



POSITION PAPER

VITTIME DI TRATTA E RICHIEDENTI/TITOLARI

DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE



Project co-funded by the Prevention of and Fight against Crime Programme of the European Union - DG Home Affairs

VITTIME DI TRATTA E RICHIEDENTI/TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Position Paper

Roma, Ottobre 2015



*Progetto co-finanziato dal Programma
"Prevenzione e lotta contro il criminalità" della
Commissione Europea – DG Affari Interni*



**Progetto co-fi finanziato dalla Commissione Europea – DG Affari Interni –
Programma “Prevenzione e lotta contro la criminalità” NO TRATTA
HOME/2012/ISEC/THB/4000003855**

Coordinatore del progetto: *Gabriele Guazzo*

**Position Paper redatto nell’ambito dell’azione 1 dell’azione 1 del Progetto
NOTRATTA -**

**Osservatorio nazionale sulla tratta tra i rifugiati e richiedenti asilo: formazione,
strumenti e campagna di sensibilizzazione**

Coordinamento e cura: ***Monia Giovannetti***

Il documento è stato redatto da:

Alessandra Caldarozzi

Vincenzo Castelli

Mirta Da Pra

Daniela Di Capua

Monia Giovannetti

Maura Laureti

Simona Marchisella

Chiara Minicucci

Ornella Obert

Luca Pacini

*Un sentito ringraziamento lo rivolgiamo a tutti coloro che a vario titolo hanno
contribuito alla redazione del documento, con i quali, in questi anni, abbiamo
collaborato e condiviso attraverso un confronto costante e proficuo l’intero
percorso di ricerca e analisi sulla complessa interconnessione tra tratta e asilo.*

Progetto grafico, impaginazione e stampa: Tipografia Grasso Antonino s.a.s.
Finito di stampare Ottobre 2015

Indice

1.	Le interconnessioni tra tratta e asilo	5
2.	La strategia dell'UE 2012 – 2016: cosa è stato realizzato e cosa resta da recepire	8
3.	Proposte per il monitoraggio e la quantificazione del fenomeno	11
4.	Proposte per favorire la prevenzione del fenomeno	13
5.	Proposte di contrasto legislativo e giudiziario a livello europeo e nazionale	16
5.1.	Politiche di contrasto specifiche sullo sfruttamento lavorativo e la tratta per lavoro forzato	21
6.	Proposte per favorire l'emersione del fenomeno e l'identificazione delle vittime	24
6.1.	Promuovere procedure omogenee volte all'identificazione delle vittime di tratta	24
6.2.	Armonizzare le procedure in materia di asilo per favorire l'emersione delle vittime di tratta	28
7.	Proposte a favore della tutela e dell'assistenza delle vittime e dell'integrazione tra i sistemi tratta e asilo	31
7.1.	Adeguamento del sistema di protezione alle differenti categorie di vittime di tratta	31
7.2.	Riconoscimento delle diverse forme di protezione e strutturazione dei percorsi art. 13 e 18	32
7.3.	Sul rinvio - integrazione tra i sistemi tratta e asilo	34
8.	Raccomandazioni	38

Questo progetto e' stato finanziato con il sostegno della Commissione Europea. Questa pubblicazione rispecchia esclusivamente il punto di vista degli autori e, pertanto, la Commissione non è responsabile di alcun uso che possa essere fatto delle informazioni qui contenute

1 Le interconnessioni tra tratta e asilo

La presenza di vittime della tratta nel Sistema Asilo, così come l'inserimento di richiedenti/titolari di protezione internazionale nelle accoglienze specifiche per le vittime di tratta, è il risultato di un fenomeno migratorio sempre più eterogeneo e di difficile interpretazione. Gli elementi di persecuzione e di violenza che spingono alla fuga si combinano con quelli economici e di vulnerabilità sociale, fino a una totale confusione di confini tra le assodate definizioni di "migrazioni forzate" e "migrazioni volontarie". Sebbene per molti anni i due Sistemi di riferimento (rispettivamente della protezione internazionale e dell'Anti-tratta) non si siano confrontati sulla commistione tratta/asilo adottando procedure e modalità operative distinte i due percorsi, in realtà, presentano ampi margini di sovrapposizione e interconnessione.

La base giuridica di tale connessione è costituita dall'applicazione **dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951** alle vittime di tratta (o a persone a rischio di tratta). Come evidenziato nelle linee guida predisposte dall'UNHCR, alcune vittime possono rientrare nella definizione di rifugiato in virtù dell'interpretazione della clausola di salvaguardia contenuta nell'**articolo 14 del primo Protocollo di Palermo**, in base alla quale gli Stati hanno l'obbligo di considerare le necessità di protezione internazionale delle vittime di tratta. E del resto, **l'art. 11 della direttiva 2011/36/UE**, dedicato alle misure di assistenza e sostegno alle vittime della tratta di esseri umani, prevede espressamente che a quest'ultime vengano fornite le necessarie informazioni sulla possibilità di accedere alla protezione internazionale.

Il requisito fondamentale affinché tale riconoscimento sia possibile è la sussistenza del **"fondato timore di persecuzione"**, legato ad almeno una delle fattispecie di motivi contemplati dalla Convenzione (razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinioni politiche). Nel caso in questione, la persecuzione consisterebbe in tutti quegli atti o comportamenti, inerenti l'esperienza di tratta stessa, che costituiscono una violazione dei diritti umani (la prostituzione o lavoro forzato, la violenza fisica e sessuale, il prelievo di organi, la restrizione della libertà personale, i maltrattamenti, le minacce, la negazione di cibo o cure mediche, ecc.). La natura persecutoria delle varie azioni associate alla tratta dipende dalle particolari circostanze che caratterizzano ogni singola situazione, che pertanto va analizzata caso per caso.

Il riconoscimento dello sfruttamento (sessuale, lavorativo, ecc.) come criterio di persecuzione o danno grave sembra essere l'aspetto più problematico e lascia intravedere ampi margini di discrezionalità nell'esame delle varie situazioni individuali. Oltre a quelle

già vissute, vanno altresì considerate le possibili persecuzioni o violazioni che la persona subirebbe se rientrasse nel paese di origine (gravi ritorsioni nei confronti suoi e della sua famiglia, rifiuto, emarginazione e discriminazione, re-trafficking).

Va quindi considerato il presupposto per il quale **l'agente di persecuzione**, per riprendere gli elementi della definizione di rifugiato, non è solo rappresentato dai soggetti "privati" (traffickanti) che agiscono senza che le autorità riescano a contrastarli, ma dallo stesso Stato nel momento in cui tollera consapevolmente gli atti persecutori o non mette in atto le misure di protezione, assistenza e recupero previste dal Protocollo del 2000. Pertanto la mera presenza in un determinato paese di leggi anti-tratta anche avanzate non esclude la possibilità di persecuzione se tali norme non vengono adeguatamente implementate o se le misure di protezione non risultano concretamente accessibili alle vittime.

Un'ulteriore considerazione riportata nelle linee guida dell'UNHCR riguarda il **luogo della persecuzione**, sempre a condizione che gli altri elementi siano soddisfatti. Se la definizione di rifugiato della Convenzione del 1951 prevede esplicitamente che il richiedenti si trovi "al di fuori del proprio paese" e non possa rientrarvi perché nutre un "fondato timore", ciò non significa che egli sia necessariamente partito a causa di tale timore. Il caso del bisogno di protezione sorto fuori dal paese di provenienza ("sur place") trova particolare applicazione alle situazioni di tratta, poiché sovente il timore sorge solo successivamente alla partenza, nel momento in cui la vittima diviene oggetto di sfruttamento (ad esempio, quando il reclutamento è avvenuto con l'inganno o false promesse).

L'ultimo elemento chiave della definizione di rifugiato concerne le fattispecie di **motivi legati al fondato timore**. A prescindere dal presupposto che le persone appartenenti a una determinata "razza", religione o gruppo etnico potrebbero essere particolarmente discriminate ed esposte al rischio di tratta e sfruttamento, se si assume che in taluni contesti alcuni gruppi di donne o minori vivono condizioni di estrema fragilità o violenza di genere, questi potrebbero costituire un "gruppo sociale" nel senso indicato dalla definizione, dal momento in cui, ad esempio, possono subire atti di violenza fisica o psichica (art. 9 della Direttiva 2011/95/UE)¹.

In Italia, il collegamento tra il sistema Anti-tratta e il sistema Asilo (pur avendo a

¹. Attualmente, il diritto di asilo è disciplinato principalmente dal d.lgs. 251/2007, adottato in attuazione della direttiva europea n. 2004/83/CE, e dal d. lgs. 25/2008, adottato in attuazione della direttiva europea n. 2005/85/CE (successivamente modificato dal d. lgs. 3 ottobre 2008 n. 159 e dalla legge 24 luglio 2009 n. 94) e dal decreto legislativo n. 142 del 2015 adottato in recepimento della Direttiva europea Ue33/2013. Recentemente, infine, è stato approvato il d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 18, in attuazione della nuova direttiva qualifica 2011/95/UE. Tra le altre cose, il decreto introduce uno strumento di programmazione delle attività a favore dell'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale (Piano Nazionale), che dovrà essere adottato ogni due anni da un tavolo di coordinamento nazionale. In base alla normativa vigente, la domanda di protezione internazionale può essere presentata, senza alcun termine perentorio, presso l'ufficio di polizia di frontiera al momento dell'ingresso o presso la questura territorialmente competente. Il richiedente è autorizzato a permanere nel territorio dello Stato fino alla decisione della Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale e riceve un permesso temporaneo di soggiorno di 6 mesi rinnovabile (ma non convertibile) fino al termine della procedura di

disposizione, come abbiamo visto, dei dispositivi giuridici che ne garantivano il collegamento), è mancato per molto tempo ed è stato riconosciuto solo recentemente con la promulgazione del D.lgs. 24 del 4 marzo 2014 che recepisce la direttiva 2011/36/UE. Il decreto legislativo 24, inter alia, prevede infatti all'art. 10 misure di coordinamento (ed eventuale rinvio) tra amministrazioni che si occupano di tratta e di asilo, l'obbligo di fornire agli stranieri che si avvalgono dell'art. 18 informazioni sulla protezione internazionale e la trasmissione degli atti al questore da parte delle Commissioni territoriali se durante l'esame emergono fondati indizi di tratta. Recentissimo poi il Decreto Legislativo 18 agosto 2015 n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale) che all'art. 17 c. 2 recita: 2. Ai richiedenti protezione internazionale identificati come vittime della tratta di esseri umani si applica il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'articolo 18, comma 3-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Il nodo problematico rimane la questione dell'identificazione, resa difficoltosa, in un contesto di flussi migratori misti dalla mancanza da un lato, di protocolli condivisi sull'identificazione di vittime di tratta che abbiamo richiesto la protezione internazionale o ne siano titolari e, dall'altro lato, dalla vergogna e paura di ritorsioni con le quali le vittime della tratta a scopo di sfruttamento sessuale si confronto quotidianamente. Attualmente il Piano Nazionale d'Azione contro la tratta e il grave sfruttamento, è in fase di pubblicazione, ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24 (attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime), primo strumento formalmente riconosciuto a livello nazionale, con il compito di definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione delle vittime²

riconoscimento. A seguito dell'audizione, le Commissioni possono riconoscere lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, oppure rigettare la domanda o dichiararne la manifesta infondatezza. Inoltre, in presenza di gravi motivi di carattere umanitario, possono respingere la domanda dello straniero ma trasmettere contestualmente gli atti al Questore - che ha comunque potere discrezionale - per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari di durata annuale.

² Sulla base della normativa vigente, il sistema italiano di protezione delle persone trafficate è attualmente costituito da:

- Programmi di prima assistenza di tre mesi (ai sensi dell'art. 13 della l. 228/2003) per la fornitura di vitto, alloggio, assistenza sanitaria, consulenza e assistenza legale;
- Programmi di assistenza e integrazione sociale di lungo periodo (ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. 286/98) che forniscono misure di protezione sociale ad elevato standard, quali piani di recupero individuale e integrazione sociale, strutture residenziali, assistenza sanitaria e legale, istruzione, formazione professionale, inserimento lavorativo;
- Numero Verde Nazionale anti-tratta (800.290.290).

2 La Strategia dell'UE 2012 – 2016: cosa è stato realizzato e cosa resta da recepire

Le azioni previste dalla Strategia dell'UE 2012-2016 relativa alla tratta di esseri umani si prefiggono di affrontare il problema alla radice. Le misure previste dalla Strategia sono principalmente volte a:

- individuare meglio le vittime: sono infatti stati elaborati **orientamenti³ sull'identificazione** delle vittime della tratta di esseri umani destinati alle autorità e altre parti interessate, in particolare le guardie di frontiera e i servizi consolari;
- dialogare e cooperare strettamente con la società civile: è stata creata la **piattaforma europea della società civile** contro la tratta di esseri umani e la piattaforma elettronica per le centinaia di organizzazioni della società civile impegnate nella lotta contro questo reato;
- conoscere meglio il fenomeno: sono stati avviati **studi sulla giurisprudenza** in materia di sfruttamento della manodopera, sono state valutate le iniziative di prevenzione e sono stati condotti studi sui minori quale gruppo ad alto rischio;
- informare meglio le vittime dei loro diritti: sono stati elaborati **orientamenti⁴**, destinati a tutti gli Stati membri, **sui diritti riconosciuti dall'UE alle vittime** della tratta di esseri umani;
- assistere e proteggere meglio i minori quali categoria particolarmente vulnerabile: è stato approntato **un manuale⁵ per le autorità** e le altre parti interessate, "Guardianship for children deprived of parental care" (**Tutela dei minori** privati dell'assistenza genitoriale);
- **sfruttare appieno le agenzie dell'UE** attive nella lotta alla tratta di esseri umani;
- rafforzare la **cooperazione con i paesi terzi**: è stato attuato il documento⁶ mirato all'azione del 2009 sul rafforzamento della dimensione esterna nelle azioni contro la tratta degli esseri umani.

In particolare, l'attuazione di una strategia *victim-centred* non può prescindere da una corretta identificazione dei casi, nodo cruciale della lotta al *trafficking*. In questa ottica, la Strategia stabilisce come prima azione della priorità A (individuare, proteggere e assistere le vittime di tratta) lo sviluppo di un **Sistema Transnazionale di Referral** per le

³ Si veda il Comunicato stampa della Commissione Europea del 17 ottobre 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1164_it.htm.

⁴ Si veda il Comunicato stampa della Commissione Europea del 17 ottobre 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1164_it.htm.

⁵ Si veda il Comunicato stampa della Commissione Europea del 17 ottobre 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1164_it.htm.

⁶ Si veda il Comunicato stampa della Commissione Europea del 17 ottobre 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1164_it.htm.

vittime di tratta (*EU Transnational Referral Mechanism*), in accordo con i **Sistemi Nazionali di Referral**, al fine di migliorare l'identificazione, la protezione e l'assistenza delle vittime. Purtroppo la questione chiave dell'emersione delle vittime di tratta, specie quando connessa al fenomeno dei richiedenti asilo (vittime di trafficking richiedenti/titolari di protezione internazionale o inserite nel sistema asilo ma non riconosciute come tali) costituisce il principale punto di debolezza dei vari sistemi. Meccanismi nazionali di *Referral*, volti a sancire **accordi di cooperazione tra attori statali e non statali** per un'efficace identificazione, presa in carico e assistenza delle vittime (come indicato nella Strategia 2012-2016), sono formalmente presenti solo nel Regno Unito (con un sistema di *screening* strutturato in tre fasi e basato sull'applicazione di un format di indicatori) e in Belgio (con l'applicazione della Circolare Ministeriale 26 settembre 2008 che stabilisce una collaborazione multidisciplinare tra tutti gli *stakeholders* coinvolti). Oltre alla cooperazione tra istituzioni, imprese, portatori di interesse e organizzazioni che operano nel campo dell'assistenza alle vittime, ulteriori aspetti da rafforzare, come indicato dalla Strategia, sono quelli relativi a una **maggiore cooperazione investigativa e giudiziaria** in tutti i casi di tratta transfrontaliera e il **sostegno a progetti di ricerca** che approfondiscano il ruolo di Internet e delle reti sociali in quanto strumenti di reclutamento sempre più attivi a disposizione dei trafficanti.

Ad oggi, nonostante le iniziative intraprese, la piena **implementazione negli Stati membri della direttiva 36/11** (Strategia 2012/2016 su attuazione e recepimento direttiva 36/11) è ancora un obiettivo lontano. D'altro canto, la capacità della Strategia stessa di conseguire gli effetti desiderati dipende in gran parte dalla volontà di mettere a disposizione **finanziamenti adeguati** a favore delle azioni di sistema proposte che devono essere implementate nei Paesi membri, oltre che dal coinvolgimento di tutti gli attori chiave⁷, così come riconosciuto già a giugno 2012 dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni⁸.

Proposte:

Alla luce di quanto prevede la Strategia, nei Paesi membri si raccomanda di attivare interventi concreti volti a:

- **rafforzare l'identificazione, la protezione e l'assistenza** delle vittime della tratta;

⁷ Considerando essenziale anche il ruolo di associazioni, ONG ed enti locali che operano nel settore nelle varie fasi della presa in carico e che, essendo in grado di leggere il fenomeno e i suoi cambiamenti in maniera diretta, concreta e aggiornata, possono apportare un notevole contributo alla formulazione e all'adeguamento delle strategie di prevenzione e contrasto al fenomeno.

⁸ Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012 – 2016)*, Bruxelles, 19 giugno 2012, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2012\)0286_/com_com\(2012\)0286_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2012)0286_/com_com(2012)0286_it.pdf).

- **intensificare la prevenzione**, con particolare attenzione alla riduzione della domanda;
- **potenziare l'azione penale** nei confronti di trafficanti;
- **migliorare il coordinamento** e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche di prevenzione e contrasto al fenomeno a livello nazionale;
- **aumentare la conoscenza** delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta al fine di elaborare e attuare risposte efficaci;
- **recepire puntualmente le direttive europee in materia.**

A livello europeo, si raccomanda di:

- **uniformare le normative nazionali** affinché si giunga a un pieno recepimento della Direttiva 36/11 in tutti gli Stati membri, a partire dalla possibilità di attivare percorsi di tutela della vittima **senza l'obbligo di denuncia**, così come già prevede la normativa italiana in materia.
- mettere a disposizione, da parte delle istituzioni europee, **risorse finanziarie adeguate** affinché gli Stati membri siano in grado di implementare le azioni di sistema proposte dalla Strategia.
- migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche di prevenzione e contrasto al fenomeno tra gli Stati membri; in particolare, rafforzare la cooperazione investigativa e giudiziaria tramite organismi quali l'Europol ed Eurojust;
- rafforzare la **cooperazione internazionale con i Paesi terzi** e, in particolare, con i Paesi di origine delle vittime di tratta.

3 Proposte per il monitoraggio e la quantificazione del fenomeno

La natura illegale e sommersa della tratta, nonché il suo carattere di mobilità ostacolano ogni tentativo di quantificazione. Le statistiche disponibili rappresentano pertanto soltanto la "punta dell'iceberg" e risentono altresì dei limiti dovuti all'adozione di definizioni giuridiche non sempre convergenti e di differenti sistemi di raccolta dati. La necessità di raccogliere dati sul traffico di esseri umani secondo metodologie e criteri condivisi al fine di produrre statistiche comparabili e di qualità è stata più volte sottolineata in sede europea e ribadita anche nella direttiva 2011/36/EU e nella Strategia 2012-2016.

Infatti, come indicato nella direttiva del 2011, gli Stati membri dovrebbero istituire, secondo le modalità ritenute opportune conformemente alla loro organizzazione interna e tenendo conto della necessità di una struttura minima con compiti individuati, **sistemi nazionali di monitoraggio**, quali ad esempio **relatori nazionali o meccanismi equivalenti**, per valutare le tendenze della tratta di esseri umani, raccogliere statistiche, misurare i risultati delle azioni anti-tratta e presentare relazioni periodiche. Tali relatori nazionali o meccanismi equivalenti sono già costituiti in una rete informale dell'Unione istituita dalle conclusioni del Consiglio sull'istituzione di una **rete europea di relatori nazionali o meccanismi equivalenti** sul traffico di esseri umani del 4 giugno 2009, ma non in tutti i casi si tratta di relatori indipendenti (si veda il caso dell'Italia). Un coordinatore anti-tratta parteciperebbe ai lavori di tale rete, che offre all'Unione e agli Stati membri informazioni strategiche obiettive, affidabili, raffrontabili e aggiornate nell'ambito della tratta di esseri umani e uno scambio di esperienze e migliori prassi nel settore della prevenzione e repressione della tratta a livello dell'Unione. Andrebbe però garantito un meccanismo trasparente che permetta a **tutti gli attori, istituzionali e non**, coinvolti nelle azioni rispetto al Sistema tratta, di partecipare alla stesura della relazione che rappresenta il proprio Paese, di verificarne la ricezione degli stessi e di ricevere "di ritorno" dal confronto europeo gli input e i contenuti emersi attraverso l'accesso ai documenti prodotti dai vari Paesi. Il Parlamento europeo dovrebbe avere il diritto di partecipare alle attività comuni dei relatori nazionali o meccanismi equivalenti, così come sarebbe alquanto utile un confronto periodico al Consiglio d'Europa per avere un quadro complessivo di quanto avviene nei Paesi europei, anche non UE. Quindi, per valutare i risultati delle azioni anti-tratta, l'Unione dovrebbe continuare a sviluppare il suo lavoro sulle metodologie e sui metodi di raccolta dei dati per **elaborare statistiche raffrontabili**.

Ne deriva che, in mancanza di dati ufficiali sul fenomeno tratta asilo a livello europeo (nonché nazionale), le dimensioni del fenomeno non sono quantificabili. Anche la

rappresentante OSCE sulla tratta⁹ evidenzia la necessità di **unificare e rendere compatibile l'intero sistema della raccolta dati**, affiancato ad un processo di elaborazione e comunicazione, fondamentale per lo sviluppo e la revisione delle politiche di lotta alla tratta. Le autorità italiane sono quindi invitate ad istituire un **Relatore nazionale indipendente** con il compito di analisi, monitoraggio, valutazione e reporting¹⁰, che, dotato di fondi adeguati per svolgere la sua attività, dovrebbe riferire al Governo e al Parlamento.

Proposte:

- Costituire di un **Osservatorio europeo** sulla tratta e sulle sue interconnessioni con l'asilo;
- Dare concreta e repentina attuazione a quanto previsto dalla lettera b) dell'art. 7 del d.lgs. 4 marzo 2014 n. 24¹¹ attraverso l'istituzione di un **sistema nazionale di raccolta dati costantemente aggiornati** sulla tratta nonché di un **Osservatorio nazionale** sulla tratta e sulle sue interconnessioni con l'asilo;
- Garantire che il **sistema di monitoraggio** previsto dalla lettera b) dell'art. 7 del d.lgs. 4 marzo 2014 n. 24 sia realmente **"multidisciplinare"**, ossia che si avvalga dei dati non soltanto degli enti che realizzano i programmi di assistenza ex art. 18 D.Lgs. 286/98, ma altresì, come in effetti previsto, di quelli delle diverse Amministrazioni coinvolte, in primis in Ministero dell'Interno relativamente al numero dei permessi di soggiorno rilasciati. Garantire la **ripetibilità del monitoraggio**;
- Prevedere un sistema di **Banche dati comunicanti tra di loro** che facciano riferimento al sistema SIRIT (Sistema Informatizzato di raccolta Informazioni sulla Tratta del DPO), da integrare con una sezione per richiedenti asilo vittime di tratta;
- **Garantire la piena indipendenza del Relatore nazionale** e dotarlo di **risorse finanziarie adeguate**;
- **Permettere a tutti gli attori, istituzionali e non**, coinvolti nelle azioni rispetto al Sistema tratta, **di partecipare** alla stesura della relazione che rappresenta il proprio Paese, di verificarne la ricezione degli stessi e di ricevere "di ritorno" dal confronto europeo gli input e i contenuti emersi attraverso l'accesso ai documenti prodotti dai vari Paesi.

⁹ Report by Maria Grazia Giammarinaro, OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, following her visit to Italy from 17-18 June and 15-19 July 2013.

¹⁰ OSCE Ministerial Council, Decision No.14/06 Enhancing Efforts to Combat Trafficking in Human Beings, Including for Labour Exploitation, through a Comprehensive and Proactive Approach (Brussels, 2006); European Union (EU), Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA (5 April 2011), in Official Journal L 101, 15/04/2011, art. 19.

¹¹ Come cita il suddetto decreto legislativo, il Meccanismo equivalente è l'organismo deputato, tra le altre cose, a "valutare le tendenze della tratta degli esseri umani, avvalendosi di un adeguato sistema di monitoraggio posto in essere anche attraverso la raccolta di dati statistici effettuata in collaborazione con le altre Amministrazioni competenti e con le organizzazioni della società civile attive nel settore".

4

Proposte per favorire la prevenzione del fenomeno

Il fenomeno della tratta di esseri umani, in costante evoluzione, comprende attualmente modalità di azione, tipologie di vittime e forme di sfruttamento sempre più diversificate e complesse. Accanto ai modelli per così dire “tradizionali” di sfruttamento, stanno infatti sorgendo nuove forme di tratta finalizzate a una vasta gamma di attività illegali coercitive (furto, borseggio, accattonaggio, vendita di prodotti contraffatti, coltivazione e spaccio di droga, e seppure con frequenza ben minore, espanto di organi, matrimoni forzati e combinati)¹² ma si stanno diffondendo anche casi di vittime soggette a sfruttamento multiplo¹³. Inoltre non va sottovalutato l’ampio fenomeno dello sfruttamento lavorativo, spesso legato a reti criminali transnazionali. Le strategie di reclutamento e trasferimento dei migranti irregolari cambiano e si riorganizzano costantemente in risposta alle azioni di contrasto di governi e forze dell’ordine, così come trovano nuove opportunità in occasione delle cosiddette “emergenze”, come quella legata al forte afflusso di migranti dal Nord Africa nel 2011, in cui reti finalizzate alla tratta riescono facilmente a infiltrarsi e a mascherarsi.

I trafficanti, specialisti della logistica in grado di trasportare individui attraverso vaste distanze, si avvalgono di una intricata rete di connivenze che coinvolge, tra le varie figure, mediatori, pubblici ufficiali corrotti, personale diplomatico, agenzie di impiego, smugglers, proprietari di appartamenti o hotel, “caporali” e datori di lavoro. Non sempre sono definibili come grandi organizzazioni strutturate: accanto al modello della grande organizzazione criminale transnazionale si riscontra spesso un modello più di tipo “familiaristico”, ovvero costituito da parenti, vicini di casa o pseudo fidanzati, o una rete caratterizzata dalla presenza di singoli individui o piccoli gruppi flessibili che spesso agiscono come facilitatori fornendo (occasionalmente o regolarmente) i loro servizi, in prossimità con la criminalità locale¹⁴. Secondo l’ultimo rapporto dell’UNODC¹⁵, nel 2010 sono state stimate 140.000 vittime di tratta in Europa, introdotte illegalmente soprattutto attraverso le rotte del Mediterraneo, dei Balcani, dei paesi dell’Est e della Turchia¹⁶.

¹² Sulle forme emergenti di tratta cfr. Střitecky V., Topinka D., et al., *Discovering Trafficking in Human Beings for the Purpose of Labour Exploitation and Forced Labour: European Perspective*, La Strada Česká republika, Prague, 2013.

¹³ Cfr. Castelli V. (a cura di), *Punto e a capo sulla tratta. Uno studio sulle forme di sfruttamento di esseri umani in Italia e sul sistema di interventi a tutela delle vittime*, Angeli, 2014.

¹⁴ European Commission, *Daphne Booklets: Issues and experiences in combating violence against children, young people and women. Trafficking and labour exploitation*, Daphne Programm, 2007.

¹⁵ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons*, Vienna, 2012, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf

¹⁶ Per una ricognizione delle principali rotte verso l’Europa, cfr. <http://frontex.europa.eu/trends-androutes/migratory-routes-map>. E ancora si veda Castelli V., 2014, op. cit. supra.

In Italia, il Decreto di recepimento della direttiva 36/11, d.lgs 24/14, ha sicuramente introdotto significative disposizioni in tema di assistenza alle vittime di tratta e di politiche di intervento, tuttavia la portata della Direttiva è stata purtroppo disattesa in quanto non sono state recepite molte delle indicazioni in essa contenute, specchio della scarsa attenzione al tema dimostrato negli ultimi dieci anni dai nostri governi. Sintetizzando, si può evidenziare che **in tema di prevenzione** non è stato introdotto l'obbligo di promuovere campagne di sensibilizzazione, la necessità di promuovere azioni di ricerca e azioni di coordinamento e prevenzione con i paesi terzi.

Un altro elemento essenziale in tema di prevenzione è quello relativo all'**obbligo di informazione delle vittime relativamente ai loro diritti**. Ponendo al centro il "percorso di vittimizzazione", è possibile distinguere tra coloro che sono stati oggetto di **vittimizzazione già nel paese di provenienza** e che ricorrono alla domanda di protezione per evitare l'espulsione, e coloro che cadono nei circuiti del grave sfruttamento dopo aver ottenuto un titolo di soggiorno afferente alla protezione internazionale perché fuori dai percorsi di integrazione previsti e privi di una rete alternativa di sostegno. Coloro che rientrano nella prima categoria sono a volte vittime consapevoli e altre volte inconsapevoli della forma di sfruttamento a cui saranno sottoposti prima nei Paesi di transito (una eventualità che si presenta a seconda delle rotte e dei mezzi di trasporto utilizzati), poi nel Paese di destinazione. Anche quando consapevoli, sempre all'oscuro della gravità dello sfruttamento in cui poi si verranno a trovare.

La normativa italiana ha del tutto omissso il recepimento dell'art.6, comma 2, della Direttiva 2009/52/UE, il quale prevede in modo inequivoco l'obbligo di informare "sistematicamente e oggettivamente i cittadini di paesi terzi circa i loro diritti ai sensi del presente paragrafo e dell'art.13 prima dell'esecuzione di qualsiasi decisione di rimpatrio". Attualmente in Italia tale attività informativa risulta nei fatti totalmente assente nell'ambito di tutti gli interventi istituzionali (sia dei servizi ispettivi che delle Forze dell'ordine); basti pensare all'attuale assenza di dotazione agli ispettori di vigilanza di moduli informativi plurilingue e alla mancata indicazione di tali informazioni persino nei provvedimenti "prestampati" di espulsione (normalmente recanti la traduzione nelle sole lingue c.d. "veicolari")¹⁷.

Proposte:

- Promuovere, a livello europeo e nazionale, predisponendo adeguate risorse finanziarie, **campagne di sensibilizzazione, anche in collaborazione con i paesi terzi/paesi d'origine**.
- Promuovere, a livello europeo e nazionale, predisponendo adeguate risorse

¹⁷ ASGI, "Documento ASGI sull'attuazione della direttiva 2009/52/UE sullo sfruttamento dei lavoratori stranieri in situazione di soggiorno irregolare", 4 ottobre 2014, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/10/Documento-ASGI-sullo-sfruttamento-lavorativo-4-ottobre-2014-finale.pdf>.

finanziarie, **progetti di ricerca e progetti-azione** che contribuiscano ad approfondire la tematica, a sensibilizzare e a realizzare **interventi sperimentali** in ciascun Paese (in particolare relativamente alla presa in carico delle vittime di tratta richiedenti/titolari di protezione internazionale), affinché le buone prassi possano essere valorizzate e messe a sistema.

- Prevedere una **informazione mirata rivolta alle vittime e potenziali vittime nei luoghi di partenza e di maggior reclutamento**, circa le condizioni di sfruttamento a cui sono o potrebbero essere destinate. Questa forma di persuasione/informazione dovrebbe essere condotta da mediatori culturali debitamente formati o ex vittime della stessa nazionalità.
- Apportare modifiche alla legislazione italiana vigente affinché recepisca l'art.6, comma 2, della Direttiva 2009/52/UE sull'obbligo di informare sistematicamente e oggettivamente i cittadini di paesi terzi circa i loro diritti. Parimenti, il Piano nazionale d'azione contro la tratta dovrà contenere **previsioni specifiche relative a tale obbligo**, in particolare quanto imposto dall'art. 11 della direttiva relativamente al diritto al rilascio del permesso di soggiorno ex art. 18 D.Lgs. 286/98 e al diritto a richiedere la protezione internazionale, nonché informazioni relative ai percorsi di tutela e assistenza. In tal senso sarà opportuno introdurre specifiche indicazioni volte a garantire tali informazioni in specifici luoghi e contesti, quali i centri di prima accoglienza, Hub, Cas, centri Sprar e i presidi sanitari, nonché gli stessi sportelli di drop in e di ascolto dei progetti art. 18 e, non da ultimi, Forze dell'ordine, servizi ispettivi e sindacati (soprattutto in merito allo sfruttamento lavorativo). Si raccomanda che tali attori e contesti si dotino altresì di **moduli informativi plurilingue**.

5 Proposte di contrasto legislativo e giudiziario a livello europeo e nazionale

Allo stato attuale, sono numerose le questioni cruciali poste in agenda nell'ambito dell'Unione Europea: la completa armonizzazione delle legislazioni tra i vari Stati membri e all'interno degli stessi in materia di tratta rappresenta senz'altro il prerequisito di base per un'efficace azione di contrasto al fenomeno¹⁸. Negli ultimi tempi in molti Stati sono stati definiti e implementati piani d'azione, legislazioni, protocolli d'intesa, raccomandazioni, strategie investigative e programmi di prevenzione ma la strada per applicare concretamente le normative europee e le raccomandazioni è ancora lunga. E' evidente che **l'armonizzazione dei codici penali rispetto ai reati di tratta** si scontra con la presenza di leggi nazionali e politiche sulla prostituzione e sull'immigrazione molto diverse. Al contempo, il rafforzamento delle strategie di contrasto e dell'efficacia dell'azione giudiziaria costituisce una priorità largamente sentita (almeno in linea di principio).

In Italia, sul versante penale non sono stati recepiti alcuni meccanismi relativi alla **procedibilità d'ufficio**, all'opportunità di **coordinamento investigativo** a livello internazionale e di cooperazione con Europol ed Eurojust, all'utilizzo del **sequestro** e della **confisca come fonti di finanziamento per il fondo destinato alle vittime**, all'assistenza legale, alla **non punibilità della vittima** che ha commesso il fatto penalmente rilevante per esservi stato costretto come conseguenza diretta di uno degli atti di cui agli artt. 600 e 601 c.p., alla **protezione contro la vittimizzazione secondaria**, ad es. evitando ripetizioni delle audizioni, e così via.

A fronte del numero stimato di vittime e organizzazioni dedite alla tratta, nei diversi paesi l'ammontare delle condanne risulta modesto, sebbene sia stata data molta enfasi all'aspetto repressivo. E' necessario pertanto implementare sia l'individuazione delle vittime e delle potenziali vittime di tratta all'arrivo (luoghi di frontiera e di smistamento territoriale), sia la **cooperazione transnazionale tra organi di polizia**, promuovendo *network* internazionali e unità specializzate, nonché incoraggiare l'uso di tecniche investigative avanzate (incluse quelle finanziarie) e la **cooperazione giudiziaria**¹⁹. Come

¹⁸ (Alla data del 27 febbraio 2014, il Protocollo di Palermo sulla tratta risulta firmato da 117 paesi e ratificato da 159 (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en) mentre la Convenzione di Varsavia risulta ratificata da 40 Stati membri del Consiglio D'Europa (cfr. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=197&CM=1&DF=&CL=ITA>). Per quanto concerne la direttiva 2011/36/EU, il termine di attuazione è scaduto il 6 aprile 2013).

¹⁹ Secondo l'Europol, vi sono chiari indicatori che il reclutamento su Internet (attraverso annunci, chat rooms, social networks, spam mail, ecc.), assumerà un ruolo sempre più centrale nel mercato transnazionale del sesso, rendendo lo sfruttamento sessuale ancora meno visibile e difficile da identificare (Europol, Op. cit., 2011, p. 28).

ha evidenziato la rappresentante dell'OSCE sulla tratta degli esseri umani in visita in Italia nel mese di luglio 2013²⁰, la **Cooperazione transnazionale giudiziaria e di polizia** è la chiave per affrontare l'intera rete criminale in casi transnazionali di tratta di esseri umani. E, in tale ambito, le autorità italiane sono incoraggiate a recepire la decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europea del 13 giugno 2002 sul **joint investigation teams** (2002/465/JHA)²¹ come un efficace strumento per migliorare la cooperazione giudiziaria a livello UE.

A livello operativo, la predisposizione di un sistema strutturato, coerente ed integrato di interventi e procedure operative standard rappresenta la sfida più ambiziosa. Anche negli Stati che hanno formalmente predisposto un Sistema Nazionale di Referral, si riscontra la necessità di **stabilire procedure condivise per identificare, supportare e proteggere in modo più appropriato le persone trafficate**, nonché l'assenza di un **coordinamento efficiente** e funzionale tra tutte le agenzie coinvolte **a livello locale, nazionale e internazionale**. I Sistemi Transnazionali di Referral in opera non sono istituzionalizzati e vengono generalmente implementati caso per caso, non sempre con procedure appropriate e parametri definiti.

Un principio molto dibattuto, indicato anche nell'art. 26 della Convenzione di Varsavia e nell'art. 8 della direttiva 2011/36/UE, riguarda **la non punibilità delle vittime di tratta** che sono state forzate a commettere reati, soprattutto per quanto concerne le forme emergenti di sfruttamento. Quella di coinvolgere le vittime in attività illecite (quali possesso di documenti falsi, violazione delle leggi sulla prostituzione o sull'immigrazione, furto, borseggio, traffico e spaccio droga, ecc.) rappresenta una precisa strategia dei trafficanti per aumentare la loro condizione di vulnerabilità e ricattabilità²². La ratio del principio di non punibilità risiede nel fatto che le vittime abbiano agito senza una reale autonomia e non possano essere pertanto considerate responsabili. Anche se non è sempre facile stabilire se il reato è stato commesso mentre si era oggetto di tratta (o in conseguenza di ciò)²³, esperti e organismi EU raccomandano fortemente l'implementazione di tale principio al fine di evitare la criminalizzazione delle vittime e incoraggiare la loro testimonianza contro i trafficanti.

Altra questione controversa riguarda il focus sul concetto di "movimento" posto nella definizione di tratta del Protocollo. Nel processo di tratta lo **"spostamento" delle vittime** è inteso sia come attraversamento dei confini di uno Stato, sia come traffico interno.

²⁰ Report by Maria Grazia Giammarinaro, OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, following her visit to Italy from 17-18 June and 15-19 July 2013.

²¹ EU Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0465:EN:HTML> accessed on 3 October 2013.

²² International Centre for Migration Policy Development, Legislation and the Situation Concerning Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation in EU Member States, Vienna, 2009, p.29.

²³ Un caso particolarmente complesso riguarda le vittime che a loro volta hanno agito come reclutatrici di altre persone sfruttate.

Ebbene, la frequenza di situazioni in cui non si riscontra alcun "movimento" rende l'applicazione della definizione molto problematica, soprattutto per quanto concerne le nuove forme di tratta²⁴. La vittima, infatti, può essere reclutata anche senza essere spostata da una località all'altra; può, ad esempio, entrare legalmente in un paese e poi incorrere in una situazione di grave sfruttamento lavorativo o sessuale. Secondo il Gruppo di Esperti sulla tratta²⁵, è solo assumendo una prospettiva centrata sullo sfruttamento come risultato finale che può essere stabilito se la tratta abbia avuto luogo o meno. Ciononostante, l'orientamento generale continua a ritenere fondamentale l'aspetto dello "spostamento", considerando di fatto la tratta principalmente nel contesto delle migrazioni internazionali²⁶.

Sul piano legislativo, giudiziario e amministrativo sarebbe poi auspicabile agire su specifici aspetti al fine di favorire l'emersione e, dunque, il contrasto del fenomeno. Ad esempio, un fattore che ha pesanti ricadute rispetto alla decisione delle vittime di tratta di denunciare gli sfruttatori riguarda **i tempi di rilascio del permesso di soggiorno**, spesso molto lunghi perché legati ai tempi necessari alle indagini e alle scarse risorse di cui dispongono le Forze di polizia e la magistratura: ciò inficia quell'utile meccanismo che è il **"principio di convenienza"** della vittima a denunciare la propria condizione, e sul quale si basano le metodologie di intervento più efficaci. Un ulteriore fattore da tenere in considerazione (e che spesso è alla base della reticenza a denunciare gli sfruttatori) è la paura che le vittime hanno **di ripercussioni sulla propria famiglia** – in particolare i figli – rimasta in patria: in tal caso sarebbe importante facilitare il **ricongiungimento familiare**.

Più in generale, la convenienza deve in ogni caso essere calibrata per ciascuna forma di sfruttamento e individuata in base alle peculiarità del target delle vittime: ad esempio, le donne nigeriane sfruttate sessualmente avrebbero bisogno di ottenere il permesso di soggiorno e di essere inserite in un percorso art. 18, mentre per le donne rumene e, in generale, comunitarie, a causa delle caratteristiche dello sfruttamento di cui sono vittime, sarebbe necessario introdurre forme diverse di prevenzione e protezione, predisponendo un investimento forte rispetto alla formazione e all'inserimento lavorativo²⁷. Un discorso a

²⁴ Vanno menzionati i frequenti casi di donne migranti, principalmente provenienti dall'Africa Sub-sahariana, che subiscono violenza sessuale sia nel corso del viaggio, sia nei paesi di transito obbligato (come Marocco e Libia), durante il loro tentativo di raggiungere l'Europa, e che pertanto vengono avviate allo sfruttamento nei luoghi di transito o accoglienza. Il fatto di rimanere bloccate da irregolari per lunghi periodi nei paesi di transito (diretta conseguenza delle politiche europee di respingimento e controllo delle frontiere esterne) in condizioni di estrema vulnerabilità, le espone a ogni genere di abuso e aggressione e le rende facile preda di sfruttamento sessuale e traffico. Va poi ricordato lo spostamento dello sfruttamento sessuale nell'indoor a seguito, soprattutto, di numerose ordinanze anti prostituzione che si sono rivelate, oltre che inutili, alquanto dannose sia per la loro "radicalizzazione" del fenomeno sul territorio sia per il tipo di organizzazione che richiede e che vede le vittime in parte coinvolte nell'organizzazione stessa, pertanto meno consapevoli della loro situazione di sfruttamento.

²⁵ EU Expert Group, Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings, Brussels, 22 Dec. 2004, pp. 48-9.

²⁶ Rispetto a ciò va tenuta in debita considerazione anche la necessità di valutare come riconoscere la tratta "consumata" anche fuori dai confini del Paese e anche fuori dall'UE. Sempre più spesso infatti giungono in Italia vittime di tratta che sono state "fermate", ad esempio in Libia, durante il viaggio, e che hanno subito ogni sorta di violenza, sfruttamento e sopruso e che presentano evidenti ferite fisiche e/o psichico.

²⁷ Allo stato attuale è prevista la borsa lavoro, che tuttavia è una misura inattuata in molti contesti e in ogni caso non sufficiente,

parte lo merita la tutela delle vittime di tratta per lavoro forzato, per cui sarebbe opportuno adottare provvedimenti legislativi, giudiziari e amministrativi specifici data la peculiarità del fenomeno, che approfondiremo più avanti.

E' infine importante **riconoscere alle vittime un adeguato indennizzo e garantire la facilità di accesso al sistema di risarcimento**. All'art. 6 del decreto legislativo 4 marzo 2014 n.24 viene introdotto il **diritto di indennizzo** delle vittime di tratta disponendo la competenza in capo al Fondo per le misure anti-tratta. L'indennizzo è corrisposto nella misura di euro 1.500 per ogni vittima, entro i limiti delle disponibilità finanziarie annuali del Fondo. A parte **l'esiguità dell'indennizzo** previsto, **il sistema di accesso** è tuttavia **molto complesso** e occorrerà tempo per comprenderne la vera portata in termini di accesso ai diritti. Inoltre, i danni che ciascuna vittima subisce in seguito a vicende riconducibili alla tratta sono necessariamente diversi e soggettivi e non possono essere determinati in via equitativa e omogenea per tutti. Peraltro l'importo stanziato appare del tutto insufficiente anche considerato quanto nella prassi giudiziaria viene riconosciuto alle vittime di simili reati a titolo di risarcimento del danno²⁸.

Secondo la rappresentante OSCE sulla tratta, con riferimento all'indennizzo previsto per le vittime di tratta, un precedente promettente riguarda la decisione dell'Alta Corte de L'Aquila che ha assegnato un risarcimento alle vittime di tratta pari a 50.000 euro per vittima e 350.000 in totale²⁹. A questo proposito, la Rappresentante speciale incoraggia l'uso di **indagini finanziarie** nei casi di traffico degli esseri umani, finalizzate a garantire **la confisca dei proventi di reato come misura per garantire un indennizzo alle vittime**³⁰. Sottolinea poi come il progetto "Azione europea per il risarcimento delle Persone trafficate (COMP.ACT Europe)", che il suo Ufficio ha sostenuto, ha prodotto una serie di studi e di strumenti utili volti a migliorare l'accesso delle vittime all'indennizzo³¹. Inoltre, sono sollecitati gli attori giudiziari a fare pieno uso dell'art. 6 della direttiva UE 2009/52/CE in materia di sanzioni e misure contro chi impiega illegalmente cittadini di paesi terzi³² e

da sola, a garantire la fuoriuscita dal circuito di sfruttamento.

²⁸ ASGI, "Osservazioni relative allo stato di attuazione in Italia della direttiva 2011/36UE relativa alla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI - Il decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24", 4 dicembre 2014, http://asgi.it/wp-content/uploads/2014/06/osservazioni_DLgs24_14.pdf.

²⁹ L'Aquila High Court, Sentence no. 2/2012, 25 May 2012, <<http://ec.europa.eu/antitrafficking/Legislation+and+Case+Law/Case+Law/Sahel+case.jsessionid=SNmdS0fJYlvTTW23QhLBqj1YNmNySHk24fwNLLtgc7LdLRj4Jw!-1752337833>> (in Italian) and <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/Legislation+and+Case+Law/Case+Law/Sahel+case> (unofficial translation in English), accessed 3 October 2013.

³⁰ OSCE, Leveraging Anti-Money Laundering Regimes to Combat Trafficking in Human Beings (forthcoming).

³¹ For further details on the European Action for Compensation for Trafficked Persons (COMP.ACT Europe), see: <<http://www.compactproject.org/>>, accessed 3 July 2013.

³² European Union (EU), Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals (18 June 2009), in Official Journal L 168/24, 30.6.2009, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:EN:PDF>>, accessed 12 December 2013.

per assicurare il pagamento di retribuzioni arretrate ai lavoratori sfruttati.

Proposte:

- Modificare la legislazione nazionale vigente introducendo previsioni che recepiscono la direttiva 2011/36/UE, in particolare: **il principio della non punibilità delle vittime di tratta** che sono state forzate a commettere reati, al fine di evitare la criminalizzazione delle vittime e incoraggiare la loro testimonianza contro i trafficanti; l'utilizzo del **sequestro** e della **confisca come fonti di finanziamento per il fondo destinato alle vittime**; la **protezione contro la vittimizzazione secondaria**.
- A livello europeo, favorire una **maggiore armonizzazione dei codici penali nazionali** rispetto ai reati di tratta;
- **Rafforzare il coordinamento e la cooperazione investigativa e giudiziaria a livello nazionale, europeo e transnazionale**, attraverso Europol ed Eurojust, promuovendo *network* internazionali e unità specializzate, nonché incoraggiare l'uso di tecniche investigative avanzate;
- **Predisporre un sistema strutturato, coerente ed integrato di interventi e procedure operative standard condivise** per identificare, supportare e proteggere in modo più appropriato le persone trafficate;
- **Stimolare, a livello europeo, un orientamento non incentrato su una definizione di tratta basata imprescindibilmente sulla condizione dello "spostamento" della vittima** (attraversamento dei confini o traffico interno), bensì considerarlo solo uno dei fattori che possono caratterizzare tale fenomeno.
- Sollecitare le Forze di polizia e la magistratura dei vari Paesi a **diminuire i tempi di rilascio del permesso di soggiorno**;
- **Prevedere canali privilegiati di ricongiungimento familiare per le vittime di tratta**, tenendo in considerazione che molte delle minacce attuate per incentivarle a pagare il debito contratto sono a carico di parenti rimasti in patria;
- **Prevedere misure di contrasto** in campo legislativo, giudiziario e amministrativo **calibrate per ciascuna forma di sfruttamento** e individuate in base alle peculiarità del target delle vittime.
- **Semplificare e garantire l'accesso al sistema di indennizzo** riconosciuto alle vittime di tratta;
- **Definire un importo minimo maggiore per l'indennizzo** alle vittime, in linea con quanto disposto dalla prassi giudiziaria per reati simili. Tale indennizzo dovrà in ogni caso essere quantificato caso per caso, pur rimanendo nei parametri minimi stabiliti.

5.1 Politiche di contrasto specifiche sullo sfruttamento lavorativo e la tratta per lavoro forzato

Se numerose sono le attività di prossimità dedicate all'emersione del fenomeno dello sfruttamento sessuale, solo negli ultimissimi anni un'attenzione analoga è stata rivolta alle vittime dello sfruttamento lavorativo, con l'introduzione, in alcuni progetti, di **prassi innovative** che permettono di entrare in contatto, identificare e aiutare vittime di tratta sfruttate sul lavoro.

In tema di tratta per lavoro forzato il d.lgs. 109 del 16.7.2012 ("Legge Rosarno") contempla esplicitamente **la sola ipotesi del percorso giudiziario**: sebbene tale norma rappresenti un passo avanti nella tutela di situazioni precedentemente prive di copertura, relative soprattutto al cosiddetto fenomeno del "caporalato", di fatto garantisce un quadro di **minor tutela delle vittime di tratta per lavoro forzato** rispetto alle vittime di tratta tout court, giacché subordina tale tutela alla presentazione di una **denuncia** e alla collaborazione della vittima, in un contesto spesso connotato da estremo isolamento e vulnerabilità di quest'ultima. Il risultato è che, a fronte dei lunghi tempi richiesti dal percorso giudiziario e di insufficienti garanzie riguardo al rischio di non subire ritorsioni, la vittima giudichi preferibile rinunciare a sporgere denuncia e permanere in una condizione che, seppure di assoggettamento e sfruttamento, ritiene possa permetterle di ripagare il proprio debito e garantirsi una remunerazione (seppur minima, non conforme alle ore lavorate, laddove elargita). L'efficacia di tale norma dipende dall'interpretazione (non restrittiva) che ne viene fatta, giacché, se da un lato la Direttiva europea 2009/52/EC (Direttiva Sanzioni), di cui il d.lgs. 109 rappresenta la norma attuativa, fornisce una definizione fin troppo ampia e non dettagliata di "particolare sfruttamento lavorativo", dall'altro il decreto legislativo stesso subordina il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari a condizioni di particolare sfruttamento di cui da una definizione più restrittiva³³; tale interpretazione restrittiva però rischia di escludere

³³ In base al d.lgs. 109 del 16.7.2012, i permessi di soggiorno per motivi umanitari possono essere concessi ai lavoratori migranti irregolari nelle seguenti circostanze: 1. Il lavoratore migrante sia soggetto a "condizioni lavorative di particolare sfruttamento" (si veda di seguito); 2. Il lavoratore migrante denunci il datore di lavoro che lo sfrutta alle autorità; 3. Il lavoratore migrante cooperi nel procedimento penale contro il datore di lavoro; 4. Il procuratore incaricato del procedimento penale dia parere favorevole al rilascio del permesso di soggiorno. Il decreto legislativo individua in uno dei seguenti elementi le "condizioni lavorative di particolare sfruttamento": (a) i lavoratori reclutati sono in numero superiore a tre; (b) i lavoratori reclutati sono "minori in età non lavorativa"; (c) i lavoratori reclutati sono sottoposti alle altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al terzo comma dell'articolo 603-bis del codice penale. Questa disposizione aggiunge ai primi due casi "l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori intermediati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro." La nozione di "condizioni lavorative di particolare sfruttamento", secondo la legislazione italiana, è più restrittiva di quella descritta dalla Direttiva Sanzioni, stante il fatto che il d.lgs. 109 non ha inserito né i casi di sfruttamento lavorativo risultanti da discriminazione né l'ipotesi che esista "una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla

ingiustificatamente chi, in base alla Direttiva, avrebbe diritto a ottenere la tutela. Inoltre, il decreto ha omissso l'attuazione di disposizioni chiave della Direttiva (ad es., procedimenti efficaci per assicurare ai lavoratori migranti sfruttati il pagamento degli arretrati da parte dei datori di lavoro, sanzioni amministrative aggiuntive nei confronti dei datori quali l'esclusione dagli aiuti pubblici, l'esclusione dalla partecipazione agli appalti pubblici, il ritiro delle licenze necessarie allo svolgimento dell'attività, ecc.), limitandone così la portata in modo rilevante³⁴. D'altronde, **la scarsa sensibilizzazione generale sul tema**, unita alla **difficoltà di riconoscere il fenomeno della tratta per lavoro forzato**, comporta che, allorché ci siano i presupposti per attivare programmi ex art. 18 e 13 a favore di vittime di tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo, raramente ciò si realizzi.

Proposte:

- **Sensibilizzare tutti gli attori interessati** (Forze dell'ordine, ispettori del lavoro, associazioni di categoria, associazioni del terzo settore, ecc.) a una maggiore conoscenza e presa in carico del fenomeno della tratta per sfruttamento lavorativo, stimolando un lavoro di **agenzia multilivello** finalizzata al contrasto dello sfruttamento e all'emersione, sulla scorta delle **buone prassi** attuate in alcuni territori.
- Modificare le vigenti norme nazionali in tema di grave sfruttamento lavorativo al fine di renderle più coerenti e organiche e adeguate a garantire l'effettiva tutela delle vittime, prevedendo anche in tal caso la **facoltatività della denuncia** della vittima ai fini del rilascio del permesso di soggiorno.
- Adeguare la normativa nazionale al fine di dare piena applicazione alla Direttiva europea 2009/52/EC, rivedendo i criteri secondo i quali vengono concessi i permessi di soggiorno alle vittime di "condizioni di particolare sfruttamento", e prevedendo esplicitamente **sanzioni amministrative più efficaci** nonché procedure e meccanismi che garantiscano la possibilità ai lavoratori migranti irregolari di **presentare denuncia, attraverso canali sicuri ed efficaci**, contro il proprio datore di lavoro, e, ove necessario, richiedere l'esecuzione della sentenza, anche qualora

salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana", come indicato dalla Direttiva all'articolo 2, lettera i. Inoltre, la nozione di "condizioni lavorative di particolare sfruttamento" in base al d.lgs. 109 non sembra essere conforme alla nozione di "sfruttamento lavorativo" prevista dal comma 2 dell'articolo 603-bis del Codice Penale (reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro). Per maggiori approfondimenti, si veda il rapporto di Amnesty International Italia, "Lavoro sfruttato due anni dopo. Il fallimento della 'Legge Rosarno' nella protezione dei migranti sfruttati nel settore agricolo in Italia", novembre 2014, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR30/007/2014/it/2b2276a0-8738-4643-973d-9c0faf8e2f06/eur300072014it.pdf>.

³⁴ Amnesty International Italia, "Lavoro sfruttato due anni dopo. Il fallimento della 'Legge Rosarno' nella protezione dei migranti sfruttati nel settore agricolo in Italia", novembre 2014, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR30/007/2014/it/2b2276a0-8738-4643-973d-9c0faf8e2f06/eur300072014it.pdf>; ASGI, "Documento ASGI sull'attuazione della direttiva 2009/52/UE sullo sfruttamento dei lavoratori stranieri in situazione di soggiorno irregolare", 4 ottobre 2014, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/10/Documento-ASGI-sullo-sfruttamento-lavorativo-4-ottobre-2014-finale.pdf>.

siano tornati al paese di origine o siano stati rimpatriati.

- **Rafforzare e rendere più efficace l'attività ispettiva** sui luoghi di lavoro, in attuazione dell'art.14 della Direttiva 2009/52/UE che prevede l'obbligo di effettuare ispezioni efficaci ed adeguate sul territorio in base a scelte "mirate" delle aree e dei comparti produttivi a maggiore rischio di sfruttamento di immigrati irregolari; al contempo, rendere più esaustivi e trasparenti i dati pubblicati dal Ministero del Lavoro sulle attività ispettive condotte³⁵.
- Modificare la normativa europea (in particolare, l'art. 14 della Direttiva 2009/52/EC) e le normative nazionali affinché il fulcro dell'**attività degli ispettori** del lavoro torni ad essere l'applicazione delle "disposizioni di legge relative alle condizioni di lavoro ed alla **salvaguardia dei lavoratori**", e non l'applicazione delle leggi per il controllo dell'immigrazione³⁶.
- Provvedere all'emanazione, da parte dei ministeri competenti, di istruzioni operative specifiche per la concreta applicazione delle norme di recepimento delle Direttive verso gli uffici periferici, sia per quanto attiene i servizi ispettivi del Ministero del Lavoro che per quanto attiene le Forze dell'ordine; nonché di istruzioni per il coordinamento degli interventi e delle rispettive competenze istituzionali, sia sulle ispezioni da svolgere, sia sulle **informazioni da dare ai lavoratori stranieri** in situazioni di soggiorno irregolare circa i loro diritti, sia sulla tempestiva trasmissione reciproca di notizie tra Uffici ispettivi, uffici delle Procure e Questure, anche ai fini del **rilascio del permesso di soggiorno**. Inoltre, tali istruzioni dovrebbero ribadire con fermezza che migranti clandestini, in qualità di **testimoni e vittime di un crimine, non devono essere perseguiti per il reato di ingresso e soggiorno illegale** (pratica denunciata da più parti³⁷, che sembra verificarsi anche nel caso in cui sia stato accertato o sia in corso di accertamento da parte di altro ufficio il loro impiego irregolare in condizioni di grave sfruttamento).

³⁵ ASGI, "Documento ASGI sull'attuazione della direttiva 2009/52/UE sullo sfruttamento dei lavoratori stranieri in situazione di soggiorno irregolare", 4 ottobre 2014, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/10/Documento-ASGI-sullo-sfruttamento-lavorativo-4-ottobre-2014-finale.pdf>.

³⁶ Articolo 6, Convenzione OIL sull'Ispezione del Lavoro (Agricoltura), 1969 (n. 129), ratificato all'Italia con la Legge 157/1981; articolo 3, Convenzione riguardante le Ispezioni sul Lavoro, 1947 (n. 81), ratificato dall'Italia con la Legge 1305/1952 (Fonte: Amnesty International Italia, "Lavoro sfruttato due anni dopo. Il fallimento della 'Legge Rosarno' nella protezione dei migranti sfruttati nel settore agricolo in Italia", novembre 2014, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR30/007/2014/it/2b2276a0-8738-4643-973d-9c0faf8e2f06/eur300072014it.pdf>).

³⁷ ASGI, "Documento ASGI sull'attuazione della direttiva 2009/52/UE sullo sfruttamento dei lavoratori stranieri in situazione di soggiorno irregolare", 4 ottobre 2014, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/10/Documento-ASGI-sullo-sfruttamento-lavorativo-4-ottobre-2014-finale.pdf>; Amnesty International Italia, "Lavoro sfruttato due anni dopo. Il fallimento della 'Legge Rosarno' nella protezione dei migranti sfruttati nel settore agricolo in Italia", novembre 2014, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR30/007/2014/it/2b2276a0-8738-4643-973d-9c0faf8e2f06/eur300072014it.pdf>.

6

Proposte per favorire l'emersione del fenomeno e l'identificazione delle vittime

6.1

Promuovere procedure omogenee di base volte all'identificazione delle vittime di tratta

Nonostante l'utilizzo di manuali e linee guida da parte delle autorità competenti, nella maggior parte dei casi mancano **procedure condivise e formalizzate relative alle modalità di identificazione e sugli indicatori di tratta da rilevare nelle diverse fasi del processo**. L'individuazione di indicatori di tratta condivisi e concretamente adottati è essenziale ai fini del riconoscimento delle vittime e dell'emersione del fenomeno; tuttavia, va tenuto presente che tali indicatori andrebbero periodicamente aggiornati in linea con le dinamiche evolutive del fenomeno (le diverse forme di sfruttamento esistenti ed emergenti, le modalità e le reti che si sviluppano, i diversi target di vittime interessati, e così via)³⁸.

Secondo la rappresentante dell'OSCE sulla tratta degli esseri umani³⁹, l'identificazione e l'assistenza alle vittime della tratta rimangono tra le principali sfide negli Stati aderenti. A questo proposito, la rappresentante dell'Organizzazione sostiene come, in tutta l'area dell'OSCE, il **contributo delle ONG** è spesso fondamentale per l'identificazione delle vittime e la loro assistenza, e per aumentare l'efficacia dell'azione nel perseguimento dei trafficanti, degli intermediari criminali e degli sfruttatori finali; sottolinea inoltre come per migliorare l'identificazione delle vittime e come riferimento per l'assistenza vada stabilito un approccio globale di "National Referral Mechanism" (NRM), in grado di fornire un quadro per la **cooperazione tra tutti gli attori interessati dello Stato e della società civile**, volto a individuare le vittime ed aiutarle nella rivendicazione dei propri diritti, e prevenire così situazioni di tratta e assicurare i colpevoli alla giustizia⁴⁰.

³⁸ Inoltre, va tenuto conto del fatto che gli indicatori, sebbene rimangano degli strumenti fondamentali per il riconoscimento delle vittime di tratta, rimangono dei parametri indicativi, pertanto è comunque opportuno valutare singolarmente i casi, soprattutto laddove si presentino delle peculiarità che esulano dall'ordinarietà del fenomeno o che non siano state ancora contemplate dagli indicatori (nel caso, ad esempio, siano spie di dinamiche emergenti).

³⁹ Report by Maria Grazia Giammarinaro, OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, following her visit to Italy from 17-18 June and 15-19 July 2013.

⁴⁰ See OSCE Permanent Council, Decision No. 557/Rev.1 OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings (Vienna, 7 July 2005), Chapter V "Protection and Assistance", paragraph 3. See also OSCE ODIHR, National Referral Mechanisms. Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook (Warsaw, 2004), <<http://www.osce.org/odihr/13967>>, accessed 11 June 2013.

A questo proposito, l'adozione di un Manuale operativo o Memorandum of Understanding (MoU) può essere un passo importante per migliorare ulteriormente le relazioni tra gli attori statali e la società civile per delineare un processo comune per l'identificazione delle vittime di tratta richiedenti asilo può essere molto utile. La rappresentante OSCE promuove quindi **l'adozione di Protocolli d'intesa per l'identificazione delle vittime tra autorità giudiziarie, servizi sociali, ONG⁴¹**; al riguardo sottolinea infatti, che mentre la cooperazione informale può essere efficace in singoli casi, l'esperienza nell'area OSCE mostra che sono necessarie **procedure atte a garantire coerenza e continuità**. Tali procedure devono essere **trasparenti, inclusive e coerenti tra le diverse aree del territorio nazionale**.

Le autorità italiane sono pertanto sollecitate a stabilire un sistema di rinvio delle persone vittime della tratta a livello nazionale e locale, riconoscendo che **l'Italia può contare su una solida spina dorsale delle istituzioni e organizzazioni specializzate in assistenza alle vittime della tratta**, tra cui le strutture pubbliche che offrono servizi sociali, associazioni della società civile e delle ONG. Tale rete rappresenta un elemento positivo del sistema italiano di assistenza e protezione alle vittime di tratta e ha svolto un ruolo leader nella progettazione e realizzazione di azioni anti-tratta nel corso degli ultimi 15 anni.

Ciononostante, sulle procedure di identificazione e sugli indicatori di tratta (così come su aspetti), la raccomandazione contenuta nella direttiva 2011/36/EU invita ad insistere su **attività di formazione specificamente rivolte a tutti i soggetti coinvolti** (dalle forze di polizia ai funzionari che esaminano le istanze di asilo, dal personale delle frontiere alla magistratura, dagli operatori dei centri di accoglienza al personale sanitario) risulta ancora largamente disattesa. Nella direttiva 36 del 2011, infatti, si sollecitano gli Stati a istituire una formazione per i funzionari che entrano in contatto con potenziali ed effettive vittime di tratta in modo da essere in grado di riconoscere preventivamente eventuali potenziali vittime. Tale obbligo di formazione dovrebbe essere promosso per i membri di quelle categorie che entrano in contatto con le vittime: operatori di polizia, guardie di frontiera, funzionari dei servizi per l'immigrazione, pubblici ministeri, avvocati, giudici e personale giudiziario, ispettori del lavoro, operatori sociali e dell'infanzia, nonché personale sanitario e consolare. Potrebbe estendersi a seconda delle circostanze locali ad altri funzionari pubblici in contatto con vittime della tratta durante il loro lavoro. In

⁴¹ According to the data of the Anti-mafia National Directorate, the following MoUs are currently subscribed at the national level: Court of Appeal, Rome, subscribed on 1/12/2011; Reggio Calabria, subscribed on 4/06/2010 that supersedes the previous one on 11/5/2005; Palermo, subscribed on 21/10/2005 and integrated on 23/02/2010; Campobasso, subscribed on 25/01/2005 and integrated on 17/6/2009; Bologna, subscribed on 12/02/2009; Perugia, subscribed on 4/05/2005 + integrating Note from General Prosecutor's Office on 8/1/2009; Potenza, subscribed on 10/06/2008; L'Aquila, subscribed on 22/6/2005; Florence, subscribed on 27/05/2005; Lecce, subscribed on 1/04/2005; Naples, subscribed on 7/10/2004; Catania, subscribed on 5/7/2004; at the Republic's Prosecutor's Office, Court of Teramo, subscription of "Guidelines for approaching victims of trafficking and exploitation" on 28/04/2010 improving the already existing MoU signed in 2005.

Italia, il d.lgs. 24/14 prevede all'art. 5 obblighi di formazione attraverso specifici moduli formativi sulla tratta nei percorsi di **formazione delle Amministrazioni**. Tuttavia la norma è del tutto generica relativamente alle modalità e soprattutto ai destinatari di tale formazione⁴².

Proposte:

- Lavorare congiuntamente per **approntare un "Sistema transnazionale di individuazione/identificazione"**, sostegno, accompagnamento e eventuale trasferimento delle vittime di tratta richiedenti/titolari di protezione internazionale nonché di **contrasto ai trafficanti di esseri umani**;
- **Prevedere, nel Piano nazionale d'azione contro la tratta, una specificazione**, anche al fine di adempiere a quanto previsto dall'art. 11 co. 4 della direttiva europea, **dei cosiddetti "indicatori" di tratta**, da aggiornare periodicamente a cura del DPO, volti alla corretta identificazione delle vittime. Dovrà inoltre contenere indicazioni per **uniformare le procedure di identificazione** (tra cui metodologie di conduzione efficace di colloqui) delle potenziali vittime di tratta e di loro presa in carico. Gli indicatori dovrebbero essere **condivisi dai diversi attori** che a vario titolo, in varie forme e in diverse circostanze interagiscono con i potenziali beneficiari dello status di rifugiato vittima di tratta, ed essere caratterizzati da **flessibilità e adattabilità alle mutevoli manifestazioni del fenomeno**, tenendo conto delle diverse tipologie di sfruttamento (sessuale, lavorativo, accattonaggio, ecc.), dei luoghi in cui viene praticato e delle caratteristiche sociodemografiche delle vittime. Le linee guida relative agli indicatori dovrebbero fornire parametri di riferimento, pur sempre indicativi ma nondimeno rilevanti, delle situazioni di tratta⁴³;
- A livello europeo, è opportuno che ogni singolo Stato indichi quale sia l'autorità pubblica o del privato sociale delegata ad **aggiornare, almeno annualmente, gli indicatori** delle potenziali vittime di tratta. Il lavoro di aggiornamento dovrebbe tuttavia coinvolgere attivamente anche le organizzazioni della società civile che operano concretamente sul campo (iscritte in Italia in un apposito Registro) e che pertanto sono in grado di riconoscere con tempestività le nuove dinamiche evolutive assunte dal fenomeno;
- **Prevedere la collaborazione attiva delle realtà della società civile** titolate (iscritte in apposito Registro) a operare sul tema della tratta (o di una loro rappresentanza)

⁴² ASGI, "Osservazioni relative allo stato di attuazione in Italia della direttiva 2011/36UE relativa alla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI - Il decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24", 4 dicembre 2014, http://asgi.it/wp-content/uploads/2014/06/osservazioni-DLgs24_14.pdf.

⁴³ Ad esempio, va promossa la prassi di considerare i racconti inverosimili e ricorrenti e/o la presenza di palesi incongruenze come, di per sé, possibili importanti indicatori di tratta, sulla base dei quali tentare di mettere in atto strategie di "aggancio e disvelamento", specie nel caso vi sia il sospetto di ricorso strumentale alla richiesta di protezione internazionale.

- sia nella predisposizione di piani e normative in materia, sia nella costituzione di Tavoli, sia nelle fasi di ricerca, monitoraggio e valutazione degli interventi;
- **Promuovere**, mediante la predisposizione di linee guida che discendano dal Piano nazionale d'azione contro la tratta, **incontri e momenti formativi operativi volti a realizzare modalità di intervento multiagenzia** a tutela dei richiedenti/titolari di protezione internazionale vittime di tratta in un'ottica di reale collaborazione e cooperazione tra i attori che, a diverso titolo, sono coinvolti nella presa in carico. In particolare, è necessario strutturare e sollecitare l'adozione di **molteplici strumenti formali di collaborazione** in grado implementare reti territoriali efficaci in particolare laddove si ritiene necessaria una interpretazioni e strumenti (ad esempio, protocolli operativi, tavoli di coordinamento , ecc.);
 - Le **linee guida discendenti dal Piano nazionale d'azione contro la tratta** dovranno prevedere specificamente che si garantisca l'accesso ai programmi di emersione e assistenza ex art. 18 D.Lgs. 286/98 anche a coloro per i quali vi sia un ragionevole motivo di ritenere che siano stati vittime di uno dei reati di cui agli artt. 600, 601 e 602 c.p. e dovranno fornire indicazioni specifiche sulla corretta applicazione dell'art. 18 D.Lgs. 286/98 ancora oggi oggetto di interpretazione disomogenea e non in linea con la sua ratio⁴⁴.
 - Il futuro Piano nazionale di azione contro la tratta dovrebbe **prevedere indicazioni specifiche sulle modalità con cui realizzare la formazione destinata agli operatori delle pubbliche amministrazioni** (secondo un approccio multidisciplinare integrato per la promozione di buone pratiche), sui destinatari della stessa (così come indicato nel considerando 25 della direttiva europea, che comprende "operatori di polizia, guardie di frontiera, funzionari dei servizi per l'immigrazione, pubblici ministeri, avvocati, giudici e personale giudiziario, ispettori del lavoro, operatori sociali e dell'infanzia nonché personale sanitario e consolare", nonché eventualmente "altri funzionari pubblici che possono entrare in contatto con vittime di tratta durante il loro lavoro"), prevedendo altresì il coinvolgimento delle associazioni maggiormente rappresentative nella tutela e assistenza delle vittime di tratta, secondo l'approccio multidisciplinare e sulla scorta di quanto previsto dal considerando 6 della Direttiva europea. Dovrà essere riconosciuta come prioritaria la formazione delle forze dell'ordine destinate nella maggior parte dei casi al primo contatto con le vittime di tratta e dunque deputate a svolgere un ruolo cruciale nell'identificazione delle stesse. E' necessario predisporre anche una formazione specifica rivolta alla figura dei mediatori culturali.
 - In recepimento dell'art. 11 della Direttiva 2011/36/UE, un'assistenza alle vittime

⁴⁴ ASGI, "Osservazioni relative allo stato di attuazione in Italia della direttiva 2011/36UE relativa alla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI - Il decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24", 4 dicembre 2014, http://asgi.it/wp-content/uploads/2014/06/osservazioni-DLgs24_14.pdf.

adeguata e completa deve contemplare per quanto possibile l'aspetto della **precocità dell'identificazione e dell'assistenza**: introduzione di adeguati meccanismi di rapida identificazione delle vittime; **garanzia dell'assistenza e tutela a prescindere dalla collaborazione**; offerta di assistenza sin dai primi indizi in cui vi sia ragionevole motivo di ritenere che l'interessato sia vittima di tratta.

- Inserire **nel Piano nazionale contro la tratta specifiche linee guida per funzionari di polizia e per operatori che lavorano presso i centri di identificazione ed espulsione** affinché siano in grado di identificare correttamente le potenziali vittime di tratta;
- **Prevedere il sostegno di mediatori/mediatrici culturali formati** sulla tratta e la protezione internazionale **per le Forze dell'ordine e i soggetti che entrano in contatto con le potenziali vittime**. In particolare, va posta particolare attenzione affinché non si ricorra a mediatori improvvisati, dietro ai quali possono frequentemente celarsi gli sfruttatori;
- **Predisporre percorsi formativi rivolti sia agli operatori dell'asilo che a quelli del Sistema tratta, promuovendo il confronto e l'interscambio** di prassi ed esperienze, oltre all'acquisizione di conoscenze trasversali e approfondite. La formazione dovrebbe essere strutturata in modo da fornire un aggiornamento periodico sulle caratteristiche assunte da tali fenomeni nel tempo e nello spazio; dovrebbe inoltre contemplare l'ambito legislativo riguardante entrambi i sistemi, la conoscenza dei contesti socioculturali di provenienza dei beneficiari e, soprattutto per gli operatori SPRAR, l'ambito psicologico, sanitario e di sicurezza, in riferimento alle esigenze delle vittime di tratta e sfruttamento.
- **Promuovere la conoscenza e la diffusione capillare del numero verde antitratta fra tutti gli operatori** che entrano in contatto con le potenziali vittime.

6.2

Armonizzare le procedure in materia di asilo per favorire l'emersione delle vittime di tratta

Anche in materia di asilo, nonostante alcuni significativi progressi, non è stata ancora raggiunta la piena attuazione di quanto stabilito da parte degli Stati. Ne consegue un quadro complessivo ancora frammentato, caratterizzato da definizioni e procedure non omogenee e da significative disparità nell'attuazione delle politiche di asilo tra gli Stati membri. Secondo l'UNHCR, malgrado la sottoscrizione degli accordi, in alcuni paesi europei persistono difficoltà di accesso, violazioni del principio di *non-refoulement* e fragilità nelle procedure di accoglienza, come ben mostrato dal caso drammatico dell'accoglienza dei richiedenti siriani.

Date le interconnessioni tra fenomeni di tratta e asilo, **anche le criticità di un sistema**

asilo frammentato, variegato e stratificato incidono negativamente sulle possibilità di identificazione delle vittime di tratta e sul tipo di tutela ricevuta. Per citarne alcune, l'assenza di adeguate informazioni sulle modalità di accesso all'iter di protezione internazionale, di prassi uniformi di identificazione dei potenziali richiedenti e di presa in carico si riflette inevitabilmente sul tipo di tutela ricevuta. I tempi di attesa per l'esame dell'istanza risultano troppo lunghi; inoltre in assenza di criteri di selezione dei membri delle Commissioni basati su effettive competenze e di attività periodica di formazione/aggiornamento a loro rivolta, tale processo sembra caratterizzarsi per un'eccessiva discrezionalità. In merito va citata la proposta parlamentare che accoglie il suggerimento dell'UNHCR di riformare l'autorità competente per la valutazione delle domande di protezione internazionale, tramite **l'istituzione di un'Autorità indipendente sull'asilo** con specifiche competenze ed un chiaro vincolo gerarchico con le strutture decentrate, garantendo indipendenza di giudizio e professionalizzazione del personale deputato alla valutazione delle singole domande. L'Autorità dovrebbe svolgere attività di supervisione, coordinamento e indirizzo degli uffici territoriali ed essere garante dell'uniformità di interpretazione dei criteri per il riconoscimento della protezione internazionale, nonché del rispetto delle garanzie procedurali, attraverso meccanismi di monitoraggio e controllo della qualità del sistema, con il diretto coinvolgimento dell'UNHCR in tali attività⁴⁵.

Proposte a livello nazionale:

- **Uniformare le prassi di identificazione dei potenziali richiedenti asilo e di loro presa in carico;**
- **Armonizzare i servizi di accoglienza relativi alla protezione internazionale,** strutturando un unico sistema nazionale di accoglienza decentrata nell'ambito di strutture di tipo ordinario, che devono offrire standard analoghi ed elevati sulla base di rigorose linee guida nazionali, e sufficientemente recettivo rispetto al numero di domande di protezione internazionale presentate annualmente. Va superata la logica dell'emergenzialità e vanno potenziati quei servizi in grado di offrire un'"accoglienza integrata" (ossia concretamente volta all'autonomia e all'integrazione dei beneficiari sul territorio) sulla base di una pianificazione strategica di lungo periodo;
- **Assicurare l'effettivo esercizio del diritto d'asilo presso tutte le frontiere** (soprattutto quelle marittime) **e il rispetto dell'obbligo di fornire adeguate informazioni** sulle modalità di accesso all'iter di protezione internazionale, anche permettendo all'UNHCR e agli enti di tutela del diritto d'asilo di operare senza restrizioni, presso i valichi di frontiera e presso le zone di sbarco e i cosiddetti

⁴⁵ Si veda

<http://documenti.camera.it/apps/emendamenti/getPropostaEmendativa.aspx?contenitorePortante=leg.17.eme.ac.1836&tipoSeduta=1&sedeEsame=referente&urnTestoRiferimento=urn:leg:17:1836:null:null:com:14:referente&dataSeduta=20140211&idPropostaEmendativa=7.3.&position=20140211>.

centri di primo soccorso.

- **Incrementare le azioni e la presenza di personale preparato per individuare possibili vittime di tratta tra i richiedenti e protetti internazionali alle frontiere e presso le Prefetture (personale di associazioni e enti iscritti alla seconda sezione dell'apposito Registro)** in occasione delle operazioni di "smistamento", in modo da indirizzare repentinamente le possibili vittime verso il "sistema tratta";
- **Istituire un numero di Commissioni territoriali adeguato** alle istanze di protezione internazionale e adeguarne la dislocazione per evitare il sovraccarico su poche Commissioni e rispettare i termini massimi per l'esame delle domande, anche al fine di limitare il rischio di allungare eccessivamente i tempi di identificazione delle potenziali vittime di tratta e di accesso a un adeguato percorso di tutela;
- **Stabilire criteri di selezione dei membri delle Commissioni territoriali** basati su effettive competenze;
- **Strutturare un'attività periodica di formazione/aggiornamento specificatamente rivolta ai membri delle Commissioni territoriali** sui temi della tratta, dell'asilo e sulle loro interconnessioni, nonché standardizzare e **armonizzare meccanismi di coordinamento interni** che prevedano un periodico e sistematico scambio di expertise, pareri e informazioni tra i vari membri di ciascuna Commissione;
- **Integrare la formazione rivolta agli interpreti delle Commissioni territoriali** affinché sia sufficiente a colmare il fabbisogno esistente, in particolare contemplando le tecniche più efficaci di intervista nel campo specifico della tratta;
- **Attivare meccanismi di collaborazione tra Commissioni territoriali e associazioni del territorio** (tratta o OIM) per un'efficace emersione dei casi di tratta (si veda la buona prassi della **Commissione territoriale di Torino e le linee guida UNHCR**).
- **Definire un testo unico delle norme nazionali in materia di protezione internazionale.**

7 **Proposte a favore della tutela e dell'assistenza delle vittime e dell'integrazione tra i sistemi tratta e asilo**

7.1 **Adeguamento del sistema di protezione alle differenti categorie di vittime di tratta**

Una necessità trasversale riguarda il **rafforzamento del sistema di protezione delle vittime che tenga conto del genere (donne, uomini e transgender) e con particolare attenzione alle categorie vulnerabili**, maggiormente soggette al rischio di *re-trafficking*. Le misure di protezione includono non soltanto un insieme di servizi e strutture volti a garantire il soddisfacimento delle necessità di base (cibo, vestiti, ricovero, assistenza sanitaria e psicologica, ecc.) ma anche, nel senso più ampio, tutti gli strumenti di promozione dei diritti delle vittime (dall'assistenza legale nei processi penali all'accesso a forme di risarcimento, dal sostegno all'inserimento socio-lavorativo nel paese ospite alle politiche di rimpatrio assistito, dal riconoscimento di un adeguato periodo di riflessione senza espulsione all'ottenimento di un permesso di soggiorno ex articolo 18).

Per quanto riguarda i **minori vittime di tratta**, le forme di sfruttamento a cui sono sottoposti sono molteplici ed in particolare: la tratta a fini di accattonaggio (in maggioranza rom e marocchini) e la tratta a fini di sfruttamento sessuale (in particolare giovani nigeriane, in aumento, albanesi o rumene). I minori sfruttati per accattonaggio spesso vivono in posti fatiscenti con pseudo familiari, non frequentano la scuola e, in alcuni casi, per avere un pasto caldo e un letto dove dormire, specie nei mesi invernali, sono costretti alla prostituzione. Il traffico di minori può essere anche strumentale ad altri fini, come nei casi di sospetti riconoscimenti di paternità attenzionati da alcuni Tribunali per i Minorenni, che hanno ipotizzato come finalità il tentativo di superare il lungo iter burocratico delle adozioni internazionali. Inoltre, si sono registrati casi in cui, per oltrepassare le frontiere, dei minori sono stati fatti oggetto di compravendita per costituire nuclei familiari fittizi.

Il Decreto di recepimento della direttiva 36/11, d.lgs. 24/14 tralascia il riferimento della Direttiva alla necessità di **tutela dei minori vittime della tratta di esseri umani nelle indagini e nei procedimenti penali**, concentrandosi, al secondo comma dell'art 4, sui meccanismi attraverso i quali procedere alla determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta nei casi in cui sussistano fondati dubbi. Importante è l'introduzione della necessità di giungere alla **determinazione dell'età attraverso una procedura multidisciplinare** condotta da personale specializzato e secondo procedure appropriate che tengano conto anche delle specificità relative all'origine etnica e culturale

del minore. Nel dubbio si dispone che la persona sia considerata minore.

Date le recenti trasformazioni del fenomeno della tratta, **andrebbe aggiornato l'art.**

Proposte:

- **Introdurre nella normativa italiana** la previsione, presente nelle Direttive Europee e nella Convenzione di Varsavia, del c.d. **"periodo di riflessione"**, che consenta alle potenziali vittime di tratta di riprendersi e sottrarsi realmente ai propri sfruttatori senza che in tale periodo possa essere disposta o eseguita alcuna misura di allontanamento;
- **Prevedere percorsi di tutela adeguati e mirati alle varie forme di sfruttamento e di tratta;**
- **Stabilire un percorso specifico per le vittime di tratta minori** impiegate nelle attività illecite, che prevedano un intervento tempestivo affinché il minore sia prontamente sottratto allo sfruttamento; **garantire ai minori vittime di tratta l'effettivo adempimento dell'obbligo di informazione sui percorsi di accoglienza e tutela** (tratta e protezione internazionale), così come da decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24;
- **Organizzare interventi immediati delle forze di polizia e degli uffici comunali preposti nel caso di segnalazione di potenziali vittime di tratta minorenni presenti nello sfruttamento sessuale.**

7.2 Riconoscimento delle diverse forme di protezione e strutturazione dei percorsi art. 13 e 18

Dal punto di vista strettamente normativo, l'iter di concessione della **protezione internazionale** (status di rifugiato o sussidiaria) a vittime di tratta è stato sperimentato nella maggior parte dei paesi europei, ma i casi di riconoscimento rimangono ancora sporadici (ad eccezione del Regno Unito). Più frequentemente si ricorre a forme di **protezione umanitaria**, le cui modalità di concessione variano da paese a paese.

A livello europeo, a parte il caso dell'Italia con il noto **articolo 18**, il **permesso di protezione sociale** è invece generalmente subordinato all'obbligo di collaborazione con le autorità giudiziarie attraverso la denuncia dei trafficanti o il rilascio di dichiarazioni formali. Tuttavia sia il Belgio (con la modifica del regolamento B9), sia l'Inghilterra (con la discrezionalità del *"leave to remain"*) si stanno muovendo nella direzione di una maggiore apertura verso le vittime che non vogliono denunciare i criminali. Inoltre, si può osservare che nelle diverse normative nazionali sono previsti anche altri tipi di permesso di soggiorno (per circostanze eccezionali, pericolo concreto, vulnerabilità specifiche,

impossibilità di rientro nel paese di origine, ecc.) che di fatto possono essere riconosciuti a vittime di tratta.

Anche in Italia non mancano criticità riguardo al percorso di protezione: il principio di garantire un percorso di tutela a prescindere dalla denuncia degli sfruttatori e dalla testimonianza nel processo, rende possibili ampi margini di tutela delle vittime, permettendo la scelta tra percorso giudiziario e percorso sociale; tuttavia, come da più parti segnalato, **nella prassi l'applicazione di quest'ultima tipologia di percorso risulta residuale e la concessione del titolo di soggiorno è spesso subordinata alla collaborazione della vittima** con gli organi giudiziari. La responsabilità di ciò non è sempre da ricondursi soltanto all'ampio potere discrezionale delle Questure nel valutare la presenza o meno di un fenomeno di tratta in assenza di denuncia, in quanto in alcuni territori le stesse associazioni che prendono in carico la vittima "rinunciano" a priori a presentare le istanze di percorso sociale.

Inoltre, il fatto che i progetti art. 13 e 18 siano soggetti a finanziamenti annuali (anziché essere trasformati in servizi strutturati) costituisce uno dei principali punti di debolezza del sistema, poiché li vincola all'incertezza delle risorse disponibili – già fortemente ridotte negli ultimi anni – e impedisce una programmazione di lungo periodo.

Proposte:

- **Disciplinare con maggiore chiarezza le procedure di riconoscimento, revoca e cessazione della protezione umanitaria, nonché i diritti** delle persone cui essa è riconosciuta, che dovrebbero essere più garantiti.
- **Promuovere anche in Italia l'effettivo esercizio del diritto di scegliere un percorso sociale senza l'obbligo di denuncia e collaborazione, attraverso una maggiore sensibilizzazione di tutti gli attori interessati** (Forze dell'ordine, associazioni, ecc.) e la diffusione di informazioni tra le potenziali vittime circa i loro diritti, al fine di garantire più ampi margini di tutela in piena attuazione dell'art. 18 del d.lgs. 286/98; in particolare, garantire che l'accesso alla protezione sociale non sia di fatto subordinato alla collaborazione con le autorità giudiziarie;
- Introdurre una norma che, in linea con quanto disposto dal comma 2 dello stesso art. 12 della direttiva europea 2011/36/UE, preveda **l'accesso al patrocinio a spese dello Stato delle vittime prive di risorse finanziarie sufficienti** secondo i parametri previsti dal DPR 115/02, senza la necessità della certificazione dell'Autorità Consolare del paese di origine, spesso nella prassi non rilasciata, bensì solo previa autocertificazione della persona offesa⁴⁶.

⁴⁶ ASGI, "Osservazioni relative allo stato di attuazione in Italia della direttiva 2011/36UE relativa alla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI - Il decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24", 4 dicembre 2014, http://asgi.it/wp-content/uploads/2014/06/osservazioni-DLgs24_14.pdf.

- **Prevedere una strutturazione dei percorsi art. 13 e 18**, oggi attuati tramite progetti soggetti a finanziamenti annuali, affinché si superi la logica progettuale a breve termine a favore di un'offerta di servizi in grado di elaborare una programmazione a lungo termine, **passando così da Progetti a Servizi**.

7.3 Sul rinvio - integrazione tra i sistemi tratta e asilo

Per quanto riguarda i **meccanismi di rinvio tra i sistemi tratta e asilo**, in Italia, come in Europa (ad eccezione di Belgio e Olanda), è possibile attivare percorsi paralleli: nel momento in cui una vittima di tratta viene identificata all'interno di una procedura di richiesta di protezione internazionale può contemporaneamente ricevere assistenza specializzata per persone trafficate rimanendo nel canale dell'asilo e viceversa. Tuttavia, la reale integrazione fra questi due sistemi rimane spesso difficoltosa, sia in termini di scarso dialogo e coordinamento tra essi, sia in termini di difformità di prassi territoriali.

Proposte:

- Rivedere e potenziare l'attuale governance del sistema di interventi contro la tratta ma in particolare per garantire l'attuazione contestuale degli interventi di contrasto alla tratta e di tutela delle vittime, sarebbe auspicabile **un'unica regia a livello nazionale**⁴⁷. Al contempo si richiede il ripristino della **Commissione Interministeriale** con la presenza di rappresentanti di enti e associazioni che gestiscono progetti di antitratta e per richiedenti protezione internazionale. Così come sarebbe auspicabile che le strategie relative alla gestione dei flussi migratori vedano sempre la presenza di rappresentanti del Sistema asilo, di quello della tratta e di chi si occupa di minori stranieri non accompagnati. Una presenza che dovrebbe essere non solo formale o con rappresentanza politica ma che dovrebbe coinvolgere in primis coloro che sono demandati alla gestione dei singoli fenomeni.
- Il Piano nazionale d'azione contro la tratta dovrà prevedere disposizioni specifiche volte a un **efficace coordinamento dei sistemi** rispettivamente della protezione a tutela delle vittime di tratta e della protezione a tutela dei richiedenti protezione internazionale, anche nell'ottica del recepimento della direttiva 2013/33UE. Dovrà inoltre essere sottolineata l'importanza di **prevedere percorsi integrati di tutela tra sistema tratta e asilo, valutando l'iter più adeguato a seconda del caso e nel supremo interesse della vittima**.

⁴⁷ Ad oggi, sia che sia il Ministero dell'Interno, sia che sia il Dipartimento per le Pari Opportunità, l'uno o l'altro che gestiranno l'Osservatorio su tratta e asilo e il Registro Unico degli interventi medesimi, dovranno necessariamente predisporlo di concerto e rendere i dati accessibili a entrambi in quanto il primo è referente per i richiedenti protezione internazionale e i minori stranieri non accompagnati e il secondo è referente per le vittime di tratta. Per favorire la rapida attuazione di tutto ciò potrebbe essere valutata la possibilità di delegare a un soggetto terzo, con competenze specifiche sul tema, la raccolta dati in una apposita sezione del sistema SIRIT per costruire una rapida osservazione sul fenomeno ed evitare duplici rendicontazioni o conteggi da parte dei soggetti attuatori, della stessa persona ai due sistemi di finanziamento.

- Ai fini della trasparenza amministrativa e gestionale, nelle more dell'attuazione delle linee guida relative ai meccanismi di rinvio tra i due sistemi si propone la costituzione di un **registro unico delle persone richiedenti protezione internazionale e potenziali e/o vittime di tratta** nel quale deve essere precisato il sistema di competenza, le persone accolte e gli operatori coinvolti nell'accoglienza degli stessi.
- **Promuovere la strutturazione e l'uniformità di prassi** nel processo di identificazione ed emersione dei casi di tratta e nei percorsi di accoglienza e tutela delle vittime, sebbene tali procedure debbano conservare un carattere di flessibilità e adattabilità alle diverse tipologie di tratta nonché alle esigenze di tutela delle singole vittime.
- Nella **fase di primo soccorso, prima accoglienza e nei centri di identificazione e detenzione si ritiene fondamentale la presenza di operatori competenti sia sulla protezione internazionale che sulla tratta (iscritti alla seconda sezione dell'apposito Registro)** per fornire un'adeguata informazione sulla normativa in materia e sull'accesso ai servizi (servizi di accoglienza, servizi sanitari, Numero Verde antitratta, ecc) e siano in grado di fare una prima identificazione delle potenziali vittime di tratta secondo gli indicatori disponibili, periodicamente aggiornati. In particolare, a tal proposito si invita il Ministero dell'Interno e gli Uffici territoriali di Governo a considerare l'opportunità di assicurare, tramite risorse ad hoc, o trattenendo parte della quota giornaliera corrisposta, specifiche convenzioni per consulenze specifiche con i suddetti enti di tutela per vittime di tratta. Le Prefetture, inoltre, se individuate in sede di prima accoglienza o di audizione della Commissione Territoriale Asilo, potenziali vittime di tratta provvede a inviarle al Sistema tratta, dove è preferibile ci sia una convenzione con l'ente o associazione che la accoglie (iscritta alla Seconda sezione dell'apposito registro), con la precisazione "Disponibilità all'accoglienza di potenziali vittime di tratta", come già avvenuto, nella prassi, in alcune Prefetture. Anche i dati di tali accoglienze dovranno confluire nel Registro Unico.
- Nell'ambito delle attività valutative delle **Commissioni Territoriali** per richiedenti asilo, si ritiene fondamentale che **i componenti della stessa siano formati oppure si avvalgano di personale qualificato afferente a servizi esterni**, affinché si sia in grado di valutare la presenza di elementi propri dei fenomeni di tratta e sfruttamento nel/nella richiedente protezione internazionale (si veda l'esperienza e il protocollo della Commissione Territoriale di Torino che potrebbe essere riproposto ovunque allargando la convenzione a tutte le associazioni o enti titolati presenti sul territorio).
- Andrebbero considerati i **punti di forza e di debolezza di ambedue i sistemi** (tratta e asilo), **sostenendo ed estendendo le buone prassi e colmando le rispettive carenze**: ad esempio, all'interno del sistema Sprar rafforzare l'equipe

multidisciplinare di progetto, specifico per i sospetti casi di tratta (ossia, con più ampie e mirate competenze multidisciplinari), attraverso il supporto di figure professionali esterne (etnopsichiatri, psicologi, mediatori formati e con esperienza pregressa in servizi del sistema tratta, avvocati esperti, operatori del sistema tratta, ecc.); l'equipe dev'essere in grado altresì di raccordarsi con autorità esterne (Commissioni territoriali, Questure, ecc.). e di attivare sin da subito le misure di assistenza più adeguate.

- Si ritiene opportuna una **sperimentazione** (limitata a poche realtà sul territorio nazionale) **di presa in carico delle vittime di tratta nell'ambito del sistema SPRAR** che abbia degli standard minimi di riferimento (tutela della sicurezza, numero, quantità e modalità di presenza degli operatori, competenza degli stessi) assicurando, in tal senso, la gestione da parte di associazioni iscritte alla II sezione del Registro, secondo gli stessi parametri del Sistema tratta, ecc. Tali situazioni vanno segnalate nel Registro Unico e devono essere, anche giuridicamente, situazioni tratta-asilo, pertanto con protezione internazionale e apertura di articolo 13 ed eventualmente articolo 18 TU immigrazione. Tale sperimentazione permetterà alle equipe dei progetti Sprar di acquisire più competenze e strumenti specifici sul tema tratta e contestualmente alle associazioni afferenti al sistema tratta di conseguire esperienze e competenze nell'ambito della protezione internazionale. Inoltre, la sperimentazione porterebbe a conoscere da vicino e a fondo i meccanismi che sottendono alle varie forme di tratta sia per quanto riguarda l'aiuto alle vittime, rispetto ai vari livelli di intervento, che per quanto attiene il necessario contrasto ai trafficanti di esseri umani.
- All'interno del **sistema tratta**, invece, andrebbero **rafforzati i percorsi formativi e scolastici** professionalizzanti per l'accesso al mercato del lavoro, da considerare come un valido supporto nell'inserimento e nella permanenza sul territorio, al fine di limitare il rischio di ricadere nella rete degli sfruttatori. Andrebbe inoltre garantita la presenza di personale adeguatamente formato sul tema della protezione internazionale e/o il raccordo con il sistema SPRAR, nel caso ci si trovi in presenza di un/una richiedente protezione internazionale per un supporto adeguato in occasione dell'audizione presso la Commissione Territoriale.

Infine, per garantire una protezione e tutela omogenea tra il sistema asilo e sistema tratta, è inoltre necessario:

- **Prolungare a 5 anni il permesso di soggiorno per protezione sociale** (ex art. 18 TU immigrazione) che attualmente se non convertito in permesso per motivi di lavoro non garantisce alla vittima di tratta una reale opportunità di integrazione sociale, con il rischio di rimpatrio e di ricaduta del circuito della tratta;
- **Chiedere la facilitazione del ricongiungimento familiare per le vittime di tratta in quando molte di queste (soprattutto nei percorsi sociali senza denuncia)**

vengono minacciate di ritorsione sui parenti (soprattutto figli piccoli) lasciati in patria.

- **Garantire la formazione continua e congiunta** tra gli operatori del sistema tratta e del sistema asilo. Inoltre sarebbe fondamentale estenderla agli operatori degli Uffici Immigrazione delle Questure, nonché alla forze di polizia ad ogni livello e grado, alla magistratura e a tutti gli operatori coinvolti nei luoghi di sbarco e prima accoglienza, alle Commissioni territoriali, ecc..
- **Prevedere un momento di verifica/formazione annuale tra i due sistemi, nel quale venga espressamente invitato e coinvolto uno o più rappresentanti delle forze di governo e di polizia preposte al contrasto degli esseri umani e dal quale emerga un documento finale da mettere a disposizione di chiunque si trovi a lavorare su tali tematiche.**

RACCOMANDAZIONI

⇒ **Proposte per il recepimento della Strategia Europea, il monitoraggio e la quantificazione del fenomeno a livello nazionale ed europeo:**

A livello europeo, si raccomanda di:

- **uniformare le normative nazionali** affinché si giunga a un pieno recepimento della Direttiva 36/11 in tutti gli Stati membri, a partire dalla possibilità di attivare percorsi di tutela della vittima **senza l'obbligo di denuncia**, così come già prevede la normativa italiana in materia;
- mettere a disposizione, da parte delle istituzioni europee, **risorse finanziarie adeguate** affinché gli Stati membri siano in grado di implementare le azioni di sistema proposte dalla Strategia;
- migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche di prevenzione e contrasto al fenomeno tra gli Stati membri; in particolare, rafforzare la **cooperazione investigativa e giudiziaria** tramite organismi quali l'Europol ed Eurojust;
- rafforzare la **cooperazione internazionale con i Paesi terzi** e, in particolare, con i Paesi di origine delle vittime di tratta.

A livello nazionale, si raccomanda di:

- **rafforzare l'identificazione, la protezione e l'assistenza** delle vittime della tratta;
- **intensificare la prevenzione**, con particolare attenzione alla riduzione della domanda;
- **potenziare l'azione penale** nei confronti di trafficanti;
- **migliorare il coordinamento** e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche di prevenzione e contrasto al fenomeno a livello nazionale;
- **aumentare la conoscenza** delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta al fine di elaborare e attuare risposte efficaci;
- **recepire puntualmente le direttive europee** in materia.

⇒ **Proposte per il monitoraggio e la quantificazione del fenomeno:**

- costituzione di un **Osservatorio europeo** sulla tratta e sulle sue interconnessioni con l'asilo;
- dare concreta e repentina attuazione a quanto previsto dalla lettera b) dell'art. 7 del d.lgs. 4 marzo 2014 n. 24 attraverso l'istituzione di un **sistema nazionale di raccolta dati costantemente aggiornati** sulla tratta nonché di un **Osservatorio nazionale** sulla tratta e sulle sue interconnessioni con l'asilo;

- garantire che il **sistema di monitoraggio** previsto dalla lettera b) dell'art. 7 del d.lgs. 4 marzo 2014 n. 24 sia realmente **"multidisciplinare"**, ossia che si avvalga dei dati non soltanto degli enti che realizzano i programmi di assistenza ex art. 18 D.Lgs. 286/98, ma altresì, come in effetti previsto, di quelli delle diverse Amministrazioni coinvolte, in primis in Ministero dell'Interno relativamente al numero dei permessi di soggiorno rilasciati. **Garantire la ripetibilità del monitoraggio;**
- prevedere un sistema di **Banche dati comunicanti tra di loro** che facciano riferimento al sistema SIRIT (Sistema Informatizzato di raccolta Informazioni sulla Tratta del DPO), da integrare con una sezione per richiedenti asilo vittime di tratta;
- **garantire la piena indipendenza del Relatore nazionale e dotarlo di risorse finanziarie adeguate;**
- **permettere a tutti gli attori, istituzionali e non**, coinvolti nelle azioni rispetto al Sistema tratta, **di partecipare** alla stesura della relazione che rappresenta il proprio Paese, di verificarne la ricezione degli stessi e di ricevere "di ritorno" dal confronto europeo gli input e i contenuti emersi attraverso l'accesso ai documenti prodotti dai vari Paesi.

⇒ **Proposte per favorire la prevenzione del fenomeno:**

- promuovere, a livello europeo e nazionale, predisponendo adeguate risorse finanziarie, **campagne di sensibilizzazione, anche in collaborazione con i paesi terzi/paesi d'origine;**
- promuovere, a livello europeo e nazionale, investendo adeguate risorse finanziarie, **progetti di ricerca e progetti-azione** che contribuiscano ad approfondire la tematica, a sensibilizzare e a realizzare **interventi sperimentali** in ciascun Paese (in particolare relativamente alla presa in carico delle vittime di tratta richiedenti/titolari di protezione internazionale), affinché le buone prassi possano essere valorizzate e messe a sistema;
- prevedere una **informazione mirata rivolta alle vittime e potenziali vittime nei luoghi di partenza e di maggior reclutamento**, circa le condizioni di sfruttamento a cui sono o potrebbero essere destinate. Questa forma di persuasione/informazione dovrebbe essere condotta da mediatori culturali debitamente formati o ex vittime della stessa nazionalità;
- apportare modifiche alla legislazione italiana vigente affinché recepisca l'art.6, comma 2, della Direttiva 2009/52/UE sull'obbligo di informare sistematicamente e oggettivamente i cittadini di paesi terzi circa i loro diritti. Parimenti, il Piano nazionale d'azione contro la tratta dovrà contenere **previsioni specifiche relative a tale obbligo**, in particolare quanto imposto dall'art. 11 della direttiva relativamente al diritto al rilascio del permesso di soggiorno ex art. 18 D.Lgs.

286/98 e al diritto a richiedere la protezione internazionale, nonché informazioni relative ai percorsi di tutela e assistenza. In tal senso sarà opportuno introdurre specifiche indicazioni volte a garantire tali informazioni in specifici luoghi e contesti, quali i centri di prima accoglienza, Hub, Cas, centri Sprar e i presidi sanitari, nonché gli stessi sportelli di *drop in* e di ascolto dei progetti art. 18 e, non da ultimi, Forze dell'ordine, servizi ispettivi e sindacati (soprattutto in merito allo sfruttamento lavorativo). Si raccomanda che tali attori e contesti si dotino altresì di **moduli informativi plurilingue**.

⇒ **Proposte di contrasto legislativo e giudiziario a livello europeo e nazionale:**

- modificare la legislazione nazionale vigente introducendo previsioni che recepiscono la direttiva 2011/36/UE, in particolare: **il principio della non punibilità delle vittime di tratta** che sono state forzate a commettere reati, al fine di evitare la criminalizzazione delle vittime e incoraggiare la loro testimonianza contro i trafficanti; l'utilizzo del **sequestro** e della **confisca come fonti di finanziamento per il fondo destinato alle vittime**; la **protezione contro la vittimizzazione secondaria**;
- a livello europeo, favorire una **maggiore armonizzazione dei codici penali nazionali** rispetto ai reati di tratta;
- **rafforzare il coordinamento e la cooperazione investigativa e giudiziaria a livello nazionale, europeo e transnazionale**, attraverso Europol ed Eurojust, promuovendo network internazionali e unità specializzate, nonché incoraggiare l'uso di tecniche investigative avanzate;
- **predisporre un sistema strutturato, coerente ed integrato di interventi e procedure operative standard condivise** per identificare, supportare e proteggere in modo più appropriato le persone trafficate;
- **stimolare, a livello europeo, un orientamento non incentrato su una definizione di tratta basata imprescindibilmente sulla condizione dello "spostamento" della vittima** (attraversamento dei confini o traffico interno), bensì considerarlo solo uno dei fattori che possono caratterizzare tale fenomeno;
- sollecitare le Forze di polizia e la magistratura dei vari Paesi a **diminuire i tempi di rilascio del permesso di soggiorno**;
- **prevedere canali privilegiati di ricongiungimento familiare per le vittime di tratta**, tenendo in considerazione che molte delle minacce attuate per incentivarle a pagare il debito contratto sono a carico di parenti rimasti in patria;
- **prevedere misure di contrasto** in campo legislativo, giudiziario e amministrativo **calibrate per ciascuna forma di sfruttamento** e individuate in base alle peculiarità del target delle vittime;

- **semplificare e garantire l'accesso al sistema di indennizzo** riconosciuto alle vittime di tratta;
- **definire un importo minimo maggiore per l'indennizzo** alle vittime, in linea con quanto disposto dalla prassi giudiziaria per reati simili. Tale indennizzo dovrà in ogni caso essere quantificato caso per caso, pur rimanendo nei parametri minimi stabiliti.

⇒ **Politiche di contrasto specifiche sullo sfruttamento lavorativo e la tratta per lavoro forzato:**

- **sensibilizzare tutti gli attori interessati** (Forze dell'ordine, ispettori del lavoro, associazioni di categoria, associazioni del terzo settore, ecc.) a una maggiore conoscenza e presa in carico del fenomeno della tratta per sfruttamento lavorativo, stimolando un lavoro di **agenzia multilivello** finalizzata al contrasto dello sfruttamento e all'emersione, sulla scorta delle **buone prassi** attuate in alcuni territori;
- modificare le vigenti norme nazionali in tema di grave sfruttamento lavorativo al fine di renderle più coerenti e organiche e adeguate a garantire l'effettiva tutela delle vittime, prevedendo anche in tal caso la **facoltatività della denuncia** della vittima ai fini del rilascio del permesso di soggiorno;
- adeguare la normativa nazionale al fine di dare piena applicazione alla Direttiva europea 2009/52/EC, rivedendo i criteri secondo i quali vengono concessi i permessi di soggiorno alle vittime di "condizioni di particolare sfruttamento", e prevedendo esplicitamente **sanzioni amministrative più efficaci** nonché procedure e meccanismi che garantiscano la possibilità ai lavoratori migranti irregolari di **presentare denuncia, attraverso canali sicuri ed adeguati/idonei** contro il proprio datore di lavoro, e, ove necessario, richiedere l'esecuzione della sentenza, anche qualora siano tornati al paese di origine o siano stati rimpatriati;
- **rafforzare e rendere più efficace l'attività ispettiva** sui luoghi di lavoro, in attuazione dell'art.14 della Direttiva 2009/52/UE che prevede l'obbligo di effettuare ispezioni efficaci ed adeguate sul territorio in base a scelte "mirate" delle aree e dei comparti produttivi a maggiore rischio di sfruttamento di immigrati irregolari; al contempo, rendere più esaustivi e trasparenti i dati pubblicati dal Ministero del Lavoro sulle attività ispettive condotte;
- modificare la normativa europea (in particolare, l'art. 14 della Direttiva 2009/52/EC) e le normative nazionali affinché il fulcro dell'**attività degli ispettori** del lavoro torni ad essere l'applicazione delle "disposizioni di legge relative alle condizioni di lavoro ed alla **salvaguardia dei lavoratori**", e non l'applicazione delle leggi per il controllo dell'immigrazione;
- provvedere all'emanazione, da parte dei ministeri competenti, di istruzioni

operative specifiche per la concreta applicazione delle norme di recepimento delle Direttive verso gli uffici periferici, sia per quanto attiene i servizi ispettivi del Ministero del Lavoro che per quanto attiene le Forze dell'ordine; nonché di istruzioni per il coordinamento degli interventi e delle rispettive competenze istituzionali, sia sulle ispezioni da svolgere, sia sulle **informazioni da dare ai lavoratori stranieri** in situazioni di soggiorno irregolare circa i loro diritti, sia sulla tempestiva trasmissione reciproca di notizie tra Uffici ispettivi, uffici delle Procure e Questure, anche ai fini del **rilascio del permesso di soggiorno**. Inoltre, tali istruzioni dovrebbero ribadire con fermezza che migranti clandestini, in qualità di **testimoni e vittime di un crimine, non devono essere perseguiti per il reato di ingresso e soggiorno illegale** (pratica denunciata da più parti, che sembra verificarsi anche nel caso in cui sia stato accertato o sia in corso di accertamento da parte di altro ufficio il loro impiego irregolare in condizioni di grave sfruttamento).

⇒ **Proposte per favorire l'emersione del fenomeno e l'identificazione delle vittime:**

- lavorare congiuntamente per **approntare un "Sistema transnazionale di individuazione/identificazione"**, sostegno, accompagnamento e eventuale trasferimento delle vittime di tratta richiedenti/titolari di protezione internazionale nonché di **contrasto ai trafficanti di esseri umani**;
- **prevedere, nel Piano nazionale d'azione contro la tratta, una specificazione**, anche al fine di adempiere a quanto previsto dall'art. 11 co. 4 della direttiva europea, **dei cosiddetti "indicatori" di tratta**, da aggiornare periodicamente a cura del DPO, volti alla corretta identificazione delle vittime. Dovrà inoltre contenere indicazioni per **uniformare le procedure di identificazione** (tra cui metodologie di conduzione efficace di colloqui) delle potenziali vittime di tratta e di loro presa in carico. Gli indicatori dovrebbero essere **condivisi dai diversi attori** che a vario titolo, in varie forme e in diverse circostanze interagiscono con i potenziali beneficiari dello status di rifugiato vittima di tratta, ed essere caratterizzati da **flessibilità e adattabilità alle mutevoli manifestazioni del fenomeno**, tenendo conto delle diverse tipologie di sfruttamento (sessuale, lavorativo, accattonaggio, ecc.), dei luoghi in cui viene praticato e delle caratteristiche sociodemografiche delle vittime. Le linee guida relative agli indicatori dovrebbero fornire parametri di riferimento, pur sempre indicativi ma nondimeno rilevanti, delle situazioni di tratta;
- a livello europeo, è opportuno che ogni singolo Stato indichi quale sia l'autorità pubblica o del privato sociale delegata ad **aggiornare, almeno annualmente, gli indicatori** delle potenziali vittime di tratta. Il lavoro di aggiornamento dovrebbe

tuttavia coinvolgere attivamente anche le organizzazioni della società civile che operano concretamente sul campo (iscritte in Italia in un apposito Registro) e che pertanto sono in grado di riconoscere con tempestività le nuove dinamiche evolutive assunte dal fenomeno;

- **prevedere la collaborazione attiva delle realtà della società civile** titolate (iscritte in apposito Registro) a operare sul tema della tratta (o di una loro rappresentanza) sia nella predisposizione di piani e normative in materia, sia nella costituzione di Tavoli, sia nelle fasi di ricerca, monitoraggio e valutazione degli interventi;
- **promuovere**, mediante la predisposizione di linee guida che discendano dal Piano nazionale d'azione contro la tratta, **incontri e momenti formativi operativi volti a realizzare modalità di intervento multiagenzia** a tutela dei richiedenti/titolari di protezione internazionale vittime di tratta in un'ottica di reale collaborazione e cooperazione tra i attori che, a diverso titolo, sono coinvolti nella presa in carico. In particolare, è necessario strutturare e sollecitare l'adozione di **molteplici strumenti formali di collaborazione** in grado implementare reti territoriali efficaci in particolare laddove si ritiene necessaria una interpretazioni e strumenti (ad esempio, protocolli operativi, tavoli di coordinamento , ecc.);
- le **linee guida discendenti dal Piano nazionale d'azione contro la tratta** dovranno prevedere specificamente che si garantisca l'accesso ai programmi di emersione e assistenza ex art. 18 D.Lgs. 286/98 anche a coloro per i quali vi sia un ragionevole motivo di ritenere che siano stati vittime di uno dei reati di cui agli artt. 600, 601 e 602 c.p. e dovranno fornire indicazioni specifiche sulla corretta applicazione dell'art. 18 D.Lgs. 286/98 ancora oggi oggetto di interpretazione disomogenea e non in linea con la sua ratio;
- il futuro Piano nazionale di azione contro la tratta dovrebbe **prevedere indicazioni specifiche sulle modalità con cui realizzare la formazione destinata agli operatori delle pubbliche amministrazioni** (secondo un approccio multidisciplinare integrato per la promozione di buone pratiche), sui destinatari della stessa (così come indicato nel considerando 25 della direttiva europea, che comprende "operatori di polizia, guardie di frontiera, funzionari dei servizi per l'immigrazione, pubblici ministeri, avvocati, giudici e personale giudiziario, ispettori del lavoro, operatori sociali e dell'infanzia nonché personale sanitario e consolare", nonché eventualmente "altri funzionari pubblici che possono entrare in contatto con vittime di tratta durante il loro lavoro"), prevedendo altresì il coinvolgimento delle associazioni maggiormente rappresentative nella tutela e assistenza delle vittime di tratta, secondo l'approccio multidisciplinare e sulla scorta di quanto previsto dal considerando 6 della Direttiva europea. Dovrà essere riconosciuta come prioritaria la formazione delle forze dell'ordine destinate nella maggior parte dei casi al primo contatto con le vittime di tratta e dunque deputate a svolgere un ruolo cruciale nell'identificazione delle stesse. Da prevedere anche una formazione

- specifica rivolta alla figura dei mediatori culturali;
- in recepimento dell'art. 11 della Direttiva 2011/36/UE, un'assistenza alle vittime adeguata e completa deve contemplare per quanto possibile l'aspetto della **precocità dell'identificazione e dell'assistenza**: introduzione di adeguati meccanismi di rapida identificazione delle vittime; **garanzia dell'assistenza e tutela a prescindere dalla collaborazione**; offerta di assistenza sin dai primi indizi in cui vi sia ragionevole motivo di ritenere che l'interessato sia vittima di tratta;
 - inserire **nel Piano nazionale contro la tratta specifiche linee guida per funzionari di polizia** e per operatori che lavorano presso i **centri di identificazione ed espulsione** affinché siano in grado di identificare correttamente le potenziali vittime di tratta;
 - **prevedere il sostegno di mediatori/mediatrici culturali formati** sulla tratta e la protezione internazionale **per le Forze dell'ordine e i soggetti che entrano in contatto con le potenziali vittime**. In particolare, va posta particolare attenzione affinché non si ricorra a mediatori improvvisati, dietro ai quali possono frequentemente celarsi gli sfruttatori;
 - **prevedere percorsi formativi rivolti sia agli operatori dell'asilo che a quelli del Sistema tratta, promuovendo il confronto e l'interscambio** di prassi ed esperienze, oltre all'acquisizione di conoscenze trasversali e approfondite. La formazione dovrebbe essere strutturata in modo da fornire un aggiornamento periodico sulle caratteristiche assunte da tali fenomeni nel tempo e nello spazio; dovrebbe inoltre contemplare l'ambito legislativo riguardante entrambi i sistemi, la conoscenza dei contesti socioculturali di provenienza dei beneficiari e, soprattutto per gli operatori SPRAR, l'ambito psicologico, sanitario e di sicurezza, in riferimento alle esigenze delle vittime di tratta e sfruttamento;
 - **promuovere la conoscenza e la diffusione capillare del numero verde antitratta fra tutti gli operatori** che entrano in contatto con le potenziali vittime;
 - **uniformare le prassi di identificazione dei potenziali richiedenti asilo e di loro presa in carico**;
 - **Armonizzare i servizi di accoglienza relativi alla protezione internazionale**, strutturando un unico sistema nazionale di accoglienza decentrata nell'ambito di strutture di tipo ordinario, che devono offrire standard analoghi ed elevati sulla base di rigorose linee guida nazionali, e sufficientemente recettivo rispetto al numero di domande di protezione internazionale presentate annualmente. Va superata la logica dell'emergenzialità e vanno potenziati quei servizi in grado di offrire un'"accoglienza integrata" (ossia concretamente volta all'autonomia e all'integrazione dei beneficiari sul territorio) sulla base di una pianificazione strategica di lungo periodo;
 - **assicurare l'effettivo esercizio del diritto d'asilo presso tutte le frontiere** (soprattutto quelle marittime) **e il rispetto dell'obbligo di fornire adeguate**

informazioni sulle modalità di accesso all'iter di protezione internazionale, anche permettendo all'UNHCR e agli enti di tutela del diritto d'asilo di operare senza restrizioni, presso i valichi di frontiera e presso le zone di sbarco e i cosiddetti centri di primo soccorso;

- **incrementare le azioni e la presenza di personale preparato per individuare possibili vittime di tratta tra i richiedenti e protetti internazionali alle frontiere e presso le Prefetture (personale di associazioni e enti iscritti alla seconda sezione dell'apposito Registro)** in occasione delle operazioni di "smistamento", in modo da indirizzare repentinamente le possibili vittime verso il "sistema tratta";
- **istituire un numero di Commissioni territoriali adeguato** alle istanze di protezione internazionale e adeguarne la dislocazione per evitare il sovraccarico su poche Commissioni e rispettare i termini massimi per l'esame delle domande, anche al fine di limitare il rischio di allungare eccessivamente i tempi di identificazione delle potenziali vittime di tratta e di accesso a un adeguato percorso di tutela;
- **stabilire criteri di selezione dei membri delle Commissioni territoriali** basati su effettive competenze;
- **strutturare un'attività periodica di formazione/aggiornamento specificatamente rivolta ai membri delle Commissioni territoriali** sui temi della tratta, dell'asilo e sulle loro interconnessioni, nonché standardizzare e **armonizzare meccanismi di coordinamento interni** che prevedano un periodico e sistematico scambio di expertise, pareri e informazioni tra i vari membri di ciascuna Commissione;
- **integrare la formazione rivolta agli interpreti delle Commissioni territoriali** affinché sia sufficiente a colmare il fabbisogno esistente, in particolare contemplando le tecniche più efficaci di intervista nel campo specifico della tratta;
- **attivare meccanismi di collaborazione tra Commissioni territoriali e associazioni del territorio** (tratta o OIM) per un'efficace emersione dei casi di tratta (si veda la buona prassi della **Commissione territoriale di Torino e le linee guida UNHCR**);
- **definire un testo unico delle norme nazionali in materia di protezione internazionale.**

⇒ **Proposte a favore della tutela e dell'assistenza delle vittime e dell'integrazione tra i sistemi tratta e asilo:**

- **introdurre nella normativa italiana** la previsione, presente nelle Direttive Europee e nella Convenzione di Varsavia, del c.d. **"periodo di riflessione"**, che consenta alle potenziali vittime di tratta di riprendersi e sottrarsi realmente ai propri sfruttatori senza che in tale periodo possa essere disposta o eseguita alcuna misura di allontanamento;
- **prevedere percorsi di tutela adeguati e mirati alle varie forme di sfruttamento e di tratta;**

- **prevedere un percorso specifico per le vittime di tratta minori** impiegate nelle attività illecite, che prevedano un intervento tempestivo affinché il minore sia prontamente sottratto allo sfruttamento; **garantire ai minori vittime di tratta l'effettivo adempimento dell'obbligo di informazione sui percorsi di accoglienza e tutela** (tratta e protezione internazionale), così come da decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24;
- **prevedere interventi immediati delle forze di polizia e degli uffici comunali preposti nel caso di segnalazione di potenziali vittime di tratta minorenni presenti nello sfruttamento sessuale;**
- **disciplinare con maggiore chiarezza le procedure di riconoscimento, revoca e cessazione della protezione umanitaria, nonché i diritti** delle persone cui essa è riconosciuta, che dovrebbero essere più garantiti;
- **promuovere anche in Italia l'effettivo esercizio del diritto di scegliere un percorso sociale senza l'obbligo di denuncia e collaborazione, attraverso una maggiore sensibilizzazione di tutti gli attori interessati** (Forze dell'ordine, associazioni, ecc.) e la diffusione di informazioni tra le potenziali vittime circa i loro diritti, al fine di garantire più ampi margini di tutela in piena attuazione dell'art. 18 del d.lgs. 286/98; in particolare, garantire che l'accesso alla protezione sociale non sia di fatto subordinato alla collaborazione con le autorità giudiziarie;
- introdurre una norma che, in linea con quanto disposto dal comma 2 dello stesso art. 12 della direttiva europea 2011/36/UE, preveda **l'accesso al patrocinio a spese dello Stato delle vittime prive di risorse finanziarie sufficienti** secondo i parametri previsti dal DPR 115/02, senza la necessità della certificazione dell'Autorità Consolare del paese di origine, spesso nella prassi non rilasciata, bensì solo previa autocertificazione della persona offesa;
- **prevedere una strutturazione dei percorsi art. 13 e 18**, oggi attuati tramite progetti soggetti a finanziamenti annuali, affinché si superi la logica progettuale a breve termine a favore di un'offerta di servizi in grado di elaborare una programmazione a lungo termine, **passando così da Progetti a Servizi.**

⇒ **Sul rinvio - integrazione tra i sistemi tratta e asilo:**

- Sarebbe auspicabile **un'unica regia a livello nazionale** per rivedere e potenziare l'attuale governance del sistema di interventi contro la tratta ma in particolare per garantire l'attuazione contestuale degli interventi di contrasto alla tratta e di tutela delle vittime. Al contempo si richiede il ripristino della **Commissione Interministeriale** con la presenza di rappresentanti di enti e associazioni che gestiscono progetti di antitratta e per richiedenti protezione internazionale. Sarebbe inoltre auspicabile che le strategie relative alla gestione dei flussi migratori vedano sempre la presenza di rappresentanti del Sistema asilo, di quello della

- tratta e di chi si occupa di minori stranieri non accompagnati. Una presenza che dovrebbe essere non solo formale o con rappresentanza politica ma che dovrebbe coinvolgere in primis coloro che sono demandati alla gestione dei singoli fenomeni.
- Il Piano nazionale d'azione contro la tratta dovrà prevedere disposizioni specifiche volte a un **efficace coordinamento dei sistemi** rispettivamente della protezione a tutela delle vittime di tratta e della protezione a tutela dei richiedenti protezione internazionale, anche nell'ottica del recepimento della direttiva 2013/33UE. Dovrà inoltre essere sottolineata l'importanza di **prevedere percorsi integrati di tutela tra sistema tratta e asilo, valutando l'iter più adeguato a seconda del caso e nel supremo interesse della vittima.**
 - Ai fini della trasparenza amministrativa e gestionale, nelle more dell'attuazione delle linee guida relative ai meccanismi di rinvio tra i due sistemi si propone la costituzione di un **registro unico delle persone richiedenti protezione internazionale e potenziali e/o vittime di tratta** nel quale deve essere precisato il sistema di competenza, le persone accolte e gli operatori coinvolti nell'accoglienza degli stessi.
 - **Promuovere la strutturazione e l'uniformità di prassi** nel processo di identificazione ed emersione dei casi di tratta e nei percorsi di accoglienza e tutela delle vittime, sebbene tali procedure debbano conservare un carattere di flessibilità e adattabilità alle diverse tipologie di tratta nonché alle esigenze di tutela delle singole vittime.
 - Nella **fase di primo soccorso, prima accoglienza e nei centri di identificazione e detenzione si ritiene fondamentale la presenza di operatori competenti sia sulla protezione internazionale che sulla tratta (iscritti alla seconda sezione dell'apposito Registro)** per fornire un'adeguata informazione sulla normativa in materia e sull'accesso ai servizi (servizi di accoglienza, servizi sanitari, Numero Verde antitratta, ecc) e siano in grado di fare una prima identificazione delle potenziali vittime di tratta secondo gli indicatori disponibili, periodicamente aggiornati. In particolare, a tal proposito si invita il Ministero dell'Interno e gli Uffici territoriali di Governo a considerare l'opportunità di assicurare, tramite risorse ad hoc, o trattenendo parte della quota giornaliera corrisposta, specifiche convenzioni per consulenze specifiche con i suddetti enti di tutela per vittime di tratta. Le Prefetture, inoltre, se individuate in sede di prima accoglienza o di audizione della Commissione Territoriale Asilo, potenziali vittime di tratta provvede a inviarle al Sistema tratta, dove è preferibile ci sia una convenzione con l'ente o associazione che la accoglie (iscritta alla Seconda sezione dell'apposito registro), con la precisazione "Disponibilità all'accoglienza di potenziali vittime di tratta", come già avvenuto, nella prassi, in alcune Prefetture. Anche i dati di tali accoglienze dovranno confluire nel Registro Unico.
 - Nell'ambito delle attività valutative delle **Commissioni Territoriali** per richiedenti

asilo, si ritiene fondamentale che **i componenti della stessa siano formati oppure si avvalgano di personale qualificato afferente a servizi esterni**, affinché si sia in grado di valutare la presenza di elementi propri dei fenomeni di tratta e sfruttamento nel/nella richiedente protezione internazionale (si veda l'esperienza e il protocollo della Commissione Territoriale di Torino che potrebbe essere riproposto ovunque allargando la convenzione a tutte le associazioni o enti titolati presenti sul territorio).

- Andrebbero considerati i **punti di forza e di debolezza di ambedue i sistemi** (tratta e asilo), **sostenendo ed estendendo le buone prassi e colmando le rispettive carenze**: ad esempio, all'interno del sistema Sprar rafforzare l'equipe multidisciplinare di progetto, specifico per i sospetti casi di tratta (ossia, con più ampie e mirate competenze multidisciplinari), attraverso il supporto di figure professionali esterne (etnopsichiatri, psicologi, mediatori formati e con esperienza pregressa in servizi del sistema tratta, avvocati esperti, operatori del sistema tratta, ecc.); l'equipe dev'essere in grado altresì di raccordarsi con autorità esterne (Commissioni territoriali, Questure, ecc.) e di attivare sin da subito le misure di assistenza più adeguate.
- Si ritiene opportuna una **sperimentazione** (limitata a poche realtà sul territorio nazionale) **di presa in carico delle vittime di tratta nell'ambito del sistema SPRAR** che abbia degli standard minimi di riferimento (tutela della sicurezza, numero, quantità e modalità di presenza degli operatori, competenza degli stessi) assicurando, in tal senso, la gestione da parte di associazioni iscritte alla II sezione del Registro, secondo gli stessi parametri del Sistema tratta, ecc. Tali situazioni vanno segnalate nel Registro Unico e devono essere, anche giuridicamente, situazioni tratta-asilo, pertanto con protezione internazionale e apertura di articolo 13 ed eventualmente articolo 18 TU immigrazione. Tale sperimentazione permetterà alle equipe dei progetti Sprar di acquisire più competenze e strumenti specifici sul tema tratta e contestualmente alle associazioni afferenti al sistema tratta di conseguire esperienze e competenze nell'ambito della protezione internazionale. Inoltre, la sperimentazione porterebbe a conoscere da vicino e a fondo i meccanismi che sottendono alle varie forme di tratta sia per quanto riguarda l'aiuto alle vittime, rispetto ai vari livelli di intervento, che per quanto attiene il necessario contrasto ai trafficanti di esseri umani.
- All'interno del **sistema tratta**, invece, andrebbero **rafforzati i percorsi formativi e scolastici** professionalizzanti per l'accesso al mercato del lavoro, da considerare come un valido supporto nell'inserimento e nella permanenza sul territorio, al fine di limitare il rischio di ricadere nella rete degli sfruttatori. Andrebbe inoltre garantita la presenza di personale adeguatamente formato sul tema della protezione internazionale e/o il raccordo con il sistema SPRAR, nel caso ci si trovi in presenza di un/una richiedente protezione internazionale per un supporto

adeguato in occasione dell'audizione presso la Commissione Territoriale.

Infine, per garantire una protezione e tutela omogenea tra il sistema asilo e sistema tratta, è inoltre necessario:

- **prolungare a 5 anni il permesso di soggiorno per protezione sociale** (ex art. 18 TU immigrazione) che attualmente se non convertito in permesso per motivi di lavoro non garantisce alla vittima di tratta una reale opportunità di integrazione sociale, con il rischio di rimpatrio e di ricaduta del circuito della tratta;
- **chiedere la facilitazione del ricongiungimento familiare per le vittime di tratta in quando molte di queste (soprattutto nei percorsi sociali senza denuncia) vengono minacciate di ritorsia sui parenti (soprattutto figli piccoli) lasciati in patria.**
- **garantire la formazione continua e congiunta** tra gli operatori del sistema tratta e del sistema asilo. Inoltre sarebbe fondamentale estenderla agli operatori degli Uffici Immigrazione delle Questure, nonché alla forze di polizia ad ogni livello e grado, alla magistratura e a tutti gli operatori coinvolti nei luoghi di sbarco e prima accoglienza, alle Commissioni territoriali, ecc..
- **prevedere un momento di verifica/formazione annuale tra i due sistemi, nel quale venga espressamente invitato e coinvolto uno o più rappresentante delle forze di governo e di polizia preposte al contrasto degli esseri umani e dal quale emerga un documento finale da mettere a disposizione di chiunque si trovi a lavorare su tali tematiche.**

Finally, to ensure uniform protection and coverage through both the asylum system and the trafficking system, it is also necessary to:

- **extend residence permits for social protection to 5 years** (as per art. 18 of the Unified Text on Immigration). At the moment, unless converted into a work permit, residence permits do not guarantee victims real opportunity for social integration, so they risk repatriation and falling back into the trafficking circuit;
- **request a simplified family reunification process for victims of trafficking, since many (especially those being treated through the social process, without having officially reported crimes) are threatened with retaliation against relatives (especially young children) left in the home country.**
- **ensure continuous, joint training** between workers in the trafficking system and the asylum system. This training should also be extended to the operators of the Immigration Offices of the Police Headquarters, to the police at every level and degree, to the judicial system and to all those involved at landing and arrival sites, the Local Commissions, etc.
- **provide an opportunity for annual training/checking between the two systems, in which one or more representatives of government and police forces in charge of fighting against human trafficking are expressly invited or involved.** The meeting should produce a final document to be made available to anyone working on the issues.

- As part of the Local Commissions' assessments on asylum seekers, it is fundamental that the Commission's components be made of, or make use of, qualified personnel for external services, in order to be able to determine whether elements of trafficking and exploitation are present in requests for international protection (see the experience and protocol of the Local Commission of Turin, which could be repeated anywhere by widening the agreement to all licensed entities or associations in the area).
- **The strengths and weaknesses of both systems (trafficking and asylum), should be considered, their respective good practices supported and extended, and their shortcomings addressed.** For example, within the SPRAR system, reinforce the project's multidisciplinary team, specifically for suspected cases of trafficking (i.e., with more extensive and targeted multi-disciplinary skills), with support from external professionals (ethnopsychiatrists, psychologists, mediators with training and previous experience in trafficking system services, expert lawyers, operators in the trafficking system, etc.). The team must also be able to join with external authorities (Local Commissions, Police Authorities, etc.). and to initiate the most appropriate aid measures immediately.
- It would be advantageous to try out (in just a few places in Italy) **handling victims of trafficking within the SPRAR system** which would have certain minimum standards (covering the safety, number, quantity and methods of involvement of the workers and their expertise) to ensure that the associations registered in the second section of the Register operate according to the same parameters as the Trafficking System, etc. Such situations would need to be flagged in the Single Register and would have to be, even from a legal standpoint, trafficking-asylum situations, involving, therefore, international protection, article 13 and possibly article 18 of the Unified Text on Immigration. This type of trial would allow the SPRAR project teams to acquire more trafficking-specific skills and tools and would likewise allow the associations connected to the trafficking system to gain experience and expertise in international protection. In addition, the experimentation would lead to closer and more thorough knowledge of the mechanisms underlying the various forms of trafficking, both for aiding the victims through various efforts and for the necessary efforts against human traffickers.
- Within the **Trafficking System, training and professional education** for access to the labour market should be strengthened. This should be seen as a valuable support for assimilation and for staying in the territory, to reduce the risk of falling back into the hands of exploiters. The presence of personnel with adequate training in international protection and/or connections with the SPRAR system should be ensured for applicants for international protection, in order to provide adequate support at Local Commission hearings.

- The National Action Plan to Combat Trafficking must include specific provisions for individual issues.
- The National Action Plan to Combat Trafficking must include specific provisions for purposes but should involve first-hand those who are entrusted with handling the underage foreigners. This involvement should not be merely formal or for political purposes but should involve first-hand those who are entrusted with handling the individual issues.
- **effective coordination of the systems of protection for victims of trafficking and protection to safeguard those who request international protection, also in terms of implementing EU Directive 2013/33.** The importance of providing protection processes that involve both the trafficking and asylum systems should also be stressed; the most appropriate procedure should be determined on a case-by-case basis in the best interests of the victim.
- For purposes of administrative and management transparency, pending the implementation of the guidelines on referral mechanisms between the two systems, it is recommended that a single register of persons seeking international protection and victims or possible victims of trafficking be set up to specify the persons admitted, which system has jurisdiction in the person's case, and those involved in admitting them.
- **Encourage the structuring and uniformity of practices** in the processes of identifying or bringing to light cases of trafficking and in the processes for receiving and protecting victims. Nevertheless such procedures must remain flexible and adaptable to the various types of trafficking and to the individual victims' protection needs.
- **In the initial stages of aiding and receiving victims and in identification and detention centres, it is fundamental that experts in both international protection and trafficking be present (operators enrolled in the second section of the appropriate Register)** to provide adequate information on the relevant legislation and on access to services (reception, health services, anti-trafficking toll-free number, etc.). They should be able to make a preliminary identification of possible victims of trafficking according to the available periodically-updated indicators. In particular, for this purpose, the Ministry of the Interior and the Local Government Offices are called on to consider the opportunity to ensure, through dedicated resources, or by withholding part of the daily fee paid, specific agreements for specific consultations with the aforesaid organisations of protection for victims of trafficking. In addition, if possible victims of trafficking are identified on arrival or during hearings of the Local Refugee Commission, the Prefecture shall send them to the Trafficking System, where there will ideally be an agreement with the organisation or association that receives them (enrolled in the second section of the appropriate register), with the specification "Available to accept possible victims of trafficking", as has been done in practice in some Prefectures. The data from these admissions must also be entered in the Single Register.

of the processes of reception and protection (trafficking and international protection), as per legislative decree 4 March 2014, no. 24;

- **provide for immediate intervention by police and municipal offices if potential child victims of trafficking being sexually exploited are reported.**
- **more clearly regulate the procedures for granting, withdrawing and discontinuing humanitarian protection and the rights of those who are granted it, rights that should be guaranteed.**

- **encourage, in Italy as well as elsewhere, the effective exercising of the right to choose a social process without being obligated to file a complaint and collaborate, by raising awareness of all involved parties** (Police, associations, etc.). Encourage the dissemination of information among potential victims regarding their rights, to ensure that wider margins of protection are fully enacted in accordance with art. 18 of legislative decree 286/98; in particular, ensure that access to social protection is not in fact subject to collaboration with the judicial authorities;

- **Introduce a rule which, in line with the provisions of paragraph 2 of art. 12 of EU Directive 2011/36/EU, would provide access to legal aid at the expense of the state for victims who lack sufficient financial resources according to the parameters established by Presidential Decree 115/02, without requiring a certificate from the Consular Authority of the country of origin, which in practice is often not issued, but only subject to certification by the injured party;**
- **restructure the projects under articles 13 and 18, which are currently implemented through projects subject to annual funding. Go beyond short-term, project-based planning to promote a range of services for which a long-term plan can be created, thus shifting from 'Projects' to 'Services'.**

⇒ **On cross-referencing - integration of the trafficking and asylum systems**

- **Unified oversight at the national level would be beneficial** to review and strengthen the existing *governance* for the system of anti-trafficking operations, but especially to ensure the simultaneous implementation of measures to combat trafficking and to protect victims. At the same time, the **Interministerial Committee** needs to be restored to include representatives of organisations and associations that handle anti-trafficking projects and representatives of applicants for international protection. Similarly, it would be desirable for strategies for the management of migration flows to always involve representatives of the asylum system and the trafficking system as well as those who deal with unaccompanied

- **increase the efforts and the presence of staff trained to identify possible victims of trafficking among applicants and those who have received international protection at borders and Prefectures (staff from associations and organisations registered in the second section the special register) during "sorting" operations, so as to swiftly direct the possible victims towards the "trafficking system";**
- **establish an adequate number of Local Commissions for the applications for international protection and position them appropriately to avoid overloading only a few Commissions. Respect the time limits for the processing of applications, partly in order to limit the risk of overextending the time it takes to identify potential victims of trafficking and allow them access to a suitable protection process;**
- **establish criteria for selecting members of the Local Commissions based on concrete skills;**
- **structure periodic training/updating specifically for the members of the Local Commissions on the issues of trafficking, asylum and their interconnections. Standardise and align internal coordination mechanisms which should provide for a regular and systematic exchange of expertise, opinions and information between the various members of each Commission;**
- **integrate training for the interpreters of the Local Commissions so that it is sufficient to fill existing needs, considering in particular the most effective interview techniques in the specific field of trafficking;**
- **activate cooperation mechanisms between the Local Commissions and local associations (trafficking or IOM) for effectively bringing cases of trafficking to light (see the good practice of the Local Commission of Turin and the UNHCR guidelines);**
- **define a single text of national laws on international protection.**

⇒ **Proposals to protect and assist victims and the trafficking and asylum systems**

- **introduce into Italian law the provision present in the EU Directives and the Warsaw Convention of the so-called "reflection period", which enables the possible victims of trafficking a period in which to recover and really escape from their exploiters without being deported;**
- **provide appropriate protection processes targeted for the various forms of exploitation and trafficking;**
- **provide a specific process for child victims of trafficking used in illegal activities, providing early intervention so that the minor can promptly be removed from the situation of exploitation; ensure that child victims of trafficking are duly informed**

also be provided for;

- in enacting article 11 of Directive 2011/36/EU, complete and adequate assistance to victims must, as much as possible, consider the aspect of **early identification and assistance**: introduction of appropriate mechanisms to rapidly identify victims; offer of **guarantee of assistance and protection regardless of collaboration**; offer of assistance from the earliest clues where there are reasonable grounds to believe that the person concerned is a victim of trafficking;

- insert **specific guidelines for police officers and operators working at centres for identification and deportation into the National Plan to Combat Trafficking** so that they are able to correctly identify potential victims of trafficking;

- **provide for the support of cultural mediators with training** in trafficking and international protection for the police force and persons who come into contact with possible victims. In particular, special attention should be paid to not resort to unofficial mediators, behind whom exploiters may often be hiding;

- **provide training courses aimed at operators in both the asylum and trafficking systems to promote dialogue and exchange of practices and experiences**, as well as acquisition of in-depth, broad-ranging knowledge. Training should be structured to provide regular updating on the characteristics that such phenomena take on at different times and places. It should also consider the legislation which covers both systems, knowledge of the background socio-cultural contexts of the victims and, especially for SPAR workers, the issues of psychology, health and safety as regards the needs of victims of trafficking and exploitation;

- **promote knowledge and widespread dissemination of the toll-free anti-trafficking number among all operators** who come into contact with potential victims;

- **standardise the practice of identifying potential asylum seekers and taking responsibility for their care;**

- **standardise and align international protection reception services**; structure a single national system for decentralised reception within ordinary structures, which must offer similar high standards based on strict national guidelines and must be sufficiently receptive in terms of the number of applications for international protection filed annually. It is necessary to overcome the emergency mind-set, and to strengthen those services that can offer "integrated reception" (i.e., aimed at the beneficiary's autonomy and integration in the territory) based on long-term strategic planning;

- **ensure the effective exercise of the right of asylum at all borders** (especially maritime) **and the requirement to provide adequate information** on how to access the procedure for international protection, including allowing UNHCR and institutions that protect the right of asylum to operate without restrictions, at border crossings and at the landing areas and so-called first aid centres;

possible victims of trafficking. This updating, however, should also actively involve the civil society organisations which actually operate in the field (recognised in Italy in a special register), and which are therefore able to promptly recognise the changing dynamics of the issue;

- **provide for active collaboration with the civil society associations** that are authorised (recorded in the special register) to work on the issue of trafficking (or their representatives) both in the preparation of plans and regulations and in the creation of Round Table groups, in the phases of research, monitoring and evaluation of efforts;

- by preparing guidelines derived from the National Action Plan to Combat Trafficking, **promote meetings and training sessions designed to bring about multi-agency intervention methods** for protection of persons who have applied for and/or received international protection as victims of trafficking, with a view to real collaboration and cooperation among the parties who are involved in various ways in handling responsibility for them. In particular, it is necessary to structure and encourage the adoption of **various formal tools for collaboration** able to implement effective regional networks, especially where a real need is seen for interpretations and tools (for example, operational protocols, coordination meetings, etc.);

- the **guidelines derived from the National Action Plan to Combat Trafficking** must specifically ensure access to programmes that find and assist victims as per art. 18 of Legislative Decree 286/98, even those whom there is reason to believe may have been victims of one of the offenses under articles 600, 601 and 602 of the Criminal Code and must provide specific guidance on the proper application of article 18 of Legislative Decree 286/98, which is still subject to inconsistent interpretation not in line with its purpose;

- the future National Action Plan to Combat Trafficking should **provide specific guidance on methods for implement training for workers in the public administration** (according to an integrated multidisciplinary approach for the promotion of good practices), on those who will receive training (as indicated in recital 25 of the EU directive, including "police officers, border guards, immigration service officials, prosecutors, lawyers, judges and judicial staff, labour inspectors, social workers, child and health care personnel and consular staff" and possibly "other public officials who may come into contact with victims of trafficking in their work"), also providing for the involvement of the associations that best represent protection and assistance for victims of trafficking, according to the multidisciplinary approach and on the basis of the provisions of recital 6 of the EU Directive. Training for law enforcement, who will most often have the first contact with victims of trafficking and who therefore play a crucial role in identifying them, should be recognised as a priority. Specific training for cultural mediators must

⇒ Proposals to help bring the issue to light and identify the victims:

- make provisions for the relevant ministries to give the field offices specific operating instructions for the practical application of the laws to implement the Directives, in terms of both Law Enforcement and the Ministry of Labour's inspection services. Instructions should also be given for the coordination of operations and the jurisdiction of the institutions. This coordinating information should cover: the inspections to be carried out; the information to be given to illegally resident foreign workers about their rights; and the timely transmission of information between inspection offices, the Prosecutor's office and the police stations, including information necessary for the issuance of residence permits. Furthermore, these instructions should strongly reaffirm that illegal migrants, as witnesses and victims of crime, must not be prosecuted for the crime of illegal entry and residence (a practice denounced by many, but which seems to occur even when another office has determined or is in the process of determining that the illegal employment occurred under severely exploitative conditions).

- work together to prepare a "Transnational System of Detection/Identification", support, guidance and possibly relocation of victims of trafficking who have applied for and/or who are receiving international protection and to combat human traffickers;

- provide a specification in the National Action Plan to Combat Trafficking, partly in order to comply with art. 11, paragraph 4 of the European directive, of the so-called "indicators" of trafficking, regularly updated by the Department for Equal Opportunity, for the purpose of correctly identifying victims. It must also contain instructions for standardising the procedures for identifying (including methods for conducting effective interviews) possible victims of trafficking and for taking responsibility for their care. The indicators should be shared by all those for various reasons, in various forms and under various circumstances, interact with possible refugee victims of trafficking. The indicators should be flexible and adaptable to the changing ways the problem manifests itself, taking into account the different types of exploitation (sexual, labour, begging, etc.), in the places where it is practiced and the socio-demographic characteristics of the victims. The guidelines for the indicators should provide approximate but relevant benchmarks for trafficking situations;
- at a European level, it is appropriate that each state indicate which public or private social authority is delegated with updating, at least annually, the indicators for

- **provide for legislative, judicial and administrative counter-measures fine-tuned for each form of exploitation** and customised according to the individual characteristics of the targeted victims;
- **guarantee and simplify access to the compensation** granted to victims of trafficking;
- **raise the minimum amount of compensation** to victims, in line with the provisions in judicial practice for similar offenses. Such compensation must in any case be quantified on a case-by-case basis, within the minimum standards established.

⇒ **Specific policies to combat labour exploitation and trafficking for forced labour:**

- **raise awareness in all involved parties** (Police, labour inspectors, trade associations, not-for-profit associations, etc.) to increase their knowledge of and responsibility for the issue of trafficking for labour exploitation. Encourage **multi-agency** operation aimed at combatting exploitation and bringing it to light by making use of the **good practice** implemented in some regions;
- **amend existing national legislation** on serious labour exploitation to make it more consistent, organic and able to effectively ensure victim protection, providing for **the victim's official reporting of the crime to be optional** for purposes of being granted a residence permit;
- **adapt national legislation** to fully implement the EU Directive 2009/52/EC, reviewing the criteria according to which victims of "particularly exploitative working conditions" are granted residence permits, and explicitly providing **more effective administrative sanctions** as well as procedures and mechanisms that would ensure that irregular migrant workers **be able to file a complaint** against their employer through safe and effective channels and, where necessary, to request that a verdict be carried out, even if they have returned to their country of origin or have been repatriated;
- **strengthen workplace inspections and make them more effective**, implementing article 14 of Directive 2009/52/EU which establishes the obligation of carrying out effective and adequate local inspections of "targeted" areas and sectors at greater risk of exploitation of illegal immigrants. Simultaneously, make the data published by the Ministry of Labour on inspections more comprehensive and transparent;
- **change European legislation** (in particular, art. 14 of Directive 2009/52/EC) and national legislation so that **labour inspectors** might focus not on applying laws to control immigration, but once again on applying "legal provisions relating to

particularly as required by article 11 of the Directive as regards the right to be issued a residence permit pursuant to art. 18 of Legislative Decree 286/98 and as regards the right to apply for international protection, as well as information on the processes of protection and assistance. Thus it would be beneficial to introduce specific indications to ensure that information in specific places and contexts, such as reception centres, Hubs, CAS (Special Reception Centre), Sprar centres and healthcare facilities, as well as the *drop-in* and counselling help desks of the projects of art. 18 and, not least of all, police, inspection services and trade unions (especially regarding labour exploitation). It is recommended that these participants and locations also be provided with **multilingual information pamphlets**.

⇒ **Proposals for European and national legislation to combat the phenomenon:**

- modify existing national legislation with new provisions to implement EU Directive 2011/36, in particular: **the principle of non-punishment of victims of trafficking** who have been forced to commit crimes, in order to avoid criminalising victims and to encourage them to testify against traffickers; the use of **seizures and confiscation as sources of financing for funds to help victims; protection against secondary victimisation;**
- promote **greater harmonisation throughout Europe of national criminal codes on the crimes of trafficking;**
- **strengthen judicial and investigatory coordination and cooperation at the national, European and transnational levels,** through Europol and Eurojust, promoting international networks and specialised units, as well as encouraging the use of advanced investigative techniques;
- **organise a structured, coherent and integrated system of interventions and standard operating procedures shared to more appropriately identify, support and protect trafficked persons;**
- **encourage, at the European level, an orientation focused on a definition of trafficking not based unavoidably on the victim's "displacement"** (having crossed borders or having been internally trafficked), which is only one of the factors that may characterise the phenomenon;
- **urge the Police forces and the judiciary of the various Countries to decrease the time it takes to issue residence permits;**
- **provide preferential channels for the family reunion process for victims of trafficking,** remembering that many of the threats used to incentivise them to pay their debts are directed toward relatives in the home country;

- **national data collection system** on trafficking as well as a **National Observatory** on trafficking and its links with political asylum;
- ensure that the **monitoring system** provided for under letter b) of art. 7 of legislative decree of Decree 24 of 4 March 2014 is truly "**multidisciplinary**", i.e. making use not only of data from the organisations providing assistance programmes under art. 18 of Leg. Decree 286/98, but also, as actually contemplated, data from the various administrations involved, primarily the Ministry of the Interior, on the number of residence permits issued. Ensure **repeatable monitoring**;
- provide for a system of **databases linked to each other** that refer to the SIRIT system (the Department for Equal Opportunity's Computerised System for Collecting Information on Human Trafficking), to be integrated with a section for asylum seekers who are victims of trafficking;
- **ensure the National Rapporteur's complete independence** and provide it with **adequate financial resources**;
- **allow all parties, institutional and otherwise**, involved in the efforts of the Trafficking System, to **participate** in drawing up the report representing their own Country, to verify their acceptance of it and to "get back" from this interaction the input and content of the documents produced by the various Countries.

⇒ **Proposals for improving prevention of the problem:**

- promote national and European awareness campaigns provided with adequate financial resources, also in cooperation with third countries/countries of origin;
- promote adequately funded research projects and action-projects at the European and national levels, contributing to investigate the issue, to raise awareness and create **experimental interventions** in each country (in particular in terms of handling responsibility for the victims of trafficking who have applied for and/or are receiving international protection), so that good practices can be recognised and made part of the system;
- provide for **targeted information given to victims and possible victims in the places of departure and places where recruitment takes place** regarding the conditions of exploitation to which they are or could be headed. This form of persuasion/information should be carried out by properly trained cultural mediators or former victims of the same nationality;
- make changes to the current Italian legislation to implement article 6, paragraph 2 of EU Directive 2009/52 on the obligation to systematically and objectively inform third-country nationals about their rights. Likewise, the National Action Plan to Combat Human Trafficking must **specifically provide for this obligation**,

RECOMMENDATIONS

⇒ **Proposals for implementation of the European Strategy, monitoring and quantification of the phenomenon at the national and European levels:**

- **aligning national legislation** to achieve complete implementation of Directive 36/11 in all Member States, starting with the possibility of activating pathways of protection for the victim **without obligating him or her to make a report**, as already provided for under Italian legislation;
 - making **adequate financial resources** available to the European institutions so that Member States are able to implement the system actions proposed by the Strategy: improving coordination and cooperation among key stakeholders and encouraging consistency in policies for preventing and combating the phenomenon among member States; specifically, reinforcing **investigative and judicial cooperation** through organisations such as Europol and Eurojust;
 - intensifying **international cooperation with third countries**, in particular with the countries of origin of trafficking victims.
- At the European level, we recommend:*

- **strengthen the identification, protection and assistance** of victims of trafficking;
- **intensify prevention measures**, with special focus on reducing demand;
- **bolster prosecutions** against traffickers;
- **improve coordination** and cooperation among key stakeholders and the consistency of policies for preventing and combating the phenomenon at a national level;
- **learn more** about emerging issues related to all forms of trafficking in order to develop and implement effective responses;
- **promptly implementing the relevant European directives.**

⇒ **Proposals for monitoring and quantifying the phenomenon:**

- establishment of a **European Observatory** on human trafficking and on its links with political asylum;
- provide swift and concrete implementation of the provisions of letter b) of art. 7 of legislative decree of 4 March 2014 no. 24 by establishing a **constantly updated**

- (especially those being treated through the social process, without having officially reported crimes) are threatened with retaliation against relatives (especially young children) left in the home country.
- Ensure continuous, joint training between workers in the trafficking system and the asylum system. This training should also be extended to the operators of the Immigration Offices of the Police Headquarters, to the police at every level and degree, to the judicial system and to all those involved at landing and arrival sites, the Local Commissions, etc.
 - Provide an opportunity for annual training/checking between the two systems, in which one or more representatives of government and police forces in charge of combating human trafficking are expressly invited or involved. The meeting should produce a final document to be made available to anyone working on the issues.

- **The strengths and weaknesses of both systems (trafficking and asylum), should be considered, their respective good practices supported and extended, and their shortcomings addressed.** For example, within the SPRAR system, reinforce the project's multidisciplinary team, specifically for suspected cases of trafficking (i.e., with more extensive and targeted multi-disciplinary skills), with support from external professionals (ethnopsychiatrists, psychologists, mediators with training and previous experience in trafficking system services, expert lawyers, operators in the trafficking system, etc.). The team must also be able to join with external authorities (Local Commissions, Police Authorities, etc.). and to initiate the most appropriate aid measures immediately.
- **It would be advantageous to try out (in just a few places in Italy) handling victims of trafficking within the SPRAR system** which would have certain minimum standards (covering the safety, number, quantity and methods of involvement of the workers and their expertise) to ensure that the associations registered in the second section of the Register operate according to the same parameters as the Trafficking System, etc. Such situations would need to be flagged in the Single Register and would have to be, even from a legal standpoint, trafficking-asylum situations, involving, therefore, international protection, article 13 and possibly article 18 of the Unified Text on Immigration. This type of trial would allow the SPRAR project teams to acquire more trafficking-specific skills and tools and would likewise allow the associations connected to the trafficking system to gain experience and expertise in international protection. In addition, the experimentation would lead to closer and more thorough knowledge of the mechanisms underlying the various forms of trafficking, both for aiding the victims through various efforts and for the necessary efforts against human traffickers.
- **Within the Trafficking System, meanwhile, training and professional education** for access to the labour market should be strengthened. This should be seen as a valuable support for assimilation and for staying in the territory, to reduce the risk of falling back into the hands of exploiters. The presence of personnel with adequate training in international protection and/or connections with the SPRAR system should be ensured for applicants for international protection, in order to provide adequate support at Local Commission hearings.
- Finally, to ensure uniform protection and coverage through both the asylum system and the trafficking system, it is also necessary to:
 - **Extend residence permits for social protection to 5 years** (as per art. 18 of the Unified Text on Immigration). At the moment, unless converted into a work permit, residence permits do not guarantee victims real opportunity for social integration, and they risk repatriation and falling back into the trafficking circuit;
 - **Request a simplified family reunion process for victims of trafficking, since many**

processes that involve both the trafficking and asylum systems should also be stressed; the most appropriate procedure should be determined on a case-by-case basis in the best interests of the victim.

- For purposes of administrative and management transparency, pending the implementation of the guidelines on referral mechanisms between the two systems, it is recommended that a single register of persons seeking international protection and victims or possible victims of trafficking be set up to specify the persons admitted, which system has jurisdiction in the person's case, and those involved in admitting them.

- **Encourage the structuring and uniformity of practices** in the processes of identifying or bringing to light cases of trafficking and in the processes for receiving and protecting victims. Nevertheless such procedures must remain flexible and adaptable to the various types of trafficking and to the individual victims' protection needs.

- **In the initial stages of aiding and receiving victims and in identification and detention centres, it is fundamental that experts in both international protection and trafficking be present (operators enrolled in the second section of the appropriate Register)** to provide adequate information on the relevant legislation and on access to services (reception, health services, anti-trafficking toll-free number, etc.). They should be able to make a preliminary identification of possible victims of trafficking according to the available periodically-updated indicators. In particular, for this purpose, the Ministry of the Interior and the Local Government Offices are called on to consider the opportunity to ensure, through dedicated resources, or by withholding part of the daily fee paid, specific agreements for specific consultations with the aforesaid organisations of protection for victims of trafficking. In addition, it possible victims of trafficking are identified on arrival or during hearings of the Local Refugee Commission, the Prefecture shall send them to the Trafficking System, where there will ideally be an agreement with the organisation or association that receives them (enrolled in the second section of the appropriate register), with the specification "Available to accept possible victims of trafficking", as has been done in practice in some Prefectures. The data from these admissions must also be entered in the Single Register.

- As part of the **Local Commissions'** assessments on asylum seekers, it is fundamental that the **Commission's components be made of, or make use of, qualified personnel for external services**, in order to be able to determine whether elements of trafficking and exploitation are present in requests for international protection (see the experience and protocol of the Local Commission of Turin, which could be repeated anywhere by widening the agreement to all licensed entities or associations in the area).

implemented through projects subject to annual funding. Go beyond short-term, project-based planning to promote a range of services for which a long-term plan can be created, thus shifting from 'Projects' to 'Services'.

7.3 On the referral - integration of trafficking and asylum systems

As regards the mechanisms of referral between the trafficking and asylum systems, Italy and throughout Europe (except Belgium and the Netherlands), it is possible to implement processes that work contemporaneously: when a victim of trafficking is identified through procedures for requesting international protection, he or she can receive care specialised for victims of trafficking while still being in the asylum channel, and vice versa. However, actually integrating these two systems is often difficult, both in terms of lack of dialogue and coordination between them and in terms of local differences in practice.

Proposals:

- Review and strengthen the existing governance for systems of intervention against trafficking. In particular, unified national oversight would be advantageous to ensure the simultaneous implementation of measures to combat trafficking and to protect victims⁴⁷. At the same time, the **Interministerial Committee** needs to be restored to include representatives of organisations and associations that handle anti-trafficking projects and representatives of applicants for international protection. Similarly, it would be desirable for strategies for the management of migration flows to always involve representatives of the asylum system and the trafficking system as well as those who deal with unaccompanied underage foreigners. This involvement should not be merely formal or for political purposes but should involve first-hand and those who are entrusted with handling the individual issues.
- The National Action Plan to Combat Trafficking must include specific provisions for **effective coordination of the systems** of protection for victims of trafficking and protection to safeguard those who request international protection, also in terms of implementing EU Directive 2013/33. The importance of **providing protection**

⁴⁷ To date, whether it is the Ministry of the Interior or the Department for Equal Opportunity that will manage the Observatory and make the data accessible to both, as the Ministry of the Interior is the first contact for those seeking international protection and for foreign unaccompanied minors, and the Department for Equal Opportunity is the representative for victims of trafficking. To facilitate rapid implementation of all this, it is worthwhile considering delegating a third party with specific expertise on the subject, collecting the data in a special section of the SIRT system for quick examination of the phenomenon and avoid double counting by the parties implementing the system, counting the same person twice in the two financing systems.

Even in Italy the path to protection has its own critical issues. The principle of guaranteeing a path to protection regardless of whether the person reports his or her exploits and gives testimony at a trial makes it possible to offer victims wide margins of protection by allowing for a choice between a judicial or social process. However, as many have pointed out, **in practice the application of the latter type of path turns out to be more of an afterthought, and the granting of residence permits is often subject to the victim's cooperation** with judicial bodies. Responsibility for this cannot always be attributed only to the broad discretionary powers of Police Headquarters in assessing whether trafficking exists in cases where no crime has been reported; in some areas the same associations that take responsibility for the victim "renounce", a priori, the option of filing for a social process.

Furthermore, the fact that the projects of articles 13 and 18 are subject to annual funding (rather than being transformed into structured services) constitutes one of the system's main weak points, since it ties them to the uncertainty of available resources – already greatly reduced in recent years – and impedes long-term planning.

Proposals:

- **More clearly regulate the procedures for granting, withdrawing and discontinuing humanitarian protection and the rights of those who are granted it, rights that should be safeguarded.**
- **Encourage, in Italy as well as elsewhere, the effective exercising of the right to choose a social process without being obligated to file a complaint and collaborate, by raising awareness of all involved parties** (Police, associations, etc.). Encourage the dissemination of information among potential victims regarding their rights, to ensure that wider margins of protection are fully enacted in accordance with art. 18 of legislative decree 286/98; in particular, ensure that access to social protection is not in fact subject to collaboration with the judicial authorities;
- Introduce a rule which, in line with the provisions of paragraph 2 of art. 12 of EU Directive 2011/36/EU, would provide **access to legal aid at the expense of the state for victims who lack sufficient financial resources** according to the parameters established by Presidential Decree 115/02, without requiring a certificate from the Consular Authority of the country of origin, which in practice is often not issued, but only subject to certification by the injured party⁴⁶.
- **Restructure the projects under articles 13 and 18, which are currently**

⁴⁶ ASGI (Association for Juridical Studies on Immigration), "Osservazioni relative allo stato di attuazione in Italia della direttiva 2011/36/UE relativa alla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI - Il decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24", 4 December 2014, http://asgi.it/wp-content/uploads/2014/06/osservazioni-DLgs24_14.pdf.

mandates that the person is to be considered a minor.

Given the recent changes in the phenomenon of trafficking, the article should be updated.

Proposals:

- **Introduce into Italian law** the provision present in the EU Directives and the Warsaw Convention of the so-called "reflection period", which allows the possible victims of trafficking a period in which to recover and really escape from their exploiters without being deported;
- **Provide appropriate protection processes targeted for the various forms of exploitation and trafficking;**
- **Provide a specific process for child victims of trafficking** used in illegal activities, providing early intervention so that the minor can promptly be removed from the situation of exploitation, ensure that child victims of trafficking are duly informed of the processes for reception and protection (in trafficking and international protection programmes), as per legislative decree 4 March 2014, no. 24;
- **Provide for immediate intervention by police and municipal offices if possible** child victims of trafficking being sexually exploited are reported.

7.2 Recognition of different forms of protection and structuring of the processes pursuant to art. 13 and art. 18

Speaking only in terms of legislation, the procedure for granting international protection (refugee status or subsidiary protection) to victims of trafficking has been tried in most European countries, but cases of granting such status are still sporadic (except in the United Kingdom). More often, forms of humanitarian protection are employed, and the methods for granting such protection vary from country to country.

In Europe, apart from Italy with its well-known article 18, access to social protection is instead generally subject to the condition of cooperating with law enforcement by reporting traffickers or issuing formal statements. However both Belgium (with the amendment to regulation B9) and England (with the leeway for personal discretion of "leave to remain") are moving toward greater openness toward victims who do not want to report the criminals. In addition, it can be observed that various national laws also provide for other types of residence permits (for exceptional circumstances, real danger, specific vulnerabilities, inability to return to the country of origin, etc.) which can actually be granted to victims of trafficking.

7 Proposals to protect and assist victims and integrate the trafficking and asylum systems

7.1 Adaptation of the protection system to different categories of trafficking victims

Several parties have drawn attention to the need to strengthen the system for protection of victims, taking gender (women, men and transgender individuals) into account, and giving particular attention to vulnerable groups who are at greater risk of re-trafficking. Protection measures include not only the set of services and facilities to ensure the satisfaction of basic needs (food, clothing, shelter, medical and psychological assistance, etc.) but, more broadly, all tools for promoting victims' rights (from legal assistance in criminal trials to access to redress, from support with social assimilation/job placement in the host country to assistance with the repatriation process, from the granting of an adequate reflection period before deportation to obtaining a residence permit as per article 18).

Child victims of trafficking are subjected to multiple forms of exploitation, including, specifically: trafficking for begging (mostly Roma and Moroccans) and trafficking for sexual exploitation (in particular young Nigerian girls, with Albanians and Romanians on the rise). Minors exploited for begging often live in dilapidated places with a pseudo-family, do not attend school and, in some cases, to have a hot meal and a bed to sleep in, especially in the winter months, are forced into prostitution. Child trafficking can also be a means to reach other ends, such as in cases of suspicious acknowledgements of parentage seen by some juvenile Courts, which have speculated the aim was to attempt to cut through the long bureaucratic international adoption process. In addition, there have been cases in which children were made into commodities to be bought and sold to create fictitious families for purposes of getting across borders.

The Decree implementing directive 36/11, legislative decree 24/14 omits the Directive's reference to the need for **protection of child victims of human trafficking in criminal investigations and proceedings**, focusing in the second paragraph of article 4 on the mechanisms by which to determine the age of an unaccompanied underage trafficking victim in cases where there are reasonable doubts. It is significant to have introduced the need to reach an **age determination through a multidisciplinary procedure** conducted by trained personnel according to appropriate procedures that take into account the specificities related to the minor's ethnic origin and culture. When there is doubt, it

- **techniques in the specific field of trafficking;**
- **Activate cooperation mechanisms between the Local Commissions and local associations (trafficking or IOM) for effectively bringing cases of trafficking to light (see the good practice of the Local Commission of Turin and the UNHCR guidelines);**
- **Define a single text of national laws on international protection.**

the system, with the direct involvement of the UNHCR in these activities⁴⁵.

Proposals at a national level:

- **To standardise the practice of identifying and referring potential asylum seekers;**
- **To standardise and harmonise international protection reception services;** organising a single national system for decentralised reception within ordinary structures, which must offer similar high standards based on strict national guidelines and be sufficiently receptive in terms of the number of applications for international protection filed annually. It is necessary to overcome the emergency mind-set, and to strengthen those services that can offer "integrated reception" (i.e., aimed at the beneficiary's autonomy and integration in the territory) based on long-term strategic planning;

- **Ensure the effective exercise of the right of asylum at all borders** (especially maritime) **and the requirement to provide adequate information** on how to access the procedure for international protection, including allowing UNHCR and institutions that protect the right of asylum to operate without restrictions, at border crossings and at the landing areas and so-called first aid centres.

- **Increase the efforts and the presence of staff trained to identify possible victims of trafficking among applicants and beneficiaries of international protection at borders and Prefectures (staff from associations and organizations registered in the second section the special register) during "sorting" operations, so as to swiftly direct the possible victims towards the "trafficking system";**

- **Establish an adequate number of Local Commissions** for the applications for international protection and position them appropriately to avoid overloading only a few Commissions. Respect the time limits for the processing of applications, partly in order to limit the risk of unnecessarily lengthening the time it takes to identify potential victims of trafficking and allow them access to a suitable protection process;

- **Establish criteria for selecting members of the Local Commissions** based on concrete skills;

- **Structure periodic training/updating specifically for the members of the Local Commissions** on the issues of trafficking, asylum and their interconnections. Standardise and **align internal coordination mechanisms** which should provide for a regular and systematic exchange of expertise, opinions and information between the various members of each Commission;

- **Integrate training for the interpreters of the Local Commissions** so that it is sufficient to fill existing needs, considering in particular the most effective interview

⁴⁵ See

http://documenti.camera.it/apps/emendamenti/getFpropostaEmendativa.aspx?contentId=leg_17_eme.ac.1836&iposEduta=1&sedEdsames=referente&urnTestoRiferimento=urn:leg:17:1836:null:null:com:14:referente&dataSeduta=201401211&idFpropostaEmendativa=7.3.&position=20140211.

Given the links between trafficking and asylum phenomena, the criticalities of a fragmented, diverse and layered asylum system impact negatively on the possibility of identifying victims of trafficking and on the type of protection received. To cite just a few: the absence of adequate information on how to access the international protection procedure, and of uniform practices for identifying and registering potential applicants is inevitably reflected in the kind of protection received. The time elapsing before the application is examined is too long; also, in the absence of criteria for selecting Panel members based on actual skills and training/retraining received, this process seems to be characterised by an excessive level of discretion. On this subject one should mention the parliamentary bill that takes up the UNHCR suggestion of reforming the authority responsible for assessing applications for international protection, through the establishment of an independent asylum authority with specific powers and a clear hierarchical link with decentralised structures, ensuring independence of judgement and the professionalization of staff appointed to assess single applications. The Authority would carry out supervisory, liaison and guidance activities in relations with local offices and ensure the uniform interpretation of criteria for the granting of international protection and compliance with procedural guarantees, through monitoring and quality control of

In the sphere of asylum, despite some significant progress, full implementation of the provisions by States has not yet been achieved. The result is a fragmented overall picture, characterised by non-uniform definitions and procedures and significant disparities in the implementation of asylum policies among member States. According to the UNHCR, although agreements have been signed, in some European countries access difficulties persist, with violations of the principle of *non-refoulement* and fragile reception procedures, as clearly demonstrated by the dramatic case of Syrian applicants.

6.2 To harmonise asylum procedures to facilitate the emergence of trafficking victims

- To promote knowledge and widespread dissemination of the toll-free anti-trafficking number among all operators who come into contact with potential victims;
- as well as acquisition of in-depth, broad-ranging knowledge. Training should be structured to provide regular retraining on emerging trends regarding the phenomena in time and space. It should also consider legislation covering both systems, a knowledge of the socio-cultural background of the victims and, for SPRAR workers in particular, the areas of psychology, health and safety as regards the needs of victims of trafficking and exploitation.

- **The guidelines of the National Action Plan to combat trafficking must specifically ensure access to programmes that identify and assist victims pursuant to art. 18 of Legislative Decree 286/98, including those for whom there is reason to believe they may have been victims of one of the offences under articles 600, 601 and 602 of the Criminal Code, and must provide specific instructions for the proper application of article 18 of Legislative Decree 286/98, which is still subject to inconsistent interpretations, not in keeping with its original rationale⁴⁴.**
- **The future national action plan to combat trafficking should provide specific guidance on how to carry out training intended for public administration workers (based on an integrated multidisciplinary approach to promote best practices), on recipients (as indicated in recital 25 of the EU directive, which includes "police officers, border guards, immigration officers, prosecutors, lawyers, judges and court staff, labour inspectors, social and child care workers as well as medical and consular staff" as well as "other public officials who may come into contact with victims of trafficking in their work"), also providing for the involvement of associations most involved in the protection and support of trafficked persons, based on the multidisciplinary approach and the provisions of recital 6 of the European directive. Training for law enforcement officers, who in most cases have first contact with victims of trafficking and who therefore play a crucial role in identifying them, should be recognised as a priority action. Specific training should also be given to so-called cultural mediators.**
- **Implementing article 11 of Directive 2011/36/EU, complete and adequate assistance to victims must attempt to consider the aspect of early identification and assistance, with the introduction of appropriate mechanisms to rapidly identify victims; ensure assistance and protection regardless of forms of collaboration; provide assistance from the earliest pointers, when there are reasonable grounds to believe that the person concerned is a victim of trafficking.**
- **To include in the national plan to combat trafficking specific guidelines for police officers and workers in identification and expulsion centres so they are able to correctly identify potential victims of trafficking;**
- **To provide the support of cultural mediators with training in trafficking and international protection for police forces and persons who come into contact with possible victims. Special attention should be taken not to resort to unofficial mediators, behind whom exploiters may often be hiding;**
- **To provide training courses for operators in both the asylum and trafficking systems to promote dialogue and the exchange of best practices and experiences;**

⁴⁴ ASGI (Association for Juridical Studies on Immigration), "Osservazioni relative allo stato di attuazione in Italia della direttiva 2011/36UE relativa alla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI - Il decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24", 4 December 2014, http://asgi.it/wp-content/uploads/2014/06/osservazioni-DLgs24_14.pdf.

Proposals:

- To work together to prepare a "Transnational System of Detection/Identification", supporting, guiding and possibly relocating the victims of trafficking who have applied for and/or been granted international protection and combating traffickers of human beings;

- To include in the National Action Plan to combat Trafficking, partly in order to comply with art. 11, paragraph 4 of the European directive, so-called trafficking "indicators", to be regularly updated by the Department for Equal Opportunities, for the purpose of correctly identifying victims. It must also contain instructions for standardising identification procedures (including methods for conducting effective interviews) for potential victims of trafficking and for their referral. The indicators should be shared by all stakeholders who, for various reasons, in various forms and under various circumstances interact with possible victims of trafficking who may be granted refugee status. They should be flexible and adaptable to changes in the way the phenomenon manifests itself, taking into account the various types of exploitation (sexual, labour, begging, etc.), in the places where it is practised and the socio-demographic characteristics of the victims. The guidelines for the indicators should provide general but relevant reference parameters for trafficking situations⁴³.

- At a European level, each State should specify the public authority or private social organisation appointed to update, at least once a year, the indicators for potential victims of trafficking. This work should however actively involve the civil society organisations that actually operate in the field (entered in a special register in Italy), which are therefore able to promptly recognise new trends;
- to foster the active collaboration of civil society groups that are authorised (being entered in an ad hoc register) to work in the area of trafficking (or act as a representative) in the preparation of plans and legislation in this sphere and in the creation of Forums to study, monitor and evaluate actions performed;
- to promote, by preparing guidelines derived from the National Action Plan to combat trafficking, meetings and training designed to foster multi-agency intervention methods to protect persons who have applied for and/or been granted international protection as victims of trafficking, with a view to real collaboration and cooperation among the stakeholders involved in various ways in the referral process. It is in particular necessary to organise and seek the adoption of sundry formal collaborative tools able to implement effective local networks, especially where there is a real need for interpretations and tools (for example, operating protocols, liaison meetings, etc.);

⁴³ For example, it is necessary to foster the practice of considering recurring, unlikely accounts and/or the presence of obvious inconsistencies as, in themselves, significant indicators for trafficking, on the basis of which to attempt implementation of "engagement and uncovering" strategies, especially if there is suspicion of specious use of the request for international protection.

authorities, social services and NGOs⁴¹; on this point, he stresses that while informal cooperation can be effective in individual cases, experience in the OSCE area shows that **procedures are needed to ensure consistency and continuity**. These procedures must be transparent, inclusive and consistent among different areas of the country.

Italian authorities are therefore urged to establish a referral system for trafficked persons at a national and local level, recognising that **Italy can count on a solid backbone of institutions and organisations that specialise in providing assistance to victims of trafficking**, including public structures that provide social services, civil society associations and NGOs. This network is a positive element of the Italian system offering assistance and protection to victims of trafficking, and has played a leading role in the planning and enactment of anti-trafficking actions over the past 15 years.

However, with regard to identification procedures and trafficking indicators, the recommendation contained in Directive 2011/36/EU urging **training specifically targeted at all those involved** (police forces, officials examining asylum applications, border staff, the judiciary, workers in reception centres, medical personnel) has largely been ignored up until now. Directive 36 of 2011 urges States to ensure that officials likely to come into contact with victims and potential victims of human trafficking be adequately trained to identify such victims. This training obligation should be promoted for members of those categories that may come into contact with victims: police officers, border guards, officials of immigration services, prosecutors, lawyers, judges and court personnel, labour inspectors, social and childcare workers, health and consular personnel, and depending on local circumstances other public officials who may come into contact with trafficking victims in their work. In Italy, Article 5 of legislative decree 24/14 sets forth training requirements through specific training modules on trafficking as part of **Administration Training**. The provision is however very vague regarding methods and above all the recipients of such training⁴².

⁴¹ According to the data of the Anti-mafia National Directorate, the following Mols are currently subscribed at the national level: Court of Appeal, Rome, subscribed on 1/12/2011; Reggio Calabria, subscribed on 4/06/2010 that supersedes the previous one on 11/5/2005; Palermo, subscribed on 21/10/2005 and integrated on 23/02/2010; Campobasso, subscribed on 25/01/2005 and integrated on 17/6/2009; Bologna, subscribed on 12/02/2009; Perugia, subscribed on 4/05/2005 + integrating Note from General Prosecutor's Office on 8/1/2009; Potenza, subscribed on 10/06/2008; L'Aquila, subscribed on 22/6/2005; Florence, subscribed on 27/05/2005; Lecce, subscribed on 1/04/2005; Naples, subscribed on 7/10/2004; Catania, subscribed on 5/7/2004; at the Republic's Prosecutor's Office, Court of Teramo, subscription of "Guidelines for approaching victims of trafficking and exploitation" on 28/04/2010 improving the already existing Mol signed in 2005.

⁴² ASGI (Association for Juridical Studies on Immigration), "Osservazioni relative allo stato di attuazione in Italia della direttiva 2011/36/UE relativa alla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI - Il decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24", 4 December 2014, http://asgi.it/wp-content/uploads/2014/06/osservazioni-DLgs24_14.pdf.

6 Proposals to facilitate the emergence of the phenomenon and identify victims of trafficking

6.1 Promoting standardised procedures to identify the victims of trafficking

Despite competent authorities using manuals and guidelines, in most cases there are no common and formal procedures for identification or indicators on trafficking in the various phases of the process. The choice of common trafficking indicators actual adopted in the field is essential for recognising victims and uncovering the phenomenon. It should be noted however that these indicators should be regularly updated in line with the dynamics of the phenomenon (the various forms of existing and emerging exploitation, methods and networks that are developed, different targets of victims involved, and so on)³⁸.

According to the OSCE representative on human trafficking³⁹, identifying and assisting victims of trafficking continues to be among the main challenges faced by member States. The representative of the Organisation argues on this point that, throughout the OSCE area, the **contribution of NGOs** is often critical in identifying and assisting victims, and in increasing the effectiveness of actions to prosecute traffickers, criminal brokers and final exploiters. He also emphasises that a comprehensive "National Referral Mechanism" (NRM) approach is needed to better identify victims and provide a reference for assistance, providing a framework for **cooperation among all relevant actors of the State and civil society**, to identify victims and help them exercise their rights, prevent situations of trafficking and bring the perpetrators to justice⁴⁰.

The adoption of an Operating Manual, or Memorandum of Understanding (MoU), may be an important step in this sense to further improve relations between actors of the State and civil society in working out a common process for the identification of victims of trafficking seeking asylum. The OSCE Representative therefore promotes the **adoption of Memoranda of Understanding for the identification of victims among judicial**

³⁸ In addition, account must be taken of the fact that indicators, while they remain the fundamental tools for recognising the victims of trafficking, are approximate parameters, and so it is still appropriate to evaluate individual cases, especially where these might involve characteristics that are atypical of the issue or that have not been yet considered by the indicators (in case, for example, they are signs of emerging dynamics).

³⁹ Report by Maria Grazia Giannammaro, the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, following her visit to Italy from 17-18 June and 15-19 July 2013.

⁴⁰ See OSCE Permanent Council, Decision No. 557/Rev.1 OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings (Vienna, 7 July 2005), Chapter V "Protection and Assistance", paragraph 3. See also OSCE ODIHR, National Referral Mechanisms. Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook (Warsaw, 2004), <http://www.osce.org/odihr/13967>, accessed 11 June 2013.

out effective and adequate local inspections in specific areas and production sectors at greater risk of exploitation of illegal immigrants. Simultaneously, to make the data published by the Ministry of Labour on conducted inspections more comprehensive and transparent³⁵.

- To modify European legislation (in particular, art. 14 of Directive 2009/52/EC) and national legislation so that the action of **labour inspectors** might focus more on applying "law provisions relating to working conditions and **worker protection**" and less on applying laws to control immigration³⁶.

- To make provisions for the relevant ministries to give the field offices specific operating instructions for the practical application of laws implementing the Directives, in terms of both Law Enforcement and the Ministry of Labour's inspection services. Instructions should also be given for the coordination of operations and jurisdiction of the institutions, covering: inspections to be carried out; **information to be given to illegally residing foreign workers** about their rights; and the timely transmission of information between inspection offices, Prosecutor's offices and Police Headquarters, including information necessary for **issuing residence permits**. Furthermore, these instructions should strongly reaffirm the point that illegal migrants, being **witnesses and victims of crime, must not be prosecuted for the crime of illegal entry and residence** (a practice denounced by many³⁷, but which seems to occur even when another office has determined or is in the process of determining that illegal employment has occurred under severely exploitative conditions).

³⁵ ASGI (Association for Juridical Studies on Immigration), "Documento ASGI sull'attuazione della direttiva 2009/52/UE sullo sfruttamento dei lavoratori stranieri in situazione di soggiorno irregolare", 4 October 2014, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/10/Documento-ASGI-sullo-sfruttamento-lavorativo-4-ottobre-2014-finale.pdf>.

³⁶ Article 6, ILO Convention on Labour Inspection (Agriculture), 1969 (no. 129), ratified by Italy with Law 157/1981; article 3, Labour Inspection Convention, 1947 (no. 81), ratified by Italy with Law 1305/1952 (Source: Amnesty International Italia, "Lavoro sfruttato due anni dopo. Il fallimento della 'Legge Rosarno' nella protezione dei migranti sfruttati nel settore agricolo in Italia", November 2014, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR30/007/2014/it/2b2276a0-8738-4643-973d-9c0fa8e2f06/eur300072014it.pdf>).

³⁷ ASGI (Association for Juridical Studies on Immigration), "Documento ASGI sull'attuazione della direttiva 2009/52/UE sullo sfruttamento dei lavoratori stranieri in situazione di soggiorno irregolare", 4 October 2014, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/10/Documento-ASGI-sullo-sfruttamento-lavorativo-4-ottobre-2014-finale.pdf>; Amnesty International Italia, "Lavoro sfruttato due anni dopo. Il fallimento della 'Legge Rosarno' nella protezione dei migranti sfruttati nel settore agricolo in Italia", November 2014, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR30/007/2014/it/2b2276a0-8738-4643-973d-9c0fa8e2f06/eur300072014it.pdf>.

implement key provisions of the Directive (e.g. effective procedures to ensure exploited migrant workers the payment of arrears from employers, additional administrative sanctions against employers such as exclusion from public subsidies, exclusion from participation in public procurement tenders, withdrawal of licenses required to carry out business activity, etc.), thus limiting its scope significantly³⁴. Moreover, the **general lack of awareness on the subject, combined with the difficulty in identifying the phenomenon of trafficking for forced labour**, means that even if are grounds for activating the programmes provided for by art. 18 and art. 13 in favour of victims of trafficking for labour exploitation, these initiatives are rarely undertaken.

Proposals:

- **To raise awareness among all stakeholders** (Police, labour inspectors, trade associations, non-profit associations, etc.) and increase their knowledge and grasp of the phenomenon of trafficking for labour exploitation, encouraging **multi-agency** work to combat exploitation and bring it to light, inspired by the **best practices** adopted in some areas;
- To modify existing national legislation on the subject of serious labour exploitation to make systems more consistent, organic and able to effectively ensure victim protection, in this case too making it **optional for the victim to report the crime** for the purposes of obtaining a residence permit;
- To adapt national legislation to fully implement EU Directive 2009/52/EC, reviewing the criteria according to which residence permits are granted to victims of "particularly exploitative working conditions", and expressly providing for **more effective administrative sanctions** as well as procedures and mechanisms that can make it possible for irregular migrant workers to **file a complaint** against their employer through safe and effective channels and, where necessary, to request that a ruling be enforced, even if they have returned to their country of origin or **been repatriated**;
- **To intensify and increase the efficacy of workplace inspections**, implementing article 14 of Directive 2009/52/EU, which establishes the obligation of carrying

notion of "particularly exploitative working conditions" according to legislative decree 109 does not seem to be consistent with the concept of "labour exploitation" given in paragraph 2 of article 603-bis of the Criminal Code (the crime of illicit brokering and labour exploitation). For more details, see Amnesty International Italia's report, "Lavoro sfruttato due anni dopo. Il fallimento della Legge Rosarno" nella protezione dei migranti sfruttati nel settore agricolo in Italia", November 2014, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR30/007/2014/it/2b2276a0-8738-4643-973d-9c0fa8e2f06/eur300072014it.pdf>.

³⁴ Amnesty International Italia, "Lavoro sfruttato due anni dopo. Il fallimento della 'Legge Rosarno' nella protezione dei migranti sfruttati nel settore agricolo in Italia", November 2014, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR30/007/2014/it/2b2276a0-8738-4643-973d-9c0fa8e2f06/eur300072014it.pdf>; ASGI (Association for Juridical Studies on Immigration), "Documento ASGI sull'attuazione della direttiva 2009/52/UE sullo sfruttamento dei lavoratori stranieri in situazione di soggiorno irregolare", 4 October 2014, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/10/Documento-ASGI-sullo-sfruttamento-lavorativo-4-ottobre-2014-fniale.pdf>.

5.1 Specific policies to combat labour exploitation and trafficking for forced labour

Numerous local activities are dedicated to uncovering the phenomenon of sexual exploitation, yet only in the last couple of years has similar attention been paid to the victims of labour exploitation, with the introduction, in some projects, of **innovative practices** that make it possible to get in touch with, identify and help victims of trafficking exploited at work.

On the subject of trafficking for forced labour, legislative decree 109 of 16.7.2012 ("Rosarno Law") expressly provides for **judicial action only**. Although this provision is a step forward in providing protection for previously uncovered situations, with special reference to the phenomenon of "illegal hiring", it actually provides a **lower degree of protection to the victims of trafficking for forced labour** compared with trafficking victims in general, since it makes protection subject to the filing of a **report** denouncing the employer and to the cooperation of the victim, when the latter is often extremely isolated and vulnerable. Due to the length of time of the judicial action and to inadequate safeguards regarding the risks of reprisal, the victim often deems it preferable not to report his employer and to remain in a condition of subjugation and exploitation, as this might enable him to repay his debt and secure a wage (albeit not in line with the number of hours worked). The effectiveness of this provision depends on its (non-restrictive) interpretation, since although European Directive 2009/52/EC (the Sanctions Directive), as per legislative decree 109, is the implementing provision, and provides a too broad, vague definition of "particular labour exploitation", this decree makes the issue of residence permits for humanitarian reasons subject to conditions of particular exploitation, giving a more restrictive definition³³, which might unfairly exclude those who, based on the Directive, would be entitled to obtain protection. The decree has also failed to

³³ According to legislative decree 109 of 16.7.2012, residence permits for humanitarian reasons may be granted to undocumented migrant workers in the following circumstances: 1. The migrant worker is subject to "particularly exploitative working conditions" (see below); 2. The migrant worker reports the employer exploiting him/her to the authorities; 3. The migrant worker cooperates in criminal proceedings against the employer; 4. The prosecutor in charge of the criminal proceedings gives an opinion in favour of granting the residence permit. The legislative decree identifies "particularly exploitative working conditions" in one of the following elements: (a) more than three workers are recruited; (b) the workers recruited are "minors not of working age"; (c) the workers recruited are subject to the other particularly exploitative working conditions mentioned in the third paragraph of article 603-bis of the Penal Code. This provision adds to the first two cases "having committed the act while also exposing trafficked workers to situations of serious danger, related to the characteristics of the services to be performed and the working conditions." The notion of "particularly exploitative working conditions", according to Italian law, is more restrictive than the notion described by the Sanctions Directive, given the fact that legislative decree 109 included neither cases of labor exploitation resulting from discrimination nor the possibility that there is "a striking disproportion compared with the terms of employment of legally employed workers which, for example, affects workers' health and safety, and which offends against human dignity", as indicated by the Directive in article 2, letter i. Moreover, the

- of victims of trafficking who have been forced to commit crimes, in order to avoid the criminalisation of victims and encourage them to testify against traffickers; the use of seizure and confiscation as sources of funding to help victims; and protection against secondary victimisation;
- To promote, at a European level, greater harmonisation of national penal codes in the sphere of trafficking crimes;
 - To intensify judicial and investigative coordination and cooperation at a national, European and transnational level, through Europol and Eurojust, promoting international networks and specialist units, and encourage the use of advanced investigative techniques;
 - To organize a structured, coherent and integrated system of common actions and standard operating procedures to identify, support and protect trafficked persons more appropriately;
 - To encourage, at a European level, an approach not focused on a definition of trafficking inescapably tied up with the victim's "transfer" (the crossing of borders or domestic trafficking), this being only one of the factors that may characterise the phenomenon;
 - To urge the police forces and judiciary of different countries to reduce the time taken to issue residence permits;
 - To provide preferential channels for the family reunification process for victims of trafficking, remembering that many of the threats used to get them to pay their debts are directed against relatives in the home country;
 - To introduce legislative, judicial and administrative counter-measures fine-tuned for each form of exploitation and customised according to the individual characteristics of the target group;
 - To guarantee and simplify access to compensation schemes set up in favour of victims of trafficking;
 - To raise the minimum amount of compensation to victims, in line with judicial practice regarding similar offences. This compensation must in any case be quantified on a case-by-case basis, within the minimum standards established.

Finally, it is important to grant victims adequate compensation and facilitate their access to compensation schemes. Art. 6 of legislative decree 24 of 4 March 2014 introduces the right to compensation for victims of trafficking, with a Fund to finance anti-trafficking measures. A sum of 1,500 euros is paid out to each victim, within the limits of the annual budget set aside for the Fund. In addition to the low level of compensation granted, the access system is also very complex, and it will take time to appreciate its true scope in terms of access to rights. Moreover, the damage that each victim suffers as a result of events related to trafficking is of course different and subjective, and cannot be determined in an equitable and standardised manner for everyone. The amount allocated does appear however to be completely insufficient, considering the sums that are usually paid out in judicial practice to victims of similar crimes by way of damage compensation²⁸.

According to the OSCE representative for trafficking, on the question of compensation granted to victims of trafficking, a promising precedent is the decision of the High Court of L'Aquila, which has awarded compensation to victims of trafficking amounting to 50,000 euros per victim and a total of 350,000 euros²⁹. To this end, the Special Representative encourages the use of financial investigations in cases of human trafficking, aimed at ensuring the confiscation of the proceeds of crime as a way of ensuring compensation for the victims³⁰. He points out that the project "European Action for compensation for trafficked persons (COMPACT Europe)", supported by his Office has produced a series of studies and useful tools to improve victims' access to compensation³¹. In addition, pressure has been brought to bear on the judiciary to make full use of Article. 6 of EU Directive 2009/52/EC concerning sanctions and measures against employers illegally employing third-country nationals³² and to ensure the payment of outstanding wages to exploited workers.

Proposals:

- To modify existing national legislation by adding new provisions to implement EU Directive 2011/36/EU, in particular: the principle of non-liability to punishment

²⁸ ASGI (Association for Juridical Studies on Immigration), "Osservazioni relative allo stato di attuazione in Italia della direttiva 2011/36UE relativa alla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI - Il decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24", 4 December 2014, http://asgi.it/wp-content/uploads/2014/06/osservazioni-DLgs24_14.pdf.

²⁹ L'Aquila High Court, Sentence no. 2/2012, 25 May 2012, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/Legislation+and+Case+Law/Sahel+case;sessionid=SNmd50HVLVTW23QHBLq!1YmNYSHK24fwNLLtggz7LdLRj4JwI-1752337833>> (in Italian) and <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/Legislation+and+Case+Law/Sahel+case> (unofficial translation in English), accessed 3 October 2013.

³⁰ OSCE, Leveraging Anti-Money Laundering Regimes to Combat Trafficking in Human Beings (Forthcoming).

³¹ For further details on the European Action for Compensation for Trafficked Persons (COMPACT Europe), see: <http://www.compactproject.org/>, accessed 3 July 2013.

³² European Union (EU), Directive 2009/52/EC of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals (18 June 2009), in Official Journal L 168/24, 30.6.2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:EN:PDF>, accessed 12 December 2013.

being moved from one location to another, he may for example enter one country legally and then run into a situation of severe labour or sexual exploitation. According to the Group of Experts on trafficking²⁵, it is only by considering exploitation as the final result that it may be established whether or not there has been any trafficking. The general consensus however continues to consider the question of "transfer" as being fundamental, with trafficking mainly considered in the context of international migrations²⁶.

From a legislative, judicial and administrative point of view it would be desirable to act in specific areas in order to promote the emergence of the phenomenon before working to combat it. For example, a factor that has a large impact on the decision of trafficking victims to denounce their exploiters concerns **the time needed to obtain a residence permit**, often very long due to the time needed for investigation and to the few resources available to police forces and the judiciary: this affects the useful mechanism called **"principle of convenience"** enabling the victim to report their situation, on which the most effective methods of intervention are based. An additional factor to take into account (and that often underlies the reluctance to denounce exploiters) is the **fear** that this will **impact on the victim's family** - in particular children - back at home, in which case it would be important to facilitate **family reunification**.

More generally, **convenience must in any case be calibrated for each form of exploitation and identified according to the particular characteristics of the target group**. For Nigerian women exploited for sexual purposes, for instance, it is usually more convenient to obtain a residence permit and be steered into an art. 18 pathway, while for Romanian women and, in general, women from within the Community, it would be necessary to introduce different forms of prevention and protection due to the types of exploitation they suffer from, investing more in training and job placement²⁷. As regards the protection of victims of trafficking subjected to forced labour, it would be appropriate to take legislative, judicial and administrative measures due to the specific characteristics of the phenomenon, examined in greater detail below.

to reach Europe, and who are therefore steered toward exploitation at places of transit or arrival. Being detained as illegal immigrants for long periods in transit countries (a direct consequence of European policies of border control and rejection) in conditions of extreme vulnerability exposes them to all sorts of abuse and aggression and making them easy prey for numerous anti-prostitution ordinances which have proved not only useless but also somewhat harmful because they "radicalise" the phenomenon in the territory and because of the type of organisation which requires and sees the victims in part involved in the organization itself and therefore less aware of their situation and exploitation.

²⁵ EU Expert Group, Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings, Brussels, 22 Dec. 2004, pp. 48-9.

²⁶ With regard to this, it is also necessary to take into due consideration the need to evaluate how to recognise trafficking "consummated" outside the borders of the country and even outside the EU. More and more often, in fact, victims of trafficking are arriving in Italy already having been "stopped", for example in Libya, during the journey, having suffered all kinds of violence, exploitation and abuse and bearing obvious physical and/or psychological injuries.

²⁷ There is currently provision for a work grant, which, however, is often not implemented and which in any case is not sufficient on its own to ensure escape from the circuit of exploitation.

Judicial cooperation is the key to tackling the entire criminal network in cases of transnational trafficking of human beings. In this context, Italian authorities are encouraged to transpose the framework decision of the EU Council of 13 June 2002 on **joint investigation teams** (2002/465/JHA)²¹ as an effective tool to improve judicial cooperation at EU level.

At an operational level, the drawing up of a structured, coherent and integrated system of actions and standard operating procedures is the most ambitious challenge. Even in states that have formally established a National Referral System, there is a need to **establish common procedures to identify, support and protect more appropriately trafficked persons**, and to establish heretofore lacking **efficient and functional coordination** among all the agencies involved **at a local, national and international level**. The Transnational Referral Systems in place are not institutionalised, and are usually implemented on a case-by-case basis, not always with appropriate procedures and fixed criteria.

A much-debated principle, also referred to in art. 26 of the Warsaw Convention and art. 8 of Directive 2011/36/EU, concerns **the non-liability to punishment of victims of trafficking** that have been forced to commit crimes, with special reference to emerging forms of exploitation. Involving victims in illegal activities (such as possession of false documents, breaking of the laws on immigration or prostitution, theft, pickpocketing, drug trafficking and dealing, etc.) is a precise strategy of traffickers to increase victims' state of vulnerability and exposure to the risk of blackmail²². The *rationale* behind the principle of non-liability to punishment is that victims have acted without any real autonomy, therefore they cannot be held responsible. Although it is not always easy to determine whether the offence was committed as a result of trafficking²³, experts and EU organisations strongly recommend the implementation of this principle in order to avoid the criminalisation of victims and encourage them to speak out against traffickers.

Another contentious issue concerns the focus on the concept of "transfer" in the Protocol definition of trafficking. In the trafficking process the **"transfer" of victims** is taken to mean both the crossing of State borders and domestic trafficking. The frequency of situations that do not entail any "transfer" makes it very difficult to apply this definition, especially when considering new forms of trafficking²⁴. The victim indeed can be recruited without

²¹ EU Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0465:EN:HTML> accessed on 3 October 2013.

²² International Centre for Migration Policy Development, Legislation and the Situation Concerning Trafficking in Human Beings

²³ A particularly complex case involves victims who have in turn acted as recruiters of other exploited persons.

²⁴ It is also necessary to mention the frequent cases of women migrants, mainly from sub-Saharan Africa, who suffer sexual violence both during their trip and in the countries they have to transit through (such as Morocco and Libya) while attempting

5 Proposals for European and national legislation to combat the phenomenon

A number of crucial issues have been placed on the agenda within the European Union. Among those most frequently mentioned, the full harmonisation of legislation across member States on the subject of trafficking is undoubtedly the basic prerequisite for effective actions to combat the phenomenon¹⁸. In recent times action plans, legislation, memoranda of understanding, recommendations, investigations, strategies and prevention programmes have been defined and implemented in many States, but there is still a long way to go to actually implement European standards and recommendations. It is clear that the harmonisation of criminal codes in respect of trafficking crimes comes up against the presence of very different national laws and policies on prostitution and immigration. At the same time, the strengthening of enforcement strategies and of the effectiveness of judicial action is a widely felt priority (in principle at least).

In Italy, from a judicial point of view some mechanisms have not been implemented, regarding **admissibility**, the possibility of **investigative coordination** at an international level and cooperation with Europol and Eurojust, the use of **seizure and of confiscation as sources of financing for the Fund to help victims**, legal assistance, the **non-liability to punishment of the victim** who commits crimes, having been forced to do so as a direct result of one of the actions as per articles 600 and 601 of the Penal Code, **protection against secondary victimisation**, e.g. avoiding repeated hearings, and so on.

Given the estimated number of victims and organisations involved in trafficking in different countries, the number of convictions is small, even though much emphasis has been given on the repressive dimension. It is therefore necessary to identify the victims and potential victims of trafficking upon arrival (border areas, local reception centres), and to foster **transnational cooperation between police forces**, promoting international networks and specialised units, and encouraging the use of advanced investigative techniques (including financial) and **judicial cooperation**¹⁹. As the OSCE representative has stressed on the subject of human trafficking when he visited Italy in July 2013²⁰, **transnational police and**

¹⁸ (As of 27 February 2014, the Palermo Protocol on trafficking has been signed by 117 countries and ratified by 159 (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TRATY&midsg_no=XVIII-1-2-a&chapter=18&lang=en) while the Warsaw Convention has been ratified by 40 Member States of the Council Of Europe (cf: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=1978&CM=1&DF=&CL=ITA>). With regard to the Directive 2011/36/EU, the deadline for implementation expired on 6 April 2013).

¹⁹ According to Europol, there are clear indicators that recruitment via Internet (through ads, chat rooms, social networks, email spam, etc.), will take on an increasingly central role in the transnational sex market, making sexual exploitation even less visible and difficult to identify (Europol, Op. cit., 2011, p. 28).

²⁰ Report by Maria Grazia Giannamariaro, the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in

exploitation to which they are or might be subjected. This form of persuasion/information should be carried out by properly trained cultural mediators or former victims of the same nationality;

- To make changes to current Italian legislation for the implementation of article 6, paragraph 2 of Directive 2009/52/EU on the obligation to systematically and objectively inform third-country nationals about their rights. Likewise, the National Action Plan to combat trafficking must **specifically provide for this obligation**, in particular as required by article 11 of the Directive as regards the right to be issued a residence permit pursuant to art. 18 of Legislative Decree 286/98 and the right to apply for international protection, as well as information on protection and assistance pathways. It would thus be beneficial to introduce specific measures to ensure this information in specific places and contexts, such as reception centres, Hubs, CAS (Special Reception Centres), Sprar centres and healthcare facilities, as well as drop in and counselling offices as per art. 18 projects and, last but not least, police forces, inspection services and trade unions (especially regarding labour exploitation). It is recommended that these participants and locations also be provided with **multilingual information pamphlets**.

ignored, as many of the ideas contained in it have not been incorporated. This is typical of the lack of interest shown in the subject over the past decade by our governments. In short, we can say that **on the subject of prevention** the obligation of promoting awareness campaigns, and the need to promote research and coordination and prevention actions involving third countries, have not been taken up.

Another essential element in the sphere of prevention concerns the **obligation to inform victims of their rights**. Focusing on the "victimisation pathway", it is possible to distinguish between those who have been the object of victimisation in their country of origin and apply for protection in order to avoid expulsion, and those who are subjected to serious exploitation after obtaining an international protection residence permit, being outside the normal pathway, and devoid of an alternative support network. Those who fall into the first category are sometimes knowing and sometimes unknowing victims of forms of exploitation in transit countries (depending on the routes and means of transport used) and then in the country of destination. Even when they are aware, they do not realise the severity of the situation they find themselves in.

Italian legislation has completely failed to implement article 6, paragraph 2 of Directive 2009/52/EU, which unambiguously contemplates the obligation to inform "third-country nationals systematically and objectively about their rights under this paragraph and Article 13 before the enforcement of any return decision". In Italy this information obligation is totally absent in the context of all institutional intervention (inspection services and law enforcement). Supervisory inspectors for instance do not have any multilingual information pamphlets, and this information is not even available in "preprinted" expulsion orders (usually containing the translation only in the so-called "vehicular" languages)¹⁷.

Proposals:

- To promote at a national and European level, providing adequate financial resources, **awareness campaigns, in cooperation with third countries/countries of origin;**
- To promote at a European and national level, providing adequate financial resources, **research and planning projects** that help to examine the issue, raise awareness and create **experimental actions** in each country (in particular in terms of the referral of victims of trafficking applying for and/or receiving international protection), so that best practices can be learned and made part of the system;
- To provide **specific information to victims and possible victims in the places of departure and places where recruitment takes place** regarding the conditions of

¹⁷ ASGI (Association for Juridical Studies on Immigration), "Documento ASGI sull'attuazione della direttiva 2009/52/UE sullo sfruttamento dei lavoratori stranieri in situazione irregolare", 4 October 2014, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/10/Documento-ASGI-sullo-sfruttamento-lavorativo-4-ottobre-2014-finale.pdf>.

4 Proposals for improving prevention actions

The constantly evolving phenomenon of human trafficking is made up of increasingly diverse and complex forms of action, types of victim and forms of exploitation. In addition to the so-called "traditional" forms of exploitation, new forms of trafficking are emerging, covering a wide range of illegal, coercive activities (theft, pickpocketing and begging, selling fake products, drug growing and dealing, and to a lesser extent organ removal, forced and combined marriages)¹² including victims subject to multiple exploitation.¹³ We should also not underestimate the broader phenomenon of labour exploitation, often linked to transnational criminal networks. Strategies for the recruitment and transfer of illegal migrants are adapted constantly in response to enforcement actions by governments and law enforcement agencies, also seeking new opportunities during so-called "emergencies", such as the heavy influx of migrants from North Africa in 2011, which trafficking networks can easily infiltrate and hide behind.

Traffickers are logistics specialists, being able to transport people over vast distances, making use of an intricate network of accomplices, including brokers, corrupt officials, diplomatic personnel, employment agencies, smugglers, owners of apartments or hotels, recruiters in the black market and employers. They are not always large and structured organisations however: in addition to large transnational criminal organisations there are also "family-based" models, made up of relatives, neighbours or pseudo fiancés, or networks marked by the presence of individuals or small flexible groups that often act as facilitators providing (occasionally or regularly) their services, with connections to local criminals¹⁴. According to the latest UNODC report¹⁵, in 2010 an estimated 140,000 victims of trafficking were smuggled into Europe, mainly through the routes of the Mediterranean, the Balkans, Eastern European countries and Turkey.¹⁶

In Italy, the decree implementing Directive 36/11, Legislative Decree 24/14, has introduced significant provisions concerning assistance to the victims of trafficking and intervention policies, however the full scope of the Directive has unfortunately been

¹² On emerging forms of trafficking see St. Itecky V., Topinka D., et al., *Discovering Trafficking in Human Beings for the Purpose of Labour Exploitation and Forced Labour: European Perspective*, La Strada eska republika, Prague, 2013.
¹³ See Castelli V. (ed), *Punto e a capo sulla tratta. Uno studio sulle forme di sfruttamento di esseri umani in Italia e sul sistema di interventi a tutela delle vittime*, Angeli, 2014.
¹⁴ European Commission, *Daphne Booklets: Issues and experiences in combating violence against children, young people and women. Trafficking and labour exploitation*, Daphne Programme, 2007.
¹⁵ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons*, Vienna, 2012, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/global/trafficking_in_Persons_2012_web.pdf
¹⁶ For a survey of the main routes to Europe, see <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map>. And yet see Castelli V., 2014, op. cit. above.

highlights the need to **unify and make compatible the whole data collection system**, backed up by a processing and disclosure system critical to the development and review of policies to combat trafficking. Italian authorities are therefore invited to create an **independent national rapporteur** having the tasks of analysing, monitoring, evaluating and reporting¹⁰ who, given adequate funds to carry out his activities, would report to the Government and Parliament.

Proposals:

- To establish a **European Observatory** on trafficking and on its links with the sphere of asylum;
- To swiftly and tangibly implement the provisions of letter b) of art. 7 of Legislative Decree 24 of 4 March 2014¹¹ by establishing a **constantly updated national data collection system** on trafficking and a **National Observatory** on trafficking and its links with asylum;
- To ensure that the **monitoring system** as set forth in letter b) of Art. 7 of Leg. Decree 24 of 4 March 2014 is truly "**multidisciplinary**", i.e. making use not only of data from the organisations providing assistance programmes under art. 18 of Leg. Decree 286/98, but also, as actually contemplated, data from the various administrations involved, primarily the Ministry of the Interior, on the number of residence permits issued. To ensure **repeatable monitoring**;
- To create a system of **interlinked databases** that refer to the SIRIT system (the Department for Equal Opportunity's Computerised System for the collection of data on Trafficking), to be integrated with a section for asylum seekers who are victims of trafficking;
- To ensure the **national Rapporteur's complete independence** and provide him/her with **adequate financial resources**;
- To **allow all parties, institutional and otherwise**, involved in efforts to combat trafficking, to **participate** in drawing up the report on their own country, to check its reception and receive "feedback" from European interaction, in the form of input and contents of documents produced by the various countries.

¹⁰ OSCE Ministerial Council, Decision No. 14/06 Enhancing Efforts to Combat Trafficking in Human Beings, including for Labour Exploitation, through a Comprehensive and Proactive Approach (Brussels, 2006); European Union (EU), Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA (5 April 2011), in Official Journal L 101, 15/04/2011, art. 19.

¹¹ To quote the above mentioned legislative decree, the equivalent mechanism is the body responsible for, among other things, "evaluating trends in human trafficking, using an adequate monitoring system put in place using the statistical data collected in collaboration with the other responsible government authorities and with civil society organisations active in the field."

3 Proposals for monitoring and quantifying the phenomenon

Any attempt at quantifying the phenomenon is hampered by the illegal and underground nature of trafficking and by its mobility. Available statistics are thus only the "tip of the iceberg", also being limited by the adoption of legal definitions that do not always converge, and by different data collection systems. The need to collect data on human trafficking based on common criteria and methodologies in order to produce comparable and quality statistics has been repeatedly emphasised at a European level and reiterated in Directive 2011/36/EU and in the 2012-2016 Strategy.

As stated in the Directive of 2011, member States should establish, as deemed appropriate according to their internal organisation, and taking into account the need for a minimum structure with identified tasks, **national monitoring systems**, such as **national rapporteurs or equivalent mechanisms**, to assess human trafficking trends, collect statistics, measure the results of anti-trafficking actions and report on a regular basis. National rapporteurs or equivalent mechanisms have already been created in an informal network of the Union further to Council conclusions on the establishment of a **European network of national rapporteurs or equivalent mechanisms** on human trafficking of 4 June 2009, but not in all cases are rapporteurs independent (see the case of Italy). An anti-trafficking coordinator is expected to take part in the work of the network, which provides the Union and member States with objective, reliable, comparable and recent data on the trafficking of human beings and an exchange of experiences and best practices in the sphere of preventing and combating trafficking in the Union. A transparent mechanism should however be put in place that allows **all actors, institutional and otherwise**, involved in actions to combat trafficking to participate in the drafting of the report on their own country, to check its reception and to receive "feedback" from European dialogue, in the form of input and contents emerging from access to documents produced by different countries. The European Parliament should have the right to participate in the common activities of the national rapporteurs or equivalent mechanisms, and it would be very useful to have regular Council of Europe meetings to have an overall picture of what is happening in European countries, inside and outside the EU. Thus, to evaluate the results of anti-trafficking actions, the EU should continue to develop its work on data gathering methods in order to **produce comparable statistics**.

In the absence of official asylum data at a European (and national) level, the dimensions of the phenomenon are thus not quantifiable. The OSCE representative for trafficking⁹ too

⁹ Report by Maria Grazia Giannamarino, the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, following her visit to Italy from 17-18 June and 15-19 July 2013.

- **learn more** about emerging issues related to all forms of trafficking in order to develop and implement effective responses;
- **promptly implement relevant European directives.**

At the European level, we recommend:

- **harmonising national legislations** to achieve the full implementation of Directive 36/11 in all member States, starting with the possibility of activating pathways for protecting victims **without the obligation for the victim to report the crime**, as already provided for under Italian legislation;
- making available **adequate financial resources** through European institutions so that member States are able to implement systemic actions proposed by the Strategy;
- improving coordination and cooperation among key stakeholders and encouraging consistency in policies for preventing and combating the phenomenon among member States; specifically, reinforcing **investigative and judicial cooperation** through organisations such as Europol and Eurojust;
- intensifying **international cooperation with third countries**, in particular with the countries of origin of trafficking victims.

the key issue of the emergence of trafficking victims, especially when related to the phenomenon of asylum seekers (victims of trafficking who are applicants/beneficiaries of international protection or placed in the asylum system, but not recognised as beneficiaries) is the main weakness of the various systems adopted. National Referral mechanisms, aimed at fostering **cooperation agreements among State and non-State actors** for effective identification, taking care and assistance to victims (as indicated in the 2012-2016 strategy), are formally present only in the UK (with a screening system divided into three phases based on the application of a set of indicators) and in Belgium (with the application of the Ministerial Circular of 26 September 2008 establishing multidisciplinary collaboration among all the stakeholders involved). In addition to cooperation among institutions, businesses, stakeholders and organisations working in the field of victim assistance, other aspects to focus on, as indicated in the Strategy, relate to **greater investigative and judicial cooperation** in all cases of cross-border trafficking and **support for research projects** that examine the role of the Internet and social networks as a means of recruiting increasingly available to traffickers.

To date, despite the steps taken, the full **implementation in member States of Directive 36/11** (2012/2016 Strategy implementing Directive 36/11) is still some way off. The capacity of the strategy to achieve the desired effects does of course very much depend on the willingness to make available **adequate funding** for the systemic actions proposed and to be implemented in member countries, and on the involvement of all key stakeholders⁷, as already acknowledged in June 2012 in the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions⁸.

Proposals:

Based on the contents of the Strategy, it is recommended that member States promote concrete measures to:

- **strengthen the identification, protection and assistance** of victims of trafficking;
- **intensify prevention measures**, with special focus on reducing demand;
- **bolster prosecutions** against traffickers;
- **improve coordination** and cooperation among key stakeholders and the consistency of policies for preventing and combating the phenomenon at a national level;

⁷ The role of associations, NGOs and local authorities can also be considered essential. They work in the field at various stages of assistance, are able to interpret the phenomenon and its changes in a way that is direct, concrete and always up-to-date, and can make a major contribution in formulating and adapting strategies to prevent and combat the problem.

⁸ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The EU strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings (2012 - 2016), Brussels, 19 June, 2012, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2012\)0286_/com_com\(2012\)0286_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2012)0286_/com_com(2012)0286_it.pdf)

The EU Strategy 2012 - 2016: what has been achieved and what remains to be done

The measures envisaged by the EU Strategy 2012-2016 on trafficking in human beings seek to tackle the root problem. The Strategy's measures are mainly aimed at:

- better identifying victims: some **guidelines³** have been drawn up to identify the victims of human trafficking, aimed at authorities and other stakeholders, in particular border police and consular services;
- seeking closer dialogue and cooperation with civil society: the **European civil society** platform to combat human trafficking has been created, with a digital platform for the hundreds of civil society organisations involved in the fight against this crime;
- learning more about the phenomenon: **studies on case law** in the field of labour exploitation have been conducted, prevention initiatives have been assessed, and studies have been conducted on children as a high-risk group;
- better informing victims of their rights: **guidelines⁴**, have been drawn up for all member States **on the rights recognised by the EU to the victims** of human trafficking;
- better assisting and protecting children classed as a particularly vulnerable group: **a manual⁵ has been drafted for authorities** and other stakeholders, called "Guardianship for children deprived of parental care";
- **making full use of EU agencies** involved in the fight against human trafficking;
- intensifying **cooperation with third countries**: a 2009 Plan⁶ of Action on a stronger external dimension for actions to combat human trafficking has been rolled out.

The implementation of a strategy that is necessarily victim-centred cannot ignore the need to correctly identify cases, a crucial part of the fight against trafficking. In this context, the Strategy establishes as the first action of priority A (identify, protect and assist victims of trafficking) the development of a **Transnational Referral System** for the victims of trafficking (EU Transnational Referral Mechanism), in agreement with **National Referral Systems**, in order to improve victim identification, protection and assistance. Unfortunately

³ See the Press Release of the European Commission of 17 October 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1164_it.htm.

⁴ See the Press Release of the European Commission of 17 October 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1164_it.htm.

⁵ See the Press Release of the European Commission of 17 October 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1164_it.htm.

⁶ See the Press Release of the European Commission of 17 October 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1164_it.htm.

for a long time, and has been recognised only recently with the promulgation of Legislative Decree 24 of 4 March 2014 implementing Directive 2011/36/EU. Legislative Decree 24, inter alia, establishes in art. 10 coordination (and possible referral) measures among administrations dealing with trafficking and asylum, with the obligation to provide foreigners making use of art. 18 with information on international protection and the transmission of documents from local Commissions to the Questore (Chief of police) if evidence of trafficking emerges during the examination. Very recently Legislative Decree 142 of 18 August 2015 (implementing Directive 2013/33/EU laying down standards for the reception of international protection applicants and Directive 2013/32/EU on common procedures for granting and withdrawing international protection status) states in article 17 para. 2: 2. For applicants of international protection identified as victims of human trafficking there is a unified emergence, assistance and social integration programme, as per Article 18, para. 3-bis of Legislative Decree 286 of 25 July 1998. Procedures need to be laid down for this provision. The main problem remains that of identification, made difficult in a context of mixed migration flows by the lack of common protocols on the identification of victims of trafficking who have requested or obtained international protection and the shame and fear of retaliation faced daily by the victims of trafficking for sexual exploitation. The National Action Plan to combat trafficking and serious exploitation is about to be published, further to art. 9 of Legislative Decree 24 of 4 March 2014 (implementing Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims). This Plan is the first instrument formally recognised at a national level, and has the task of defining long-term action strategies for preventing and combating the phenomenon of trafficking and serious exploitation of human beings, as well as actions aimed at identifying, protecting and integrating victims².

status or subsidiary protection, or reject the request or declare it manifestly unfounded. In addition, if there are serious humanitarian reasons, they may reject the foreigner's application but transmit the documents to the Police Headquarters which may - at its discretion - issue a one-year residence permit on humanitarian grounds.

² On the basis of current legislation, the Italian system for protection of trafficked persons currently consists of:

- Three-month assistance programmes (in accordance with art. 13 of Law 228/2003) for the provision of food, housing, health care and legal advice and assistance;
- Long-term assistance and social integration programmes (in accordance with art. 18 of legislative decree 286/98) which provide high-standard social protection measures, such as plans for individual recovery and social integration, residential facilities, health care, legal assistance, educational, vocational training and job placement;
- Toll-free National anti-trafficking Number (800 290 290).

individual might suffer were he/she to return to the country of origin (severe reprisals against the person and his/her family, rejection, marginalisation and discrimination, re-trafficking).

It is thus necessary to presuppose that, going back to the elements making up the definition of refugee, the **agent of persecution** is not only those "private" subjects (traffickers) that act beyond the control of the authorities, but also the State when it knowingly tolerates acts of persecution or fails to enact measures of protection, assistance and integration as set forth in the Protocol released in the year 2000. Therefore the mere existence in a country of advanced anti-trafficking legislation does not rule out the possibility of persecution if these rules are not properly applied or if protective measures are not actually available to victims.

A further consideration made in the UNHCR guidelines relates to the **place of persecution**, providing the other elements are met. Although the definition of refugee in the 1951 Convention expressly states that applicants should be "outside their own country" and can not re-enter because of a "well-founded fear", that does not necessarily mean they have left because of that fear. The need for protection arising outside one's country of origin ("sur place") is particularly applicable to situations of trafficking, because often the element of fear only arises after departure, when the victim becomes the object of exploitation (e.g. when recruitment is done through fraud or false promises).

The final key element of the definition of refugee to be analysed relates to the cases of **reasons relating to well-founded fear**. Apart from the fact that persons belonging to a particular "race", religion or ethnic group may be particularly discriminated against and exposed to the risk of trafficking and exploitation, if we assume that in certain contexts some groups of women or children live in conditions of extreme fragility or gender violence, they could form a "social group" in the sense given by the definition, since they may, for example, be subjected to acts of physical or mental violence, legal or judicial measures or "acts of a gender-specific or child-specific nature" (Art. 9 of Directive 2011/95 / EU) ¹.

In Italy the link between the anti-trafficking system and asylum system (even when they have, as we have seen, legal instruments available to guarantee the link) has been missing

¹ Currently, the right to asylum is governed primarily by legislative decree 251/2007, adopted in implementation of EU Directive no. 2004/83/EC, and by legislative decree 25/2008, adopted in implementation of EU Directive 2005/85/EC (subsequently amended by legislative decree 3 October 2008 no. 159 and by Law 24 July 2009 no. 94) and by legislative decree no. 142 of 2015 adopted in implementation of EU Directive 33/2013. Finally, legislative decree 21 February 2014, no. 18, was recently approved, in implementation of the new Qualification Directive 2011/95/EU. Among other things, the decree introduces an activity planning tool to facilitate integration of beneficiaries of international protection (National Plan), which must be adopted every two years by a national coordination committee. In accordance with current legislation, the application for international protection may be filed, without deadline, at the office of the border police at the time of entry or at the police headquarters in the local jurisdiction. The applicant is authorised to remain in the State until the decision of the Local Commission for granting international protection, and receives a temporary residence permit for six months, renewable (but not convertible) until the end of the protection granting process. Following the hearing, the Commissions may grant refugee

The links between trafficking and asylum

The presence of trafficking victims in the asylum system, as well as the inclusion of international protection applicants/beneficiaries in specific reception systems for trafficking victims, is the result of a migration phenomenon that is increasingly diverse and difficult to interpret. The elements of persecution and violence, causing people to flee, combine with those of economic hardship and social vulnerability. The result is a total mix-up of the boundaries between "forced migration" and "voluntary migration". Although for many years the two reference systems (respectively international protection and anti-trafficking) have not come together to discuss the connections between trafficking and asylum and adopted separate operational rules and procedures, the two areas have overlapped considerably and been interconnected.

The legal basis for this connection is the application of **Article 1A (2) of the 1951 Convention** for the victims of trafficking (or persons at risk of trafficking). As the guidelines drafted by UNHCR state, some victims may fall within the definition of refugee by virtue of the interpretation of the safeguard clause contained in **article 14 of the First Protocol of Palermo**, according to which States are required to consider the need for international protection for victims of trafficking. Moreover, art. 11 of **Directive 2011/36/EU**, referring to assistance and support measures for victims of human trafficking, expressly states that victims must be given the necessary information on the possibility of being granted international protection.

The basic requirement for the granting of such protection is the existence of a "well-founded fear of persecution", linked to at least one of the grounds set forth in the Convention (race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinions). In the case in point, persecution means all those actions, in relation to the experience of trafficking, that violate human rights (prostitution or forced labour, physical and sexual violence, removal of organs, restriction of personal freedom, maltreatment, threats, denial of food or medical care, etc.). The persecutory nature of the various actions associated with trafficking depends on the particular circumstances of each situation, which therefore must be analysed on a case by case basis.

The recognition of exploitation (sexual, labour, etc.) as a criterion for persecution or serious harm appears to be the most problematic aspect, and leaves considerable room for discretion in the examination of individual situations. In addition to those already experienced, it is also necessary to consider possible persecution or violations that the

This project was funded with support from the European Commission. This publication reflects the authors' view and, therefore, the Commission is not liable for any use that may be made of the information contained herein.

Contents

1.	The links between trafficking and asylum	5
2.	The EU Strategy 2012 - 2016: what has been achieved and what remains to be done	8
3.	Proposals for monitoring and quantifying the phenomenon	11
4.	Proposals for improving prevention actions	13
5.	Proposals for European and national legislation to combat the phenomenon	16
5.1.	Specific policies to combat labour exploitation and trafficking for forced labour	21
6.	Proposals to facilitate the emergence of the phenomenon and identify victims	24
6.1.	Promote uniform procedures to identify the victims of trafficking	24
6.2.	To harmonise asylum procedures to facilitate the emergence of trafficking victims	28
7.	Proposals to protect and assist victims and integrate the trafficking and asylum systems	31
7.1.	Adaptation of the protection system to different categories of trafficking victims	31
7.2.	Recognition of different forms of protection and structuring of the processes pursuant to art. 13 and art. 18	32
7.3.	On the referral - integration of trafficking and asylum systems	34
8.	Recommendations	38

Project co-funded by European Commission - DG Internal Affairs - Programme "Prevention of and Fight against Crime"
NO TRATTA HOME/2012/ISEC/THB/4000003855
Project coordinator: Gabriele Guazzo

Position Paper drafted under Action 1 of the Project NO TRATTA -
National Observatory on Trafficking among Refugees and Asylum seekers:
Training, Tools and Awareness campaign

Coordination and editing: Monia Giovannetti

The document was drawn up by:

Alessandra Caldarozzi
Vincenzo Castelli
Mirta Da Pra
Daniela Di Capua
Monia Giovannetti
Maura Laureti
Simona Marchisella
Chiara Minicucci
Ornella Obert
Luca Pacini

We express our heartfelt thanks to all those who contributed in various ways to the creation of this document, who have worked with us over the years and with their constant and fruitful exchange of ideas have shared our journey of research and analysis of the complex interconnections between trafficking and asylum.

Progetto grafico, impaginazione e stampa: Tipografia Grasso Antonino s.a.s.
Finito di stampare Ottobre 2015

VICTIMS OF TRAFFICKING AND APPLICANTS/BENEFICIARIES OF INTERNATIONAL PROTECTION

Position Paper

Rome, October 2015



not rata

Project co-funded by the Prevention of
and Fight against Crime Programme of
the European Union - DG Home Affairs



OF INTERNATIONAL PROTECTION

VICTIMS OF TRAFFICKING AND APPLICANTS/BENEFICIARIES

POSITION PAPER

