovranno interessare anche gli uffici giudiziari chiamati a convalidare i provvedimenti di espulsione e i trattenimenti delle persone straniere che rientrino nelle procedure accelerate o di frontiera.
Restano ferme le indicazioni sulla formazione multiagenzia rivolta al personale degli enti e istituzioni presenti in frontiera, al personale dei centri di accoglienza (obiettivo 1.1), nonché al personale degli uffici immigrazione (obiettivo 1.1 e 3.5).

Obiettivo 3.7: *Favorire interventi specializzati dedicati a vittime con particolari vulnerabilità e bisogni complessi (madri con bambini, persone disabili, con problematiche di salute mentale, di dipendenza, minori stranieri non accompagnati, persone transessuali).*
Ferme restando le azioni previste per l'obiettivo 1.3, per quel che attiene l'assistenza di persone vittime di tratta e/o grave sfruttamento che abbiano vulnerabilità specifiche o multiple, è necessario promuovere interventi specializzati che coniughino competenze e professionalità specificamente dedicate a problematiche che riguardano tali casi.

Per quel che riguarda le donne con un vissuto di tratta, che siano madri con minori al seguito, sarà opportuno attivare progetti specifici, costruiti sui bisogni e sulle esigenze tanto delle donne quanto dei loro figli minori.
Conseguentemente, dovranno attivarsi, anche sulla scorta di esperienze in atto, progetti che prevedano una presa in carico specialistica, fornita da équipe multidisciplinari, tra cui personale con esperienza di assistenza e tutela dei minori e di nuclei familiari, assistenti sociali del territorio e personale degli enti antitratta. Sarà inoltre utile definire procedure per la presa in carico di questo specifico target, che prevedano piani di sostegno individuali per l'accesso delle donne e dei minori alle misure di welfare essenziali e che forniscano indicazioni sulla filiera di interventi e sul coordinamento tra centri di accoglienza, enti antitratta e servizi sociali. Si rimanda a quanto indicato nell'ambito dell'obiettivo 1.3 per quel che riguarda la collaborazione con i Tribunali per i minorenni e le Procure minorili e la formazione congiunta su questo tema.
Con riferimento alle vittime di tratta madri, è necessario che la formazione ai magistrati, togati o onorari, agli assistenti sociali e ai servizi specialistici coinvolga, quali docenti, professionisti esperti di infanzia e adolescenza e psicologi/psichiatri esperti in etnopsicologia ed etnopsichiatria.

Con riferimento alle persone transessuali vittime di tratta o grave sfruttamento, è necessario promuovere azioni specifiche di *referral* nei contesti in cui può avvenire l'emersione di casi di tratta e grave sfruttamento. In particolare, al fine di migliorare la capacità di individuare gli indicatori, si dovrà sensibilizzare e formare il personale dei servizi sociosanitari, dei servizi dedicati alle dipendenze (SerD) e alla cura di malattie sessualmente trasmissibili.
Inoltre, sarà necessario potenziare l'accoglienza a loro dedicata, dove possibile favorendo strutture con personale specializzato nell'assistenza di vittime di tratta o comunque prevedendo la consulenza dello stesso.

In particolare, nell'ottica di fornire assistenza e accoglienza a persone transessuali con problemi correlati alle dipendenze da sostanze, sarà utile favorire il loro inserimento in strutture specializzate, con il supporto di personale degli enti antitratta e in coordinamento con i servizi sociali e il SerD del territorio.

Sarà utile potenziare, in coordinamento con i servizi esistenti sul territorio, interventi specifici per uomini, donne e minori con vulnerabilità psichiatrica, favorendo la costruzione di percorsi congiunti con i centri di salute mentale per garantire la presa in carico continuativa.

Obiettivo 3.8: *Rafforzare gli interventi a supporto delle vittime di tratta e grave sfruttamento, anche attraverso un aggiornamento dei servizi offerti dai Progetti che realizzano il Programma unico e la previsione di ulteriori interventi dedicati in particolare all'autonomia, anche abitativa, e all'inclusione socio-lavorativa delle vittime di tratta*.
I mutamenti del fenomeno e le connessioni con gli altri sistemi confinanti rendono oggi necessario un aggiornamento delle metodologie di intervento e della tipologia di servizi che il Sistema antitratta può erogare a beneficio delle persone che incontrano e assistono.
Tale aggiornamento deve essere contemplato anche in una cornice nazionale che consenta di garantire omogeneità negli interventi erogati dai Progetti che realizzano il Programma unico, definendo parametri uniformi tra i territori e favorendo un allineamento operativo, seppur con le necessarie distinzioni legate alle peculiarità territoriali.

Nell'ottica di rafforzare le politiche locali per la tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento, sarà opportuno che le Regioni includano interventi rivolti a tale target negli atti di programmazione degli interventi per l'implementazione del Piano nazionale degli interventi e servizi sociali.

Con riferimento alle vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo e grave sfruttamento lavorativo - oggi il target numericamente maggiore -, sarà necessario potenziare i servizi a beneficio delle vittime di tali fenomeni e dunque, in particolare, sviluppare azioni di prossimità e contatto in contesti lavorativi ove sia possibile avviare un primo contatto con i lavoratori. Sarà utile garantire l'attivazione, in tutti i territori, di presidi mobili, unità di contatto e sportelli temporanei negli insediamenti informali nonché nei territori rurali, industriali o periferici, al fine di consentire di raggiungere i lavoratori più vulnerabili, fornire

informazioni sui diritti e favorire l'emersione di situazioni di sfruttamento che difficilmente verrebbero segnalate spontaneamente.

Un ambito che deve prevedere un potenziamento degli interventi è quello del lavoro domestico, che talvolta sottende situazioni di sfruttamento lavorativo, anche gravi, che tuttavia rimangono sommerse a causa dell'isolamento delle lavoratrici.
In tale contesto, è necessario promuovere, attraverso le organizzazioni sindacali e gli enti che svolgono attività di assistenza e tutela previdenziale, assistenziale e sociale (patronati), l'accesso a contratti regolari, incentivando l'utilizzo degli strumenti previsti dall'ordinamento e garantendo un'informazione chiara sui diritti e doveri di datori e lavoratori. Dovranno essere rafforzati meccanismi di *referral* tra questi enti e il personale dei Progetti antitratta, per favorire l'individuazione di indicatori di tratta o grave sfruttamento.

Il tema dell'abitare, soprattutto nelle grandi città, è oggi centrale negli interventi in favore delle persone vulnerabili. Il coinvolgimento degli enti territoriali e il coordinamento con i servizi sociali appaiono sempre più irrinunciabili, per garantire la filiera di interventi e il passaggio e l'accompagnamento all'autonomia. Si potranno attivare iniziative a livello locale per il reperimento di fondi dedicati all'individuazione di soluzioni abitative per le persone che fuoriescono dal programma.

Altrettanto complesso è il tema dell'accesso al lavoro, che pone problematiche afferenti i tempi dei percorsi individuali all'interno dei Progetti.
Sotto tale profilo, sarà necessario promuovere l'inclusione socio-lavorativa delle persone vittime di tratta e rafforzare gli interventi dei Progetti nella parte dedicata all'inserimento socio-lavorativo delle persone che hanno beneficiato del Programma unico, sperimentando iniziative, d'intesa con la Regione e i Centri per l'impiego, anche volte allo sviluppo di percorsi professionali dedicati a persone più difficilmente collocabili nel mondo del lavoro.

Inoltre, sarà necessario promuovere l'inserimento socio-lavorativo delle donne extracomunitarie vittime di tratta e di grave sfruttamento lavorativo e delle vittime di violenza attraverso l'attivazione di misure complementari e di accompagnamento quali misure di conciliazione vita/lavoro e accompagnamento all'alloggio.

7.4. Asse di intervento 4: Cooperazione

La cooperazione tra i soggetti che operano nell'ambito della tratta a livello nazionale e internazionale rappresenta condizione necessaria per un'efficace programmazione e per l'adempimento degli obblighi richiesti, in particolare attraverso la promozione della collaborazione operativa con Paesi di origine, transito e destinazione delle vittime di tratta.

Il coordinamento con gli altri Paesi dell'Unione europea è sempre più necessario alla luce della necessità di rispondere alle indicazioni fornite dalla direttiva 2024/1712 e anche dalla Strategia europea.

Il Piano 2026-2028 mantiene inoltre l'impegno di favorire la collaborazione con le organizzazioni internazionali, in particolare quelle impegnate nella protezione e assistenza delle vittime di tratta.

La cooperazione deve essere intesa, in un'ottica multiagenzia e multisettoriale, sotto il profilo della collaborazione tra tutte le amministrazioni, centrali e periferiche, e anche con la società civile, rappresentata dalle organizzazioni e associazioni che operano nell'assistenza delle persone vulnerabili, migranti o specificamente delle vittime di tratta.

Infine, costituisce un aspetto centrale dell'asse cooperazione il tema della raccolta e analisi dei dati, sul quale anche il Piano 2026-2028 mette in campo attività finalizzate a migliorare il sistema in essere.

I seguenti obiettivi sono individuati con riferimento tanto alla cooperazione internazionale quanto alla collaborazione multiagenzia nel contesto nazionale:

7.4.1. Cooperazione internazionale

Obiettivo 4.1: *Promuovere la collaborazione operativa con Paesi di origine, transito e destinazione delle vittime di tratta nonché con le organizzazioni internazionali, con particolare riferimento a quelle che hanno come mandato la lotta alla tratta e la protezione delle vittime*

La collaborazione operativa con i Paesi di origine delle vittime di tratta è centrale nell'ottica di prevenzione e anche di protezione delle vittime che, essendosi sottratte a situazioni di grave sfruttamento e talvolta avendo collaborato con le autorità, rischiano l'incolumità propria e dei familiari nel proprio Paese di origine.

Sarà dunque necessario rafforzare la collaborazione operativa con questi Paesi, migliorando la cooperazione giudiziaria e i meccanismi di protezione e tutela sia delle vittime sia dei loro nuclei familiari, in particolare nei contesti in cui si registrano rischi di ritorsioni, intimidazioni o nuove forme di sfruttamento.

Sotto tale profilo, sarà necessario proseguire e valorizzare le iniziative che coinvolgono le Forze di polizia nell'ambito di progetti internazionali ed europei di cooperazione sul tema della tratta, assicurando adeguata continuità alle esperienze maturate nei programmi di cooperazione con i Paesi di origine e transito. In tale ambito rientrano, tra l'altro, le attività sviluppate nell'ambito del Programma EL PACCTO 2.0 per il contrasto alla tratta e al traffico di esseri umani nei Paesi latinoamericani, con il contributo delle competenze specialistiche della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri, nonché la partecipazione alle reti di cooperazione rafforzata e alle piattaforme operative internazionali, tra cui Red Lynx, REDTRAM, Ameripol, Interpol, Eurojust ed EMPACT.
L'esperienza maturata nell'area latinoamericana, anche attraverso attività di *capacity building*, formazione tecnico-operativa, analisi investigativa, contrasto allo sfruttamento online, investigazioni finanziarie e protezione delle vittime vulnerabili, costituisce una buona prassi replicabile e suscettibile di essere ulteriormente consolidata nel triennio 2026-2028, anche guardando a nuovi scenari regionali, interessati dall'ampliamento del raggio di azione della diplomazia giuridica, in raccordo con le amministrazioni competenti e con le organizzazioni internazionali operanti nei Paesi di origine, transito e destinazione.

Rilevanza strategica la assumono gli Accordi e le Intese tecniche bilaterali di cooperazione per una gestione coordinata della migrazione legale per motivi di lavoro (nel quadro del decreto flussi) e la contestuale lotta alla tratta e al traffico degli esseri umani, recentemente sottoscritti con alcuni Paesi, tra cui India, Bangladesh e Pakistan, Etiopia, Ecuador, Uzbekistan, Tunisia e Kenya.

Con riferimento ai Paesi di origine delle persone che giungono sul territorio nazionale e che, in seguito alla fuoriuscita dallo sfruttamento, intraprendono un percorso di regolarizzazione e di inclusione sociale, un tema centrale è quello dei passaporti, documento necessario, salvo eccezioni, per il rilascio del permesso di soggiorno.
In quest'ottica sarà utile rafforzare la collaborazione strutturando canali di interlocuzione stabili con le rappresentanze diplomatiche dei Paesi di origine, anche attraverso attività di sensibilizzazione e formazione del personale consolare dei Paesi di origine sul fenomeno della tratta, e l'individuazione di referenti consolari specializzati, con cui condividere procedure standardizzate per il rilascio dei documenti di viaggio alle vittime identificate, riducendo tempi e incertezze operative.

Altrettanto, è necessario mantenere, anche grazie alle organizzazioni internazionali che ivi operano, un costante dialogo con i Paesi attraverso cui transitano le persone vittime di tratta, destinate allo sfruttamento in Italia o in altri paesi d'Europa: la cooperazione bilaterale e multilaterale con tali Paesi può garantire efficaci meccanismi di *referral* transfrontaliero e favorire la cooperazione internazionale ai fini investigativi.

I Programmi di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione possono, in alcuni casi, costituire una soluzione alla fuoriuscita dallo sfruttamento; pertanto, devono essere favoriti previa adeguata informativa e orientamento alla persona, valutazione dei rischi e consenso libero e informato. Sarà quindi necessario favorire tali procedure mediante un'informativa adeguata e la collaborazione con le organizzazioni a ciò dedicate. Andrà sempre assicurato che il rimpatrio delle vittime della tratta di esseri umani sia condotto nel dovuto rispetto dei loro diritti, sicurezza e dignità, compreso il diritto al non respingimento e, nel caso dei minori, nel pieno rispetto del principio dell'interesse superiore del bambino.

Inoltre, con riferimento ai Paesi di transito sarà utile rafforzare la cooperazione con le autorità e le organizzazioni internazionali presenti in quei territori al fine di favorire progetti di formazione e meccanismi di *referral*, anche eventualmente per favorire ingressi regolari attraverso i corridoi umanitari (si veda anche obiettivo 4.3).
Nell'ambito della cooperazione con i Paesi latinoamericani, dovrà altresì essere valorizzata l'esperienza del Protocollo di Brasilia per la protezione delle vittime vulnerabili nelle investigazioni sul delitto di tratta di esseri umani e dell'Osservatorio M.A.Y.A. – Monitoreo Antitrata y Antiexplotación –, istituito quale strumento di monitoraggio, analisi e prevenzione in materia di tratta, traffico e sfruttamento. Tale esperienza può costituire un modello utile per promuovere strumenti condivisi di osservazione dei fenomeni, scambio informativo sui modus operandi delle organizzazioni criminali, identificazione preventiva delle vittime e rafforzamento dei canali di cooperazione tra autorità investigative, giudiziarie e organismi internazionali.

In quest'ottica sarà centrale il supporto agli Stati da parte degli organismi internazionali quali in primo luogo l'OSCE, nel cui mandato vi è anche l'obiettivo di prevenire e contrastare la tratta, proteggere le vittime e perseguire i responsabili, promuovendo la cooperazione tra gli Stati: attraverso iniziative congiunte, in particolare in collaborazione con l'Ufficio OSCE del Rappresentante speciale e

coordinatore per la lotta alla tratta di esseri umani, sarà possibile rafforzare la sopra citata collaborazione.

Sarà inoltre utile che il Dipartimento, quale coordinatore nazionale antitratta, prosegua nella partecipazione alle attività del Consiglio d'Europa, che svolge in questo contesto un ruolo di monitoraggio della tutela dei diritti umani, anche per il tramite dei meccanismi di monitoraggio del rispetto della Convenzione di Varsavia dedicata alla lotta alla tratta di esseri umani, ratificata dall'Italia, e che dunque può contribuire a mantenere vivo il dialogo tra gli Stati membri dell'organizzazione.

Infine, dovrà garantirsi la collaborazione operativa, anche sui territori, con le organizzazioni internazionali che hanno un mandato specifico di protezione di migranti, anche minori e persone con bisogni di protezione internazionale, tra cui UNHCR, OIM, UNICEF, nonché con EUAA, che svolge supporto agli Stati membri nell'attuazione del Sistema europeo comune di asilo. Sarà importante valorizzare il ruolo delle organizzazioni internazionali che, oltre alla presenza capillare sul territorio nazionale, dispongono di articolazioni nei Paesi di origine, transito e frontiera. Questo anche al fine di attivare, ove possibile, procedure di protezione di vittime di tratta che si trovino in altri Paesi perché in transito verso l'Italia, con una particolare attenzione a donne e minori.

Obiettivo 4.2: *Promuovere la collaborazione con i Paesi dell'Unione europea per favorire la tutela delle vittime di tratta anche nei movimenti secondari e nei ritorni da e verso altri Paesi UE, garantendo meccanismi transfrontalieri di referral anche in linea con quanto previsto dalla direttiva 2024/1712/UE e dal d.lgs. 115/26*
Il Dipartimento manterrà un forte coordinamento con l'Ufficio del Coordinatore europeo sulla tratta di esseri umani, che coordina le politiche UE contro la tratta, sovrintende all'attuazione della Strategia europea e favorisce lo scambio di informazioni e buone pratiche tra Stati membri, istituzioni europee, agenzie UE (come Eurojust, Europol, FRA) e organizzazioni internazionali.
Il Dipartimento lavorerà dunque al fine di dare attuazione a quanto previsto dall'art. 20 della direttiva 2024/1712/UE, facilitando i compiti del Coordinatore antitratta dell'UE e fornendo le informazioni di cui all'art. 19 della medesima direttiva.
In questo contesto, la partecipazione del governo italiano alle iniziative promosse dal Coordinatore europeo, nonché alle reti e ai tavoli europei sulla tratta, favorisce il costante dialogo con gli altri Paesi dell'Unione Europea, elemento essenziale tanto nell'ottica di garantire un costante aggiornamento sui trend del fenomeno, quanto per favorire lo scambio di buone prassi e il coordinamento investigativo e giudiziario.

A fronte della forte mobilità delle vittime di tratta all'interno dell'Unione europea, al fine di adempiere a quanto previsto dal considerando 20 della direttiva 2024/1712/UE, è necessario rafforzare la loro tutela nell'ambito dei c.d. "movimenti secondari", tanto volontari quanto resi obbligatori in virtù della normativa attualmente in vigore sui criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale, ossia il regolamento (EU) 604/2013 (Dublino III), e nell'ottica della trasposizione nell'ordinamento interno del regolamento (UE) 2024/1351.
In tale prospettiva e nell'ambito degli interventi di sostegno transfrontaliero previsti dall'art. 9 del d.lgs. 115/26, sarà necessario dare corpo al "punto di contatto per l'orientamento transfrontaliero" ex art. 13 comma 2-quater lett. e) e favorire l'adozione di procedure condivise con altri Stati membri per l'identificazione delle vittime di tratta e procedure di *referral,* tra gli Stati*,* anche sostenendo le iniziative del Coordinatore europeo nell'ottica di un meccanismo europeo di *referral*.

Il Dipartimento avrà cura di implementare la disposizione contenuta nell'art. 4 del regolamento (UE) 2024/1351, che richiede, in questo contesto, una "*stretta cooperazione e partenariato reciproco tra le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione, gli Stati membri e le organizzazioni internazionali*".

Ancora, sarà utile organizzare e realizzare momenti di formazione congiunta e riunioni operative tra forze dell'ordine e soggetti antitratta dei Paesi UE confinanti, con simulazioni di casi transfrontalieri.

Inoltre, sarà opportuno promuovere una collaborazione strutturata con le agenzie europee, in particolare Eurojust, Europol e la Rete giudiziaria europea, per facilitare lo scambio di informazioni nei procedimenti penali che coinvolgono vittime in più Paesi UE.

Per quel che attiene, in particolare, la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo, sarà opportuno rafforzare il coordinamento sindacale e istituzionale nella gestione dei casi transfrontalieri, attraverso la costruzione di meccanismi che consentano alle organizzazioni sindacali e sociali di scambiare informazioni non sensibili sulle dinamiche dello sfruttamento nei vari Paesi europei, nonché attraverso procedure condivise per garantire la continuità della presa in carico delle vittime che si muovono tra Stati membri, con particolare attenzione a quelle impiegate nei settori produttivi transnazionali.

7.4.2. Interventi trasversali e collaborazione multiagenzia

Obiettivo 4.3. *Rafforzare la cooperazione tra il Dipartimento per le pari opportunità e le altre amministrazioni competenti*

Nell'ottica di rafforzare ulteriormente la *governance* multiagenzia e dare piena attuazione all'art. 7 del d.lgs. 115/26, il Dipartimento intende rafforzare gli ambiti di collaborazione con le diverse amministrazioni coinvolte a diverso titolo nella lotta alla tratta e al grave sfruttamento.

In particolare, è necessario rafforzare la sinergia con e tra i Ministeri che rivestono un ruolo rilevante nelle politiche volte al contrasto e alla prevenzione del fenomeno e che sono autorità di riferimento di sistemi c.d. "confinanti" di assistenza per persone portatrici di vulnerabilità.

Ferme restando le attività individuate nell'obiettivo 3.3, relativamente al coordinamento con i sistemi confinanti, il Dipartimento per le pari opportunità proseguirà le attività già avviate di collaborazione con alcuni Ministeri.

Tra questi con il Ministero dell'interno, in particolare il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, quanto per quel che concerne il Dipartimento di pubblica sicurezza.

In tale contesto, il DPO – anche nell'ambito del progetto FAMI "COORDI":

- proseguirà la partecipazione attiva al Tavolo nazionale sulle vulnerabilità, dedicato all'implementazione del Vademecum per la rilevazione, il referral e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità;
- manterrà un'attiva collaborazione con la Struttura tecnica di missione per l'implementazione del Patto europeo per la migrazione e l'asilo, al fine di favorire l'adozione di procedure che rispondano alle disposizioni inserite nei regolamenti e nel Patto volte a garantire i diritti delle persone vulnerabili o con esigenze specifiche quali le vittime di tratta;
- proseguirà l'interlocuzione con il Ministero dell'interno finalizzata ad una collaborazione istituzionale volta a garantire la presa in carico, da parte dei Progetti antitratta, di rifugiati beneficiari di canali umanitari con vulnerabilità legate a gravi forme di violenza nei confronti delle donne, incluse esperienze di tratta;
- proseguirà le attività congiunte, in particolare le attività formative, con il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e il Dipartimento di pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia di frontiera e Direzione centrale anticrimine per gli ambiti di rispettiva competenza;

- manterrà la collaborazione anche con la Commissione nazionale per il diritto di asilo, attore di rilievo per quel che riguarda il coordinamento con il sistema della protezione internazionale.

Inoltre, il Dipartimento intende promuovere attività di coordinamento con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che nel corso di questi ultimi anni ha avviato importanti iniziative volte alla prevenzione e al contrasto del fenomeno dello sfruttamento lavorativo e all'assistenza delle vittime e con il quale vi è un frequente proficuo confronto sulle questioni che riguardano le due amministrazioni, perché riguardano target analoghi o con profili sovrapponibili.
In questa prospettiva, anche nell'ambito del progetto FAMI 1 "COORDI", la collaborazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sarà favorita attraverso:

- la promozione di luoghi e occasioni strutturate di confronto fra le istituzioni competenti in materia di tratta e di sfruttamento lavorativo e caporalato;
- la promozione di attività formative congiunte rivolte a tutti gli attori, del pubblico e del privato, impegnati sui territori nella lotta alla tratta di esseri umani e al contrasto allo sfruttamento lavorativo;
- la condivisione di documenti di ricerca, analisi, proposte programmatiche in tema di contrasto alla tratta e allo sfruttamento lavorativo, tra cui la valutazione di istituire un unico Numero nazionale in aiuto alle vittime di tali fenomeni;
- la promozione di un confronto e analisi comparata delle iniziative messe in campo per l'attivazione di misure di assistenza finalizzate alla formazione e all'avviamento al lavoro dei cittadini titolari di permesso di soggiorno ex art. 18ter del d.lgs. 286/98 così come previste dall'art. 6 del d.l. 145/24.

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale costituisce un'altra amministrazione con cui il Dipartimento intende mantenere un coordinamento continuativo, in particolare per quel che riguarda la collaborazione con le organizzazioni internazionali e le autorità degli altri Paesi e per il lavoro che viene svolto per la raccolta e l'analisi dei dati che viene fornita alle organizzazioni internazionali e al Dipartimento di Stato americano per il Rapporto annuale sulla tratta (TIP).

Infine, costante coordinamento sarà promosso con il Ministero della giustizia, in particolare per quel che riguarda attività finalizzate ad interventi legislativi sul tema della tratta, alla raccolta e analisi dei dati e ad eventuali ulteriori attività, in

particolare per l'ambito giudiziario, che afferiscono alla competenza di detta amministrazione.

Obiettivo 4.4: *Favorire la formazione congiunta e multiagenzia dei soggetti che a diverso titolo operano nella prevenzione, nel contrasto della tratta e/o del grave sfruttamento e nella protezione delle vittime, per migliorare l'implementazione del metodo multiagenzia e la cooperazione tra i diversi soggetti coinvolti.*
La formazione multiagenzia è fondamentale per perseguire tutti gli obiettivi indicati nel presente Piano, tanto è vero che le attività formative sono indicate in molti di essi.
Una formazione che coinvolga il maggior numero di soggetti che operano in questo contesto, dunque in linea di massima tutti i soggetti indicati nel Meccanismo nazionale di *referral,* consente di dare attuazione all'art. 5 del d.lgs. 115/26, costruendo un linguaggio comune tra soggetti che operano con ruoli, competenze e mandati diversi e favorendo una migliore comprensione reciproca dei ruoli e dei limiti operativi.

In questa prospettiva, ferme restando le attività di formazione indicate per perseguire gli obiettivi indicati, sarà opportuno promuovere un coordinamento sistematico tra tutti gli attori istituzionali titolari di attività formative, amministrazioni e organizzazioni nazionali e internazionali, per assicurare coerenza, evitare sovrapposizioni e garantire una programmazione armonizzata.
In quest'ottica sarà utile sviluppare, anche nell'ambito dell'attività che sarà svolta nel FAMI 1 "COORDI", moduli comuni per tutti i soggetti destinatari delle formazioni indicate negli obiettivi precedenti, basati sul metodo multiagenzia e sui principi ispiratori del Piano, e flessibili rispetto alle questioni che possono interessare le diverse professionalità.
Una volta strutturati, i moduli formativi multiagenzia potranno essere tradotti in eventi formativi da realizzarsi a livello regionale nel contesto dei Tavoli interistituzionali previsti dalle Linee guida sull'implementazione a livello locale del Meccanismo nazionale di *referral*. Nei medesimi luoghi dovranno favorirsi momenti periodici di confronto sui fenomeni e sui trend emergenti, occasioni anch'esse di formazione continua.

Una modalità di realizzazione della formazione multiagenzia è sicuramente quella adottata nell'ambito della formazione basata sul metodo della simulazione, realizzata anche negli anni scorsi dall'OSCE con la collaborazione dell'Italia, in particolare con l'Arma dei Carabinieri: sarà sicuramente opportuno favorire la

prosecuzione di tale iniziativa, tanto a livello internazionale quanto in ambito nazionale.

Nell'ambito del Programma europeo regionale EL PACCTO 2.0 (si veda obiettivo 4.1), sono in programma corsi di formazione professionale per forze di polizia, con oggetto specifico l'identificazione preventiva delle vittime di tratta di esseri umani e di traffico illecito di migranti nelle zone transfrontaliere e nelle aree di rischio.

Obiettivo 4.5: *Migliorare il sistema di raccolta e analisi dei dati, in linea con gli standard richiesti a livello internazionale ed europeo, anche mediante l'integrazione delle banche dati esistenti e lo sviluppo di un sistema interistituzionale condiviso per l'elaborazione delle informazioni*

La raccolta e l'analisi dei dati è un aspetto centrale nelle politiche volte al contrasto della tratta di persone.

I dati consentono di comprendere le dimensioni reali del fenomeno e individuare trend, modelli e nuove forme di sfruttamento, permettendo al sistema di rispondere tempestivamente con misure adeguate e mirate. Dati affidabili permettono inoltre di rafforzare l'azione investigativa e giudiziaria, così che essa possa essere focalizzata sulle nuove fattispecie criminali, nonché di definire priorità, allocare risorse in modo mirato e progettare interventi coerenti con i bisogni reali dei territori e delle vittime.

La direttiva 2024/1712/UE ha chiesto agli Stati di creare un sistema per la registrazione, produzione e fornitura di dati statistici per monitorare l'efficacia dei sistemi di repressione della tratta (art. 19 bis). Per tale motivo il d.lgs. 115/26 ha introdotto, all'art. 9, l'art. 13-bis della l. 228/03, dedicato alla raccolta di dati a fini statistici e di monitoraggio. Tale norma prevede che il coordinatore nazionale antitratta, con il supporto di ISTAT, raccoglie dalle amministrazioni coinvolte tali dati e li invia annualmente alla Commissione Europea.

Già oggi, l'Italia raccoglie e invia i dati sulla tratta mediante una metodologia strutturata e negli anni migliorata, grazie al supporto di ISTAT, che svolge il ruolo di collettore dei dati dai diversi interlocutori coinvolti: per quel che riguarda le vittime, l'Istituto acquisisce i dati dal Dipartimento per le pari opportunità attraverso il Numero nazionale, che a suo volta li raccoglie dai Progetti antitratta del Programma unico mediante il sistema S.I.R.I.T.; per quanto attiene gli autori dei reati, indagati, imputati e condannati, nonché i procedimenti penali pendenti e definiti, acquisisce i dati dal Ministero dell'interno e dal Ministero della giustizia.

Vi sono tuttavia delle questioni - afferenti alla frammentazione dei dati provenienti da soggetti diversi, l'allineamento con gli standard internazionali ed europei nonché

i limiti derivanti dai sistemi di raccolta dati delle singole amministrazioni – che necessitano di essere migliorate nell'ottica di un sistema strutturato nazionale, che possa fornire dati affidabili e comparabili con gli altri Paesi.
A tal fine è necessario attivare un tavolo di confronto tra i soggetti che effettuano raccolta dati sulla tratta, con l'obiettivo di armonizzare i criteri e la metodologia di raccolta e di scambio di dati. In questo ambito, il Dipartimento per le pari opportunità, quale autorità nazionale di coordinamento, potrà svolgere, con il supporto tecnico di ISTAT, un ruolo di coordinamento e di collettore dei dati provenienti dalle diverse amministrazioni.

In questo contesto, anche al fine di dare attuazione all'art. 13-bis della l. 228/03, sarà necessario standardizzare le modalità di trasmissione dei dati al DPO da parte di tutti i soggetti coinvolti nella raccolta, a partire da una condivisione delle fattispecie penali che devono essere ricomprese nella raccolta e degli elementi che devono essere registrati (ad esempio per le vittime: genere, età, cittadinanza, tipologia di sfruttamento), in linea con i criteri di EUROSTAT e delle Linee guida elaborate da UNODC e OIM, denominate "*International classification standard for administrative data on Trafficking in persons*" (ICS-TIP).

Inoltre, sarà utile l'elaborazione di un glossario nazionale condiviso, utile a uniformare il linguaggio tecnico nella raccolta e nell'analisi dei dati e indispensabile per l'allineamento agli standard internazionali ed europei.

Infine, sarà utile mettere a sistema una raccolta di ulteriori dati di interesse e rilievo per le politiche di contrasto alla tratta, quali, ad esempio, le informazioni relative al numero di permessi di soggiorno rilasciati ex art. 18 e 18-ter del d.lgs. 286/98 o relativi al numero di persone pre-identificate dalle Commissioni territoriali o dai Tribunali, sez. specializzate, nelle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale o, ancora, dagli Ispettorati territoriali del lavoro. Sarà inoltre opportuno focalizzare l'attenzione sui dati afferenti alle vittime di tratta minorenni.

Al riguardo, sarà utile favorire la prosecuzione dei lavori avviati nell'ambito del Comitato tecnico antitratta al fine di promuovere una riflessione sull'interpretazione dei dati sulle vittime, identificate o presunte, con tutti i soggetti che potenzialmente li raccolgono, quali enti di accoglienza, altre organizzazioni che operano a livello territoriale a contatto con le persone vulnerabili.

Obiettivo 4.6: *Promuovere la costruzione di un sistema informativo unificato che permetta una raccolta e un'analisi dei dati sulla tratta sia per una migliore azione*

di contrasto e prevenzione del fenomeno sia per una proficua collaborazione con gli altri Paesi, l'Unione europea e con le organizzazioni internazionali che di questi dati necessitano per definire le strategie di azione

La costituzione di un sistema unico e strutturato di raccolta dati nazionale sulla tratta, che contempli un sistema informatico unico ove far confluire i dati di tutte le amministrazioni coinvolte, costituisce un importante obiettivo.

Pertanto, sarà utile definire, nel triennio, una serie di azioni propedeutiche, necessarie per la futura implementazione di un sistema unificato e per garantire il raggiungimento dell'obiettivo.

Tra queste:

- rafforzare l'integrazione tra le banche dati esistenti, che oggi sono frammentate tra le diverse istituzioni coinvolte, attraverso la creazione di meccanismi strutturati di interoperabilità, che consentano la condivisione di dati aggregati e anonimizzati, nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali;
- standardizzare le definizioni e le categorie di rilevazione, anche attraverso l'adozione di indicatori comuni, allineati agli standard europei e internazionali;
- rafforzare il raccordo con i sistemi di raccolta dati negli altri paesi europei e favorire il confronto con l'Ufficio del Coordinatore antitratta europeo, che, anche mediante Eurostat, potrà dare supporto al governo italiano nel miglioramento del sistema di raccolta dati nazionale.