

La centralità del paradigma diritti umani nell'identificazione della vittima di tratta

Paola Degani*, Roberto Della Rocca**

1. Il processo di identificazione della vittima di tratta tra esigenze investigative e diritti umani

Sul piano investigativo l'identificazione delle vittime rappresenta un elemento cruciale nel processo di emersione dei reati collegati al fenomeno criminale della tratta di esseri umani. Infatti, nonostante in questi anni siano state messe a punto tecniche investigative e di intelligence di tipo pro-attivo, non basate esclusivamente sulla testimonianza della parte offesa, è incontrovertibile che la deposizione della vittime rivesta ancora un'importanza fondamentale nelle indagini, e in genere nelle vicende giudiziarie inerenti alle fattispecie delittuose riguardanti la tratta.

Sotto il profilo diritti umani, una corretta identificazione della persona trafficata costituisce il presupposto affinché le forme di tutela oggi previste nel quadro della normativa internazionale, comunitaria e interna ai singoli Paesi, conoscano una piena effettività.

Il processo di identificazione di una persona trafficata si fonda anzitutto sulla possibilità di inquadrare queste situazioni all'interno di una legislazione nazionale che preveda la criminalizzazione della tratta nei termini in cui oggi è internazionalmente definita all'art. 3 del *Protocollo delle Nazioni Unite per prevenire, sopprimere e punire la tratta di persone, specialmente donne e minori* (Protocollo supplementare alla Convenzione sul crimine transnazionale organizzato)¹ relativamente:

- a) alle attività (reclutamento, trasporto, trasferimento, ospitalità e accoglienza di persone);
- b) ai mezzi (tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di danaro o vantaggi per ottenere

* Docente di Diritti umani e gruppi vulnerabili presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova; ricercatore presso il Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova.

** Vice Questore Aggiunto della Polizia di Stato in servizio presso la Squadra Mobile della Questura di Venezia in qualità di responsabile della Sezione "Criminalità diffusa, straniera e prostituzione".

¹ Adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Ris. A/55/383 nel 2000.

il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento);

c) per le finalità di sfruttamento elencate nel medesimo articolo (lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi);

d) anche quando il reato si consuma nel contesto di processi di *trafficking* di carattere interno, e non necessariamente transnazionale, e nel caso in cui siano coinvolti minori.

Il Protocollo fornisce un quadro di riferimento per lo sviluppo di una risposta nazionale alla tratta di esseri umani, oltre che sotto il profilo della qualificazione della condotta di tratta, anche sul piano della penalizzazione e delle misure per la protezione e il sostegno delle vittime. Gli articoli di riferimento sono oltre al 3, specificamente il 5 (*Penalizzazione*), 6 (*Assistenza e tutela delle vittime della tratta di persone*), 7 (*Condizione delle vittime della tratta di persone nello Stato d'accoglienza*) e 8 (*Rimpatrio delle vittime della tratta di persone*)².

L'esperienza e la sensibilità maturata in questi anni hanno messo in rilievo come l'individuazione e l'identificazione di una persona trafficata, se da un lato configurano un passaggio fondamentale per l'emersione di una vittima e per la messa a punto delle strategie *anti trafficking*, dall'altro richiedono la combinazione di risorse diverse, tra cui un elevato grado di professionalità da parte degli investigatori e la possibilità di utilizzare tutta una serie di strutture di supporto e di servizi indispensabili per garantire alla vittima condizioni di sicurezza e di prima assistenza.

Oggi, in alcuni Paesi, l'identificazione delle vittime non costituisce più una prerogativa esclusiva delle Forze di Polizia, poiché ad esse si affianca il lavoro di istituzioni e individui il cui contributo, nel rispetto dei rispettivi ruoli e competenze, può essere altrettanto importante, trattandosi di soggetti che prestano servizio in ambiti nevralgici relativamente all'area del disagio sociale, dell'immigrazione, della violenza contro la donna e ovviamente in forma specifica in ambito tratta, prostituzione e altre gravi forme di sfruttamento. Queste presenze plurali trovano la loro ragione di coesistere nel fatto che l'identificazione costituisce un momento fondamentale del meccanismo di protezione, e in genere di tutto il sistema di intervento a sostegno della persona vittima di tratta o di gravi forme di sfruttamento.

² Sono tuttavia ancora numerosi i Paesi nei quali la legislazione in materia di lotta alla tratta risulta essere incompleta se non inadeguata rispetto allo standard di riferimento fornito dalle Nazioni Unite.

Come riconosciuto nella *Linea guida 2 dei Principi e delle linee guida su diritti umani e tratta* messi a punto dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani³, documento di *soft law* che integra sotto il profilo diritti umani le previsioni vincolanti del Protocollo in materia di protezione e assistenza alle vittime, una valutazione inadeguata nella fase dell'identificazione può rappresentare la negazione dei diritti umani della persona trafficata o comunque di una serie di tutele che sono accordate a questi soggetti in virtù delle violazioni di cui sono vittime. Per questo motivo, le *Linee guida* sottolineano l'obbligo in capo agli Stati di operare con la dovuta diligenza nelle fasi di identificazione, sia degli autori dei reati in materia di tratta, sia delle vittime dei trafficanti. Questo significa di fatto assicurare che il processo di identificazione sia effettuato con procedure corrette e idonee a conseguire un risultato basato su elementi di certezza⁴. Commettere un errore nella fase di identificazione può avere implicazioni di vario tipo. Le più comuni concernono:

- a) il venir meno per la persona trafficata del diritto ad essere informata sul proprio status e perciò della possibilità di accedere a quelle misure di assistenza legale e di protezione che sono alla base del sistema di tutela degli altri diritti riconosciuti alle vittime di tratta;
- b) per gli investigatori il non poter usufruire delle informazioni ed eventualmente degli elementi di prova che sono indispensabili per perseguire sul piano penale i soggetti responsabili della tratta o, al contrario, per smascherare nell'immediatezza false vittime che rendono dichiarazioni mendaci *ad hoc* per regolarizzarsi;
- c) fino a tradursi in una potenziale rivittimizzazione delle stesse persone in situazioni di sfruttamento, di abuso e di violazione dei diritti umani fondamentali, nei casi di rimpatrio per mancata identificazione o per inadeguato esame del contesto di provenienza.

Per evitare queste situazioni, che comunque sono ancora largamente diffuse nello scenario europeo, è indispensabile non solo recepire la nozione di tratta data dall'art. 3 del *Protocollo delle Nazioni Unite alla Convenzione sul crimine transnazionale organizzato* attraverso un corredo normativo di diritto penale interno ai singoli Stati coerente con la qualificazione della condotta, così come proposta nella normativa internazionale, ma anche

³ Nazioni Unite, Alto Commissario per i Diritti Umani, Addendum al Rapporto presentato al Consiglio Economico e Sociale, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, 20 maggio 2002, E/2002/68/Add.1.

⁴ *Ibidem*.

favorire tra gli operatori di polizia, giudiziari e nei servizi sociali un'adeguata conoscenza degli elementi sostantivi di questo fenomeno.

Tanto si è detto sul fattore addizionale di criticità che crea la distinzione tra la nozione *trafficking in human beings* e quella di *smuggling of migrants*, vale a dire sostanzialmente la finalità dello sfruttamento in un qualche luogo diverso da quello di partenza che caratterizza la tratta piuttosto che il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Si tratta evidentemente di un elemento che non essendo sempre ovvio sul piano investigativo, ma che al contrario in molti casi può essere difficile da cogliere senza una valutazione *ad hoc* di alcuni indicatori, richiede di essere considerato alla luce di una particolare preparazione ed esperienza in materia da parte di tutti i soggetti coinvolti nell'identificazione.

Vi è perciò anche un problema di capacità tecnica delle istituzioni di contrastare e prevenire la tratta. Ciò significa che è compito dei governi garantire che le agenzie e i soggetti coinvolti nelle attività anti tratta e nella protezione e assistenza delle vittime siano messi nelle condizioni di svolgere il loro ruolo adeguatamente. Fondamentale è perciò la preparazione della polizia frontaliere, della polizia giudiziaria, della polizia postale, dei magistrati e dei giudici, in genere dei soggetti operanti nel settore dell'immigrazione, del personale consolare, dagli ispettori del lavoro, così come del personale impiegato nelle operazioni di mantenimento della pace e di polizia internazionale.

In questa direzione lo sforzo dei Paesi è stato del tutto disomogeneo (e probabilmente non potrebbe essere altrimenti) anche se il processo di progressivo allargamento dell'UE e il coinvolgimento sempre più pervasivo attorno al problema del *trafficking* di tutte le organizzazioni intergovernative operanti nella dimensione europea hanno fatto sì che cominciasse un confronto tra operatori anche a livello internazionale e si lavorasse a più livelli per la messa a punto di indicatori, di standard e di *sistemi di referral* locali, nazionali e anche sovranazionali, il cui obiettivo primo è quello di andare a integrare le attività investigative attraverso la conoscenza approfondita dei singoli territori.

Rimane il fatto che, anche nell'ultimo rapporto redatto per l'OSCE dal Rappresentante Speciale per la lotta al *trafficking*, si denuncia la discontinuità nell'impegno per uno sviluppo uniforme delle legislazioni in materia di tratta e l'insufficienza del

coordinamento delle misure *antitrafficking* e dei *sistemi di reporting*⁵ anche alla luce degli impegni previsti dal *Piano d'azione anti tratta* adottato nel 2003⁶.

Proprio in considerazione di questo gap, il Rappresentante Speciale ha sollecitato i governi a nominare Rapporteur nazionali con funzioni di *reporting* sulle misure adottate e sul grado di effettività della normativa anti tratta vigente a livello interno e a predisporre Commissioni Anti Tratta (*task force*) responsabili del coordinamento delle attività tra istituzioni pubbliche, nonché dello sviluppo di nuove misure per prevenire la tratta, punire i responsabili e proteggere le vittime.

Unitamente a carenze di tipo normativo e all'implementazione delle politiche anti tratta, in alcuni Paesi anche la mancanza di dati attendibili e di meccanismi di monitoraggio idonei a un esame del fenomeno in chiave di comparazione, rende indispensabile e urgente la necessità di sviluppare ricerche e indagini per migliorare le conoscenze complessive di un fenomeno che è in continua trasformazione e che presenta profili dal punto di vista delle modalità di conduzione dell'azione criminale sempre più complessi. Basti qui richiamare le problematiche che possono essere collegate all'uso delle tecnologie informatiche nel favorire lo sfruttamento sessuale e lavorativo e il riciclaggio dei proventi derivanti da queste attività o la diffusione sempre più consistente di situazioni di tratta interna in danno di soggetti stranieri vittime di *smuggling*.

2. Identificazione delle vittime di tratta, diritti umani e ruolo delle reti locali: verso l'affermazione di un modello *multi agency*

In questi anni, seppur limitatamente ad alcuni ambiti, questi elementi di debolezza sono stati parzialmente superati per quanto concerne le possibilità di individuazione, di identificazione e complessivamente di emersione delle situazioni di tratta laddove si sono costruite delle reti, anzitutto di carattere locale. Alla luce dell'esperienza oggi acquisita si può dire, senza timore di esagerare, che l'incremento nell'emersione delle vittime è cresciuto soprattutto laddove questi *networking* sono diventati veri e propri sistemi di intervento e nel contempo di monitoraggio del fenomeno nel territorio di operatività.

⁵ OSCE, Ufficio per il Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta di esseri umani, 2007: *A Platform for Action, Annual Report of the Osce Special Representative and Co-Ordinator for Combating Trafficking in Human Beings*, presentato alla riunione del Consiglio Permanente il 22 novembre 2007.

⁶ OSCE, *Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings*, luglio 2003.

Attraverso i protocolli di intesa si è dato spazio alla formalizzazione di sistemi di coordinamento effettivo tra attori diversi tesi a definire progettualità e prassi che di fatto vanno ad agevolare il contrasto a questi fenomeni, anche favorendo la collaborazione delle vittime nelle attività di indagine e in fase processuale. Questa finalità, pur nella garanzia per la vittima stessa di poter scegliere di non collaborare con l'autorità di polizia e con quella giudiziaria, è sicuramente cruciale per una maggior efficacia dell'intervento di contrasto alle reti criminali presenti in un determinato territorio e rappresenta anche un passaggio fondamentale per la maturazione della persona offesa, in termini di rielaborazione del proprio vissuto, e per il processo di *empowerment* complessivo del soggetto trafficato e di riscatto dalla situazione di asservimento vissuta.

Dal punto di vista dell'operato delle Forze di Polizia, un approccio che tiene conto degli attori presenti nel territorio, che valorizza la funzione sociale del lavoro delle Forze dell'Ordine, e che si apre anche al contatto con le comunità migranti, è coerente con le indicazioni di carattere regionale più attuali. In questi ultimi anni la costruzione di *partnership* nella prevenzione del crimine è stata più volte individuata come un tassello importante anche ai fini di un miglioramento dell'attività investigativa (si parla in questo ambito di «sicurezza partecipata», ovvero di una condivisione, anche operativa, da parte di più istituzioni operanti su un territorio della tutela di un bene primario quale quello della sicurezza dei cittadini). Questo passaggio, unitamente a una valorizzazione delle funzioni di servizio pubblico svolte dalle Forze dell'Ordine sono sottolineate con enfasi nel *Codice etico per una polizia democratica* che il Consiglio d'Europa ha adottato nel 20017.

Un altro elemento fondamentale nello sviluppo di maggiori capacità di portare a buon fine processi di identificazione di persone trafficate, anche sganciati da un'eventuale testimonianza delle vittime, è quello della formazione, sia di base che specialistica. La formazione e l'aggiornamento costituiscono un momento fondamentale della progettualità *anti trafficking*. Come rilevato in numerosi atti internazionali e regionali sia di *soft law*, che vincolanti sul piano normativo, la necessità di conoscenze di tipo specialistico, e in genere lo sviluppo di attività volte a sensibilizzare sul tema gli stessi operatori di polizia, si collega alla necessità di mettere a punto sistemi centrali di

⁷ Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, *The European Code of Police Ethics*, Rec. (2001) 10, 19 settembre 2001.

reporting e di coordinamento delle attività. Il carattere multidisciplinare delle conoscenze utili ad affrontare con gli strumenti più adeguati questo fenomeno e perciò la necessità di migliorare sempre i livelli di professionalizzazione espressi da tutti gli attori che entrano in campo nei casi di tratta e di grave sfruttamento, dovrebbe integrarsi a livello nazionale e permettere il funzionamento di un sistema di *referral* in grado di rispondere alle esigenze che i territori o gli operatori possono manifestare in un determinato momento.

Inoltre un sistema centralizzato costituirebbe anche una sede di confronto tra le prassi, in altre parole uno spazio nel quale far confluire le conoscenze e le esperienze maturate in materia permettendo così di fatto anche ai *decision makers* di operare delle scelte sulla base di valutazioni più certe circa le eventuali ricadute sul fenomeno stesso.

La necessità di monitorare l'evoluzione del *trafficking* a livello nazionale prevedendo all'interno di ogni Paese un'agenzia che coordini le esperienze di tutti i soggetti a contatto con la tratta e soprattutto di tutti i sistemi di *referral* e di monitoraggio attivati a livello locale è auspicata da tempo in ambito europeo dall'OSCE, già nel Piano d'azione adottato in occasione della riunione della Conferenza dei capi di governo di Maastricht nel 2003⁸ si raccomandava agli Stati di costruire *partnership* tra le istituzioni preposte alla repressione della tratta e la società civile, di mettere a punto linee guida per l'identificazione e organizzare team multidisciplinari che, operando in chiave *multy-agency* possano sviluppare buone pratiche in materia di attività di contrasto alla tratta e di protezione delle vittime. Tale indicazione viene anche dal Gruppo di esperti sulla tratta della Commissione europea⁹.

A livello locale, alcune esperienze di collaborazione maturate in Italia fra le Forze di Polizia, la magistratura, i servizi sociali o gli organismi della società civile abilitati alla messa a punto di programmi di protezione sociale per le vittime¹⁰, hanno di fatto permesso anche una più efficace e completa azione delle Forze dell'Ordine a partire proprio dalla possibilità di individuare e segnalare potenziali vittime, di prendere in carico persone a scopo di protezione con le quali è necessario costruire un rapporto di fiducia che possa favorire, oltre che la realizzazione di un percorso di assistenza e di reintegrazione della persona vittima, anche la maturazione della decisione di collaborare con l'autorità di polizia e quella giudiziaria, denunciando gli autori dello

⁸ OSCE, *Combating Trafficking in Human Beings*, Ministerial Council Decision n. 2/2003, dicembre 2003, e *Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings* (luglio 2003), *Protection and Assistance*, art. 3.

⁹ Riferimenti nel *Rapporto sulla tratta di esseri umani*, del Gruppo di esperti della Commissione europea, disponibile on line al sito web www.europa.eu.int.

¹⁰ Venezia è sicuramente una fra queste.

sfruttamento e perciò fornendo testimonianza nelle sedi processuali. Questi sistemi di collaborazione hanno anche il vantaggio di migliorare complessivamente la conoscenza del fenomeno nei singoli territori di operatività, in termini, sia di profilo delle vittime, sia di modalità di conduzione delle attività di sfruttamento e perciò del *modus operandi* delle reti criminali.

Oggi in alcuni contesti le attività *multi agency* realizzate a livello locale (polizia, servizi sociali, sistema giudiziario ma anche agenzie educative, sistema sanitario) permettono di fatto un sistema di intervento in grado di offrire nell'immediato quei servizi e quelle risposte ai bisogni delle vittime, che da un lato rispondono al paradigma diritti umani, dall'altro aiutano a creare condizioni favorevoli al contrasto e alla repressione della tratta e nel contempo favoriscono lo sviluppo di attività di prevenzione e di sensibilizzazione su cui oggi c'è probabilmente molto da dire oltre che da fare. Basti pensare che nell'identificazione, se si fa riferimento al caso italiano, non si può non tener conto del ruolo fondamentale che assolve il cliente. Questo fattore, probabilmente riconducibile al tipo di modello prostituzionale adottato nei singoli Paesi, trova peraltro conferma anche a livello europeo, soprattutto laddove esistono sistemi di protezione che possono essere in grado di raccogliere questo tipo di segnalazione o meccanismi del tipo numeri verdi che agevolano il contatto con il pubblico.

A questo proposito la riflessione oggi in corso in molti Paesi e nelle organizzazioni intergovernative sul nesso che collega politiche prostituzionali e tratta, dovrebbe indurre a non nascondersi dietro esigenze di tipo istituzionale, e ad ammettere che le agenzie di *law enforcement* sono in grado di dare visibilità al fenomeno della tratta in proporzioni del tutto inferiori a quello che in qualche modo, in termini di individuazione di vittime di sfruttamento sessuale, riescono a fare i servizi, anche grazie al contributo che arriva dai clienti.

Si può dire oggi che nelle situazioni in cui i sistemi territoriali funzionano in modo efficace sulla base di prassi sperimentate e istituzionalizzate si realizza un processo che, partendo da un primo intervento di contatto/aiuto/colloquio/sicurezza/protezione conduce all'identificazione per tendere alla collaborazione. In altre parole l'identificazione sviluppa i sistemi di protezione e promuove la collaborazione.

È importante perciò verificare la qualità dei servizi offerti dalle

¹¹ E/2002/68/Add.1, *Guideline 2: Identification of Trafficked Persons and Traffickers*: «Trafficking means much more than the organized movement of persons for profit. The critical additional factor that distinguishes trafficking from migrant smuggling is the presence of force, coercion and/or deception throughout or at some stage in the process – such deception, force or coercion being used for the purpose of exploitation. While the additional elements that distinguish trafficking from migrant smuggling may sometimes be obvious, in many cases they are difficult to prove without active investigation. A failure to identify a trafficked person correctly is likely to result in a further denial of that person's rights. States are therefore under an obligation to ensure that such identification can and does take place.

States are also obliged to exercise due diligence in identifying traffickers, including those who are involved in controlling and exploiting trafficked persons. States and, where applicable, intergovernmental and non-governmental organizations, should consider:

1. Developing guidelines and procedures for relevant State authorities and officials such as police, border guards, immigration officials and others involved in the detection, detention, reception and processing of irregular migrants, to permit the rapid and accurate identification of trafficked persons.
2. Providing appropriate training to relevant State authorities and officials in the identification of trafficked persons and correct application of the guidelines and procedures referred to above.
3. Ensuring cooperation between relevant authorities, officials and nongovernmental organizations to facilitate the identification and provision of assistance to trafficked persons. The organization and implementation of such cooperation should be formalized in order to maximize its effectiveness.
4. Identifying appropriate points of intervention to ensure that migrants and potential migrants are warned

agenzie, governative e non governative, la loro competenza e la loro capacità di mettersi in rete, e svolgere il loro ruolo disponendo di personale specializzato che sappia relazionarsi nel sistema di *referral* nazionale.

3. Identificazione della vittima e diritti umani: principali strumenti internazionali e regionali di riferimento

Sotto il profilo paradigma diritti umani, la rilevanza dell'individuazione e dell'identificazione dei soggetti coinvolti nel *trafficking* è immediatamente evincibile osservando la struttura della Raccomandazione contenente i *Principi e le linee guida su diritti umani e tratta*, messa a punto dall'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite. La *Linea guida 2*, dedicata a questo specifico profilo del *trafficking*, segue quella relativa alla promozione e protezione dei diritti umani. Questa sequenza è indicativa di come l'attenzione alla persona e il riferimento al codice dei diritti umani non possa che trovare applicazione fin dal primo momento di contatto e individuazione della vittima e perciò nella fase di identificazione¹¹. Le Raccomandazioni formulate dall'Alto Commissario fanno espresso riferimento alla necessità di sviluppare modelli relativi a prassi e procedure in materia di identificazione per chi opera con soggetti che potenzialmente possono essere vittime di tratta, allo scopo di consentire una più rapida e precisa identificazione delle persone trafficate e di evitare confusione tra situazioni di *smuggling* e di *trafficking*. Gli Stati dovrebbero poi fornire un'adeguata formazione ai funzionari pubblici che si occupano di immigrazione per agevolare l'identificazione delle persone trafficate e applicare correttamente le *Linee guida* e le procedure di cui sopra. Un altro passaggio fondamentale è rappresentato nel documento dell'Alto Commissario per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, dalla necessità di costruire meccanismi di cooperazione tra le diverse istituzioni in modo da massimizzare l'efficacia delle azioni di protezione, di contrasto e di prevenzione. E, a questo proposito, i governi dovrebbero intervenire anche sui potenziali migranti, o comunque su chi si accinge a migrare, con attività di informazione e sensibilizzazione in cui si segnalano i possibili pericoli e le conseguenze della tratta e si offrono informazioni

utili a trovare e ricevere assistenza, se necessario. In questo caso si pensi al ruolo delle ambasciate o dei presidi di frontiera. Sotto il profilo delle responsabilità, per le *Linee guida* gli Stati dovrebbero assicurare che le persone trafficate non siano perseguite per le violazioni delle leggi in materia di immigrazione o per le attività illecite in cui si sono trovate ad essere coinvolte in conseguenza diretta della loro situazione di soggetti vittime di tratta. Tale indicazione è contenuta anche all'art. 26 della Convenzione del Consiglio d'Europa che stabilisce che ciascun Stato possa non comminare sanzioni penali alle vittime che sono state coinvolte in attività illecite quando siano state costrette in relazione alla loro condizione di trafficate. In nessun caso le persone trafficate dovrebbero essere tenute nei centri di permanenza temporanea o in altri luoghi di custodia. Queste garanzie dovrebbero essere completate dalla possibilità di accedere alle procedure per la presentazione della domanda di asilo, sia da parte della persona vittima di tratta che di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, nel quadro del rispetto del principio di *non-refoulement* previsto dalla *Convezione delle Nazioni Unite relativa allo status dei rifugiati* (art. 33)¹² e del diritto alla libertà e alla sicurezza sancito dalla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (art. 5)¹³. Peraltro, la problematica del riconoscimento dello status di rifugiato alle vittime di tratta è oggi delineata in modo chiaro dall'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite nelle *Linee guida* preparate proprio per favorire l'utilizzo da parte degli Stati di questo specifico tipo di protezione umanitaria¹⁴. E, a questo proposito, va ricordato che gli Stati debbono garantire che le persone non vengano allontanate dal territorio prima di essere identificate e che, nel caso vi sia il sospetto di *trafficking*, siano predisposte misure per la loro assistenza e protezione fintanto che non sia accertata la loro reale condizione.

Oggi specifiche tutele per le persone che si sospetta possano essere vittime di tratta sono contemplate nella *Convenzione del Consiglio d'Europa per la lotta contro la tratta di esseri umani*¹⁵. Questa Convenzione, nel definire lo standard più elevato per ciò che concerne la tutela dei diritti umani, relativamente all'identificazione, all'art. 10 traduce in forma vincolante per gli Stati parte i *Principi* e le *Linee guida su diritti umani e tratta* dell'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite. Non senza significato questo articolo si colloca nel testo della

about possible dangers and consequences of trafficking and receive information that enables them to seek assistance if required.

5. Ensuring that trafficked persons are not prosecuted for violations of immigration laws or for the activities they are involved in as a direct consequence of their situation as trafficked persons.

6. Ensuring that trafficked persons are not, in any circumstances, held in immigration detention or other forms of custody.

7. Ensuring that procedures and processes are in place for receipt and consideration of asylum claims from both trafficked persons and smuggled asylum seekers and that the principle of non-refoulement is respected and upheld at all times».

¹² Adottata il 28 luglio 1951 dalla Conferenza dei plenipotenziari sullo status dei rifugiati e degli apolidi, entrata in vigore il 22 aprile 1954.

¹³ Adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 4 novembre 1960, entrata in vigore il 3 settembre 1953.

¹⁴ UNHCR, Hrc/Gip/06/07, *Guidelines on International Protection: The Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons at Risk of Being Trafficked*, 7 aprile 2006.

¹⁵ *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, adottata a Varsavia il 16 maggio 2005, entrata in vigore il 1° febbraio 2008.

Convenzione al Capitolo III: *Misure di protezione e di promozione dei diritti delle vittime, che garantiscano la parità tra le donne e gli uomini*. Il comma 1 di questo articolo pone degli obblighi alle parti in materia di identificazione e li ricollega all'art. 14 della stessa Convenzione relativo al rilascio dei permessi di soggiorno. Si tratta di una disposizione dalla quale traspare l'esigenza di stimolare la sensibilità al problema del *trafficking* per evitare che, nella fase di identificazione, persone di fatto trafficate vengano considerate come immigranti illegali, prostitute o lavoratori clandestini e finiscano punite o rimpatriate nei loro rispettivi Paesi senza aver ricevuto alcun aiuto, in aperta violazione dei diritti umani.

Per ovviare a questo tipo di problematiche, l'art. 10, al primo comma, richiede che le Parti si assicurino, da un lato, che le loro autorità competenti dispongano di persone che sono state formate e qualificate nella prevenzione e nella lotta alla tratta di esseri umani e nell'identificazione delle vittime, specie dei minori, e nel loro sostegno, e, d'altra parte, che le stesse autorità cooperino tra di loro e con le organizzazioni che svolgono attività di assistenza. Anche nel caso in cui il processo di identificazione non sia terminato, quando vi sono ragionevoli motivi per credere che la persona è una vittima, è necessario non procedere all'espulsione per evitare che i diritti che sono riconosciuti alle vittime siano annullati con l'allontanamento dal territorio e vengano in questo modo meno anche le possibilità di raccogliere le testimonianze ai fini delle indagini. Perciò la Convenzione non richiede di essere di fronte a un caso di tratta accertato per non allontanare la persona, bensì di attendere il completamento del procedimento di identificazione per determinare definitivamente se la persona sia o meno vittima della tratta. Per questo motivo la Convenzione prevede che le persone, per le quali «esistono ragionevoli motivi per credere» che siano vittime di tratta, godano, durante la procedura di identificazione, delle misure di assistenza di cui all'art. 10, commi 1 e 2.

Relativamente ai minori il comma 3 chiede alle Parti di presumere che una vittima sia un minore se ci sono motivi per crederlo e se esiste incertezza circa la sua età. Nell'attesa che venga verificata questa, al minore devono essere accordate speciali misure di protezione, in conformità ai diritti definiti in particolare dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei minori. Nel caso di minori vittime della tratta non accompagnati le

Parti devono provvedere a far rappresentare il minore da un tutore legale, da un'organizzazione o da un'autorità che sia incaricata di agire nel superiore interesse del minore.

In tema di identificazione nel quadro del paradigma diritti umani quando si considera questa Convenzione, e più in generale la problematica dell'emersione della vittima, è necessario considerare oltre che l'art. 10 anche l'art. 13, letto in combinato con il 14. L'art. 13 concerne il *Periodo di recupero e di riflessione* e va perciò a innestarsi direttamente sulla disposizione successiva, l'art. 14, relativo al rilascio del *Permesso di soggiorno*. L'art. 13 è rilevante per quei soggetti che risultano illegalmente presenti sul territorio di una delle Parti o che sono legalmente residenti con un permesso di soggiorno a breve termine introducendo al comma 1, per le vittime che soggiornano illegalmente, un periodo di recupero e di riflessione durante il quale non possono essere espulse dal territorio in cui si trovano. La Convenzione chiede alle Parti di stabilire, con legge nazionale, un periodo della durata minima di 30 giorni per permettere alle persone trafficate di ristabilirsi e di sfuggire all'influenza psicologica dei trafficanti e nel contempo di maturare una decisione sulla «cooperazione con le autorità competenti» nelle procedure penali contro gli autori della tratta di esseri umani. Questa misura serve sostanzialmente a far sì che la vittima sia consapevole delle proprie scelte e perciò sia anche migliore la qualità della sua testimonianza. Una decisione consapevole implica, come è noto, che la vittima sia nei limiti del possibile tranquilla e conosca le misure di protezione e di assistenza di cui potrà beneficiare così come i possibili procedimenti giudiziari a carico degli autori della tratta.

Il periodo di recupero e di riflessione stabiliti nell'art. 13 comma 1 non devono essere confusi con il permesso di soggiorno previsto dall'art. 14 comma 1.

Anche la decisione di cooperare o di non cooperare con le autorità competenti non esclude l'obbligo di testimoniare quando questo viene richiesto da un giudice. L'art. 13 comma 1 non può quindi servire da base giuridica a una persona che a ciò fosse tenuta per legge per rifiutarsi di testimoniare e non pregiudica l'attività investigativa e il perseguimento dei fatti criminosi. Per quanto concerne la durata, la Convenzione specifica che la durata del periodo di recupero e di riflessione deve essere di almeno 30 giorni, ma in realtà da più parti si è messa in eviden-

za la necessità di accordare un periodo di tre mesi durante il quale non è possibile espellere le vittime.

Il periodo di riflessione può essere l'anticamera per un permesso di soggiorno. La Convenzione stabilisce due criteri: al comma 1 si riconosce che il rilascio del permesso di soggiorno si può rendere necessario per la situazione personale della vittima o in ragione della sua cooperazione con le autorità competenti ai fini delle indagini o del procedimento penale. Questi criteri hanno lo scopo di permettere alle Parti di scegliere tra il rilascio di un permesso di soggiorno in cambio della collaborazione con le autorità di polizia e il rilascio di un permesso di soggiorno sulla base delle esigenze delle vittime o di adottare queste due opzioni simultaneamente. Le Parti possono perciò rilasciare permessi di soggiorno in entrambe le situazioni. Tale disposizione riflette a pieno titolo la scelta fatta dal legislatore italiano già nel 1998 con l'art. 18 del Testo Unico, 25 luglio 1998, n. 286 sull'immigrazione, che precorrendo l'orientamento ora delineatosi anche a livello regionale, coniugava le esigenze di repressione con la tutela delle vittime realizzando di fatto uno strumento di protezione (permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale) per lo straniero sottoposto a violenza o a grave sfruttamento, quando vi sia pericolo per la sua incolumità per effetto di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione criminale o delle dichiarazioni rese in un procedimento penale. Il meccanismo in questione, articolato in un doppio canale di accesso alla protezione, attraverso il percorso giudiziario o attraverso il percorso sociale rappresenta una novità nel panorama normativo della protezione della vittima e della vittima/testimone in quanto se da una parte sgancia la tutela della persona dall'obbligo di denuncia alla polizia giudiziaria, dall'altro non confligge con le esigenze investigative e giudiziarie poiché anche il percorso sociale può sfociare in un procedimento giudiziario essendo il Questore, quale soggetto deputato al rilascio del permesso di soggiorno, un pubblico ufficiale e perciò obbligato a riferire all'autorità giudiziaria le situazioni di violenza e di sfruttamento che costituiscono delitti procedibili di ufficio.

Tale schema è oggi riprodotto secondo la stessa doppia logica nella Convenzione del Consiglio d'Europa che lascia la decisione della durata del permesso di soggiorno alla discrezione degli Stati parte. Su questa materia la *Direttiva del Consiglio dell'Unione Europea 2004/81*¹⁶ riguardante il titolo di soggiorno da rila-

¹⁶ Direttiva 2004/81/CE del Consiglio del 29 aprile 2004.

sciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti stabilisce un periodo minimo di sei mesi (rinnovabili).

Vi è da dire a questo proposito che la protezione dei diritti umani delle persone trafficate deve comunque costituire l'elemento fondamentale sul quale innestare le procedure dettate dalla norme interne in questi casi. I *Principi e le linee guida su diritti umani e tratta* dell'Alto Commissario per i Diritti Umani delle Nazioni Unite sono assolutamente espliciti nell'affermare che «i diritti umani delle persone trafficate devono essere al centro di tutti gli sforzi per prevenire e contrastare la tratta e per proteggere, assistere, e risarcire le vittime. Le misure anti tratta non debbono confliggere con i diritti umani e la dignità delle persone e in particolare di quelle che sono state trafficate, i migranti, le persone sfollate interne, i rifugiati e i richiedenti asilo»¹⁷. Il documento prosegue poi al *Principio 7* precisando che la protezione e la cura dovrebbero essere accordate a *prescindere dalla capacità o dalla volontà della persona trafficata di cooperare nel procedimento legale*. Di fatto, la situazione che molte persone coinvolte nel *trafficking* vivono non permette loro di poter cogliere, nel momento di contatto con la polizia o nelle situazioni in cui si offre aiuto e protezione, di sottrarsi allo sfruttamento e alla violenza di cui sono vittime per molteplici ragioni. Ecco la funzione fondamentale del periodo di riflessione e dell'importanza che questo tempo sia adeguato a permettere alla vittima di maturare la decisione che la porterà alla collaborazione con l'autorità giudiziaria fornendo informazioni utili al contrasto della tratta.

¹⁷ E/2002/68/Add.1, doc. cit.: «The primacy of human rights:

1. The human rights of trafficked persons shall be at the centre of all efforts to prevent and combat trafficking and to protect, assist and provide redress to victims.
2. States have a responsibility under international law to act with due diligence to prevent trafficking, to investigate and prosecute traffickers and to assist and protect trafficked persons.
3. Anti-trafficking measures shall not adversely affect the human rights and dignity of persons, in particular the rights of those who have been trafficked, and of migrants, internally displaced persons, refugees and asylum-seekers».

4. Strumenti di monitoraggio, indicatori di tratta, materiali di formazione e di sensibilizzazione

Sotto il profilo più strettamente operativo, la centralità della fase dell'individuazione e dell'emersione delle vittime di tratta ha portato oggi sostanzialmente a sviluppare sia la questione degli strumenti di monitoraggio per l'identificazione che tutta una serie di indicatori e meccanismi procedurali considerati utili alla messa a punto di processi di identificazione efficaci dal punto di vista dell'intervento investigativo e nel contempo

rispettosi dei diritti e della dignità della persona che si pensa essere trafficata.

Il tema del monitoraggio rappresenta rispetto all'identificazione vera e propria, un *unicum*. Si tratta di fatto di momenti e situazioni interconnesse, sia sul piano analitico che su quello operativo. Per dare un'idea di quanto sia importante pensare allo sviluppo di metodi osservativi più aderenti alla dimensione reale del fenomeno, basti pensare che sotto il profilo quantitativo le reali proporzioni della tratta di esseri umani non sono mai state accuratamente valutate per una serie di ragioni, quali ad esempio le differenze tra le definizioni elaborate dai diversi attori coinvolti, la mancanza di adeguate misure di monitoraggio delle aree in cui lo sfruttamento ha luogo e le diverse strategie di occultamento adottate dai trafficanti. Laddove non vi è un intervento e un controllo sistematico sul territorio risulta difficile formulare delle valutazioni anche a livello locale. Di conseguenza, le stime relative al numero di vittime continuano ad apparire molto distanti tra loro in tutta la rapportistica. Ovviamente quella di raggio internazionale mette in luce questo problema in modo più evidente rispetto ad ambiti di osservazione più circoscritti. Ad esempio, nel 2003, il *Rapporto sul traffico di esseri umani* del Dipartimento di Stato americano stimava che ogni anno in tutto il mondo le vittime di tratta potessero essere tra le 700.000 e le 900.000; nello stesso periodo, l'UNICEF ipotizzava che ogni anno fossero più di 1.000.000 i bambini trafficati, mentre secondo i calcoli dell'Unione Europea le vittime provenienti dai Paesi dell'Est europeo e destinate ai Paesi dell'occidente erano tra le 175.000 e le 250.000 l'anno.

Tutti sono però concordi nel riconoscere che vi è un incremento delle gravi situazioni di sfruttamento registrabile a livello locale, regionale e intercontinentale, un crescente grado di strutturazione dell'attività delle organizzazioni criminali, un aumento del numero di minori trafficati nonché uno sviluppo esponenziale dei profitti ricavati da queste attività illecite.

La possibilità di disporre di strumenti e di misure per il monitoraggio del fenomeno, l'individuazione e l'identificazione delle vittime sostanzialmente rappresenta la risposta più valida alla necessità di perfezionare dal punto di vista procedurale alcuni passaggi fondamentali nel processo di emersione della persona trafficata e dei reati collegati alle situazioni di grave sfruttamento. Queste procedure debbono svilupparsi a livello locale, ri-

spondere alle specifiche esigenze del territorio e dei soggetti che in quel contesto operano, darsi una struttura a sistema e confluire in meccanismi di *referral* possibilmente coordinati a livello nazionale da una struttura unica.

Oggi, come anticipato sopra, il monitoraggio in alcuni Paesi è costituito da una serie di *networks* e di strutture di *referral* che, nel tentare di capitalizzare l'esperienza e le informazioni acquisite nel tempo, di fatto tendono a farsi sistema rispetto alla necessità di delineare il fenomeno nelle sue caratteristiche salienti e nelle sue continue modificazioni. Il sistema di monitoraggio in questi anni ha funzionato da vettore per la conoscenza dello sviluppo e dell'evoluzione del *trafficking* a diversi livelli, compreso quello normativo. È indubbio infatti che lo sforzo che molti Paesi stanno facendo per aggiornare la normativa interna, e più in generale le politiche in materia di lotta alla tratta e alle gravi forme di sfruttamento, derivi dalla consapevolezza della necessità di revisionare gli strumenti legali di contrasto per poter essere più incisivi nell'azione repressiva e adeguarsi agli standard internazionali.

Tutta la manualistica messa a punto sul problema dell'identificazione della persona trafficata parte dal dato normativo, dalla necessità di conoscere la nuova cornice giuridica entro la quale è inserita la tratta, ed è tesa a definire una serie di indicatori possibili che possono aiutare l'investigatore nel far venire alla luce situazioni di *trafficking*. Di fatto proprio il nuovo quadro giuridico sopranazionale e il carattere transnazionale del fenomeno, hanno reso necessaria la diffusione di una cultura nuova circa la rilevanza della normativa internazionale su alcune materie in particolare. È infatti indispensabile quando si considerano talune condotte criminali tener conto dei riferimenti normativi offerti oggi dal diritto internazionale e da quello sviluppato a livello regionale e dall'altro fare tesoro dell'esperienza, per quanto ancora embrionale e poco diffusa, dei sistemi di *referral* quali spazi fondamentali per la raccolta di dati cruciali, come ad esempio quelli relativi all'aggiornamento del profilo delle vittime, ai gruppi criminali e alle modalità di gestione dello sfruttamento, alla comparazione delle prassi e soprattutto all'organizzazione delle reti che a livello nazionale dovrebbero offrire delle risposte rapide ed efficaci alle esigenze di assistenza e protezione delle persone trafficate o presunte tali ogni qual volta se ne ravvisa l'esigenza.

Sotto il profilo diritti umani vi è da sottolineare che gli strumenti che permettono il monitoraggio e che facilitano l'individuazione e l'identificazione di una vittima sono dei vettori di garanzia per la protezione del soggetto trafficato e per la salvaguardia della sua dignità personale. Tale evidenza è oggi assunta in tutta la manualistica prodotta, ove si riconosce che il processo di identificazione delle situazioni riferibili al *trafficking* è alla base e costituisce il presupposto per l'applicazione delle norme a tutela e protezione della persona trafficata, sia con riferimento allo scenario legislativo regionale e comunitario, sia alla luce degli obblighi che derivano dai trattati e dalle convenzioni internazionali sui diritti umani e dallo stesso *Protocollo alla Convenzione sul crimine transnazionale organizzato per prevenire, sopprimere e punire la tratta di persone specialmente donne e bambini*.

5. Investigazione e condizione delle vittime di tratta

L'identificazione rappresenta oltre che il vettore del paradigma diritti umani nelle situazioni di grave sfruttamento e il motore dei sistemi di *referral*, un momento fondamentale per il perseguimento dei trafficanti e per la messa a punto di un sistema adeguato di emersione e protezione delle vittime di tratta.

Il processo di identificazione si sviluppa generalmente in tre momenti diversi che comprendono:

- a) primo contatto in cui si effettua la valutazione di una serie di indicatori preliminari, comportamentali e oggettivi, vale a dire di elementi che possono essere considerati anche prima del colloquio con la presunta vittima;
- b) il colloquio con la vittima che sarà teso ad acquisire elementi fondamentali che possano confermare o smentire la tratta attraverso una serie di domande incentrate sulle fasi di reclutamento, trasporto e sfruttamento e rafforzare o ridimensionare gli indicatori preliminari;
- c) una valutazione successiva dell'insieme degli elementi probatori eventualmente disponibili che può portare alla denuncia.

È necessario sempre tenere a mente che l'identificazione non annulla la possibilità di errore circa la valutazione sull'effettiva condizione di vittima della tratta. In questo senso l'esperienza insegna che la possibilità di mettere a fuoco in modo preciso la situazione è anche legata alla conoscenza che gli operatori locali

maturano sul fenomeno nel territorio in cui operano.

Generalizzando, è possibile riferirsi a delle prassi che, nel mettere al centro la presunta persona trafficata e i diritti umani di cui è titolare, evitino situazioni di vittimizzazione e di criminalizzazione e considerino la sicurezza della vittima e di chi le è vicino la preoccupazione principale.

La complessità delle situazioni riferibili al *trafficking* fa sì che molto spesso l'identificazione di una persona trafficata richieda un lavoro prolungato nel tempo. Ciò è dovuto a molteplici ragioni. Queste circostanze non giustificano un'eventuale sottovalutazione del rischio che deriva dalla mancata identificazione di una situazione di tratta, quando ad esempio, le esigenze investigative impongono un'accelerazione dei tempi, o quando i contatti sono troppo superficiali, frettolosi e condotti da personale non professionalmente preparate a questo specifico tipo di situazioni e perciò non in grado di sviluppare una comunicazione efficace e una valutazione corretta sulla reale situazione della persona.

Perciò, anzitutto in assenza di elementi che diano una indicazione certa sulla situazione reale della persona che si presume essere trafficata, e in attesa di ulteriori riscontri, si dovrebbe poter accordare lo stesso tipo di protezione che è riconosciuto alle vittime. È necessario infatti tener conto delle difficoltà che vi possono essere, sia per gli investigatori, sia per la persona coinvolta, a dimostrare in tempi rapidi di essere di fronte a una situazione configurabile come tratta, e in questo senso, la concessione del beneficio del dubbio nei confronti di una persona che dichiara di essere stata sottoposta a forme di assoggettamento e sfruttamento gravi riconducibili potenzialmente al *trafficking* o di una persona segnalata dai servizi sociali o dagli organismi della società civile operanti in questo ambito, diventa un'opzione imprescindibile¹⁸. Bisogna anche considerare che molto spesso il contributo che arriva dalle vittime nella fase iniziale di contatto è estremamente vago, confuso e fragile sotto il profilo delle dichiarazioni e perciò sul piano dell'accertamento del reato, poiché non è infrequente, anzi risulta in chiaro aumento, l'assenza assoluta di consapevolezza o di percezione della propria condizione da parte della vittime. Perciò l'auto-identificazione può essere difficile, specialmente nei casi rientranti nelle cosiddette *situazioni di abuso di una posizione di vulnerabilità*. Inoltre bisogna sempre mettere in primo piano quanto

¹⁸ Ai fini della *Decisione-quadro del Consiglio relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale* (2001/220/GAI), per «organizzazione di assistenza alle vittime» si intende un'organizzazione non governativa, legalmente stabilita in uno Stato membro, la cui attività gratuita di assistenza alle vittime di reati prestata negli opportuni termini completa l'attività dello Stato in questo campo (art. 1, b).

sia difficile e rischioso per una persona trafficata rilasciare dichiarazioni di fronte alla minaccia e al timore di rappresaglie che si estendono ai congiunti, in modo particolare ai figli, e alla possibilità di essere rimpatriate o di subire un aggravamento delle condizioni di dipendenza. Accade anche che una vittima abbia difficoltà a fare delle dichiarazioni per l'impossibilità materiale e psicologica di riferire le situazioni di cui è stata protagonista, perché non è in grado di esternare nulla o semplicemente perché non può offrire agli investigatori le risposte che essi si aspettano quando una persona manifesta la volontà di collaborare.

Proprio questi elementi di criticità, unitamente alla necessità di accentuare le attività di contrasto, fanno sì che l'adozione di un approccio pro-attivo all'identificazione, e la messa a punto di misure e situazioni tese a ridare fiducia alle persone trafficate per poter arrivare alla formulazione di denunce delle condizioni di sfruttamento, siano indispensabili per la lotta alla tratta.

Un altro elemento di riflessione riguarda il fatto che nelle fasi di identificazione, le misure di allontanamento non dovrebbero essere prese in considerazione quando non si sono acquisiti elementi certi che escludano che si è di fronte a una persona trafficata. Si tratta peraltro di indicazioni che oggi sono supportate sul piano regionale ad esempio dalla Convenzione del Consiglio d'Europa in materia di tratta, e perciò riconosciute anche sul piano giuridico. In linea con questo tipo di approccio, l'arresto e la detenzione dovrebbero essere evitati, mentre si dovrebbe favorire l'accesso ai servizi di assistenza, indipendentemente dal fatto che la persona stia collaborando con la polizia o dia segnali in questo senso. Questa situazione, si è visto, aiuta la vittima ad acquisire maggiore consapevolezza di se stessa e favorisce la collaborazione in un momento successivo al primo contatto.

La necessità perciò di fare riferimento a un sistema di indicatori per l'identificazione delle vittime di tratta che sia tenuto in costante aggiornamento allo scopo di recepire le modificazioni che intervengono nel processo a tutti i livelli è fondamentale per pensare di migliorare l'attività investigativa e giudiziaria ma anche per perfezionare il sistema di protezione e assistenza alla vittima.

Nel quadro dell'attività di investigazione la protezione dei diritti umani della persona trafficata deve costituire una priorità. Il periodo di riflessione, la costruzione di un rapporto di fiducia

con l'autorità di polizia, la possibilità di immaginare un futuro diverso da parte delle persone trafficate e di poter essere accompagnate per un periodo di transizione verso una situazione personale che permetta la realizzazione del progetto migratorio, sono elementi fondamentali per lottare contro questo crimine. Nel caso poi che l'identificazione si sviluppi sulla base di servizi di controllo del territorio (rete), è ancor più importante che i diritti umani delle persone siano messi al primo posto. Sono queste le situazioni nelle quali le persone non in regola con i documenti per il soggiorno possono essere identificate come immigrati irregolarmente soggiornanti e venire rimpatriate. È importante in questi casi, così come quando si opera nei centri di permanenza temporanea e in genere nelle strutture preposte a controlli di tipo amministrativo, utilizzare metodiche per l'identificazione idonee a far emergere situazioni di tratta attraverso l'impiego di personale esperto in materia la cui presenza è da ritenersi assolutamente indispensabile.

6. Modalità di identificazione e sistemi di *referral*

In alcuni Paesi, seppur da poco tempo, vi è il tentativo di mettere a punto strumenti di vario tipo per l'identificazione delle vittime, costruiti sostanzialmente tenendo conto di una serie di indicatori sulla base del profilo delle vittime presenti in un determinato territorio. Questi strumenti cercano anche di delineare possibili elementi di riferimento per quanto concerne il *modus operandi* e le caratteristiche principali dei soggetti coinvolti attivamente nella tratta a tutti i livelli.

Il tentativo di sistematizzare le informazioni e costruire dei pacchetti che possano essere utilizzati anche nella formazione del personale di polizia, di quello giudiziario e tra gli operatori sociali rappresenta, da una parte l'esito dello sviluppo dei sistemi di *referral*, dall'altro anche un presupposto per la loro implementazione poiché possono agevolare il sistema di raccolta delle informazioni¹⁹. Un rischio da evitare è senza dubbio quello legato alla possibilità che si vengano a sviluppare degli stereotipi che possono portare a una sovrapposizione del numero delle potenziali vittime di tratta in alcuni contesti a totale discapito di altri che invece richiederebbero l'utilizzo di indicatori diversi per essere monitorati e per poter sviluppare una corretta emersione

¹⁹ Sui sistemi di *referral* cfr.: T. Kroeger, J. Malkoc J.E.B.H., *National Referral Mechanisms: Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook*, Varsavia, OSCE-ODIHR, 2004.

dei soggetti coinvolti secondo parametri in grado di fornire indicazioni più vicine al dato di realtà.

A livello nazionale vanno comunque sostenute tutte le iniziative di creazione di *checklist* che possono diffondere un grado di conoscenza più approfondito del fenomeno, facilitando le attività di collaborazione tra forze di polizia, autorità giudiziaria e servizi sociali. È evidente che l'esistenza di strumenti in qualche modo utili a fornire parametri per l'identificazione non può in alcun modo sostituirsi, anche parzialmente, a un'attività di valutazione caso per caso. Questo significa peraltro che gli indicatori sulla tratta dovrebbero essere aggiornati sistematicamente e declinati in modo specifico tenendo conto delle diverse situazioni di tratta, dei nuovi ambiti di sfruttamento e dello sviluppo del *modus operandi* dei gruppi e dei soggetti attivi nel crimine.

Sotto il profilo dell'identificazione un capitolo importante e delicato riguarda i *minori vittime* e le prassi da adottare in questi casi. Tutti gli indicatori sono concordi nel segnalare un incremento del coinvolgimento di questi soggetti. È necessario nei loro confronti agire conformemente agli standard internazionali in materia di protezione dei diritti umani del minore (in particolare gli artt. 1 e 3 della *Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia* rispettivamente riguardanti la definizione di minore e il principio del miglior interesse del minore) e sulla base della definizione di minore trafficato contenuta all'art. 3 del *Protocollo delle Nazioni Unite per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, specialmente di donne e bambini*, all'art. 1 della *Decisione quadro sulla lotta contro la tratta di esseri umani* e all'art. 4 della *Convenzione del Consiglio d'Europa per l'azione contro la tratta di esseri umani*.

Nell'identificazione dei minori vittime di tratta un ruolo primario per la messa a punto di indicatori fondamentali lo ha assolto in questi anni l'UNICEF²⁰, mentre recentemente, per ciò che concerne lo sfruttamento lavorativo, altro ambito criminale in forte espansione, è importante l'attività dell'OIL²¹ nella messa a punto di materiali *ad hoc* per la formazione e le indagini in materia.

Complessivamente in questi ultimi anni, anche grazie ai finanziamenti comunitari, molti progetti sono stati sviluppati in questa direzione, e oggi, soprattutto in materia di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, sono tanti i manuali per le Forze dell'Ordine e la magistratura realizzati allo scopo di trasferire l'e-

²⁰ Oltre alle *Linee guida* messe a punto dalla Commissione per la prevenzione del crimine e la giustizia penale, *Guidelines on Justice Matters Involving Child Victims and Witnesses of Crime*, Vienna, 2005 si veda anche UNICEF, *Guidelines for Protection of the Rights of Children Victims of Trafficking in Southeastern Europe*, maggio 2003.

²¹ OIL, *Human Trafficking and Forced Labour Exploitation – Guidance to Legislation and Law Enforcement, Special Action Programme to Combat Forced Labour*, Ginevra, 2005, e OIL, *Trafficking for Forced Labour: How to Monitor the Recruitment of Migrant Workers-Training Manual*, Ginevra 2004, on line al sito web www.ilo.org. Gli indicatori messi a punto ad oggi rispetto al lavoro forzato, seppur più embrionali di quelli disponibili per lo sfruttamento sessuale sono concordi nell'identificare il sequestro dei documenti di identità alla vittima, le minacce o le aggressioni fisiche, la limitazione negli spostamenti, il lavoro nero negli stessi locali in cui si vive, la sottrazione del salario, il debito, e la minaccia di denuncia alle autorità di polizia nel caso in cui la persona sia un immigrato irregolare così come le minacce ai familiari in patria in condizioni che segnalano la possibilità di *trafficking*.

sperienza maturata dal personale specializzato in questo tipo di indagini agli operatori di questi settori a vari livelli. Sicuramente tra questi lavori vanno menzionati i contributi dello IOM e dello ICMPD, mentre per ciò che concerne l'approccio diritti umani nell'operato di polizia i lavori del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite²².

Non è pensabile oggi sviluppare una riflessione sull'identificazione sganciata dal monitoraggio e cioè dai sistemi di *referral*. Nel fare questa considerazione bisogna considerare che ciò è la logica conseguenza del fatto che il carattere illecito delle attività di tratta non preclude una certa visibilità del fenomeno, che varia a seconda che esso venga monitorato nei Paesi di partenza, transito e destinazione e del grado di attenzione che polizia e magistratura, governi e parlamenti riservano a questo crimine. L'esperienza maturata in questi anni fa pensare che la possibilità di registrare il fenomeno a diversi livelli, e da parte di soggetti diversi che perseguono finalità diverse, sia più agevole e più efficace nei Paesi di destinazione, poiché è proprio nella fase dello sfruttamento che il crimine presenta il più alto livello di visibilità. Basti pensare alla tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale e alla necessità ineluttabile degli sfruttatori di esibire le loro vittime ai clienti per esigenze commerciali e per far questo è necessario che la prostituzione e i luoghi dove questa avviene siano in qualche modo resi noti al pubblico.

Anche nel caso della tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo è difficile occultare in modo completo le vittime che vengono sfruttate in ambiti in cui le attività spesso si esplicano all'interno di angusti capannoni dormitorio lager. Un discorso diverso è forse possibile per lo sfruttamento domestico che mantiene un grado di invisibilità quasi assoluto, mentre scarse sono ad oggi le conoscenze relative al commercio di organi.

Dal punto di vista della divisione istituzionale delle competenze che entrano in gioco nelle attività di prevenzione e contrasto della tratta, sarebbe fisiologico affermare che alla polizia spetta in via primaria il ruolo di osservatore di questo fenomeno. Tuttavia, le emergenze umane e sociali che la tratta e le forme gravi di sfruttamento comportano, le dimensioni e la necessità di intervenire con un approccio olistico su questi fenomeni, hanno fatto sì che le attività, non solo della magistratura, ma anche dei servizi sociali e delle organizzazioni non governative impegnate nell'assistenza alle vittime, diventassero parte integrante del

²² ICMPD, *Regional Standard for Anti-Trafficking Training for Judges and Prosecutors in SEE*, Vienna, 2004; ICMPD, *Regional Standard for Anti-Trafficking Police Training in SEE*, Vienna, 2004; Global Alliance Against Trafficking In Women, Foundation Against Trafficking In Women, International Human Rights Law Group, *Human Rights Standards for the Treatment of Trafficked Persons*, on line al sito web www.globalrights.lrg; www.gaatw.org; in tema di diritti umani cfr.: United Nations High Commissioner For Human Rights, *Human Rights and Law Enforcement: A Manual on Human Rights Training for the Police*, Professional Training Series, n. 5, Ginevra, Nazioni Unite, 1997.

processo di emersione di una vittima, della sua identificazione e perciò dell'attivazione di tutta una serie di misure che con modalità diverse per Paese si realizzano oggi per la protezione e l'assistenza. Di fatto oggi la capacità delle diverse organizzazioni coinvolte nel fornire risposte differenziate alla tratta rappresenta un fattore di primaria importanza poiché le molteplici articolazioni e implicazioni di questo fenomeno richiedono strategie altrettanto complesse per le quali è necessario l'impiego di personale altamente specializzato di tutti i settori coinvolti.

Proprio lo sviluppo di una *machinery* attorno alle attività di contrasto alla tratta e di protezione delle persone trafficate ha favorito la diffusione di linee guida e di pacchetti informativi in materia e la messa a punto di diversi materiali. Praticamente tutti i lavori prodotti per diffondere una serie di conoscenze sulle procedure utili all'investigatore per identificare una vittima prendono in considerazione alcuni aspetti che sono ritenuti fondamentali per delineare il fenomeno e che costituiscono un pacchetto di risorse conoscitive di base per intervenire sul piano operativo in modo efficace²³.

Senza pretesa di esaustività si può dire che questi materiali considerano:

- le cause del fenomeno;
- la discriminazione di genere;
- le modalità del processo di tratta (reclutamento, trasporto e sfruttamento);
- le modalità e i meccanismi di controllo sulle vittime;
- le situazioni a livello nazionale in relazione alla tratta;
- il quadro legislativo internazionale (il *Protocollo di Palermo* delle Nazioni Unite, i *Principi e Linee guida* dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite);
- il quadro legislativo comunitario e regionale: la Decisione quadro 629 del Consiglio dell'Unione Europea e la Convenzione del Consiglio per la lotta contro la tratta di esseri umani;
- le norme di carattere penale interne agli Stati e le misure adottabili in materia di sistemi di protezione e presa in carico delle vittime;
- il processo di individuazione, di identificazione e di emersione delle vittime;
- la valutazione sui rischi, la tutela della sicurezza e le prime necessità delle vittime;
- la raccolta e la conservazione degli elementi probatori iniziali

²³ In questo testo in modo specifico sono stati utilizzati i seguenti manuali: Commissione Europea, Direzione Generale Giustizia e Affari Interni Programma AG,IS 2003, Progetto CE/OINi «Creazione di Reti Operative e Meccanismi di Cooperazione attraverso un Processo di Formazione, Multidisciplinare per Autorità Giudiziarie, Forze dell'Ordine, ONG e Organizzazioni Internazionali impegnati nella Lotta alla Tratta di Esseri Umani verso gli Stati Membri dell'Unione Europea dai Paesi Candidati e Limitrofi», *Guida per le Forze dell'Ordine, l'Autorità Giudiziaria, le ONG e le Organizzazioni Internazionali sulle Buone Pratiche nella Lotta alla Tratta di Esseri Umani*, 2005; Anti-Slavery International, *Protocollo e kit formativo per l'identificazione e la prima assistenza alle possibili vittime di tratta da parte delle forze dell'ordine*, Scuola di Polizia dei Paesi Bassi, Associazione On The Road (I), Eaves Housing for Women (UK) & STV (NL), 2005; ICMPD, *Anti Traffcking Training for Frontline Law Enforcement Officers*, Vienna, Background Readers, 2006.

e degli elementi di *intelligence* di base.

L'identificazione di una persona presunta trafficata può avvenire in contesti e situazioni diverse, in un luogo pubblico, aperto al pubblico, come in un ambiente privato e da parte di attori diversi. In linea generale quando si entra in contatto con una persona per la quale sussistono elementi che inducono a pensare a una situazione di *trafficking* è indispensabile:

- informare immediatamente l'ufficio di polizia deputato a svolgere la specifica attività investigativa in quel territorio (per la Polizia di Stato, la Squadra mobile);
- trattare la persona come una vittima di crimine o di abuso di potere;
- attivare il sistema di *referral* per facilitare il contatto della persona con i servizi per la prima accoglienza e la messa in protezione;
- adottare rispetto a queste situazioni un grado di discrezionalità conforme a quello richiesto di fronte a situazioni di attività investigativa e indagini giudiziarie;
- nel caso di minore straniero non accompagnato provvedere immediatamente alla sua protezione e alla nomina di un tutore laddove lo prescrive la legge.

Le stesse forze di polizia possono venire a contatto con vittime di tratta e con situazioni di *trafficking* in molti modi:

- attraverso le dichiarazioni che una vittima rilascia dopo essersi spontaneamente rivolta alle forze dell'ordine per chiedere aiuto;
- attraverso le dichiarazioni di una vittima individuata sviluppando un'attività investigativa che ha portato a far emergere questa situazione in modo inaspettato;
- attraverso interventi di vario tipo, «retate», confidenze di informatori, chiamate dei cittadini, segnalazioni di clienti ecc.;
- attraverso le dichiarazioni di una vittima individuata sviluppando un'attività investigativa pro-attiva *ad hoc*;
- come risultato di un'attività investigativa intrapresa sulla base di una denuncia presentata dai parenti di una vittima;
- attraverso informazioni che una vittima può fornire a riguardo di un'altra vittima trafficata da un altro soggetto (persona o agenzia o gruppo);
- attraverso la comunicazione con altre polizie o con i servizi di altri Paesi;
- attraverso normali controlli di frontiera da parte di agenti della polizia frontaliera;

- all'interno dei centri di permanenza temporanea;
- all'interno degli istituti penitenziari;
- attraverso l'esame di fonti pubblicitarie quali annunci sui giornali o su siti web.

L'esperienza maturata in questi anni, pur nella diversità dei casi ha permesso di arrivare a definire oltre ad alcuni indicatori di base per l'identificazione delle vittime, alcune prassi che vanno sempre considerate prima di iniziare l'identificazione. Si tratta di elementi di carattere generale quali il genere, l'età, la nazionalità, lo status delle persone immigrate, la paura delle ritorsioni, i rapporti con il trafficante, il background culturale, il contesto e le circostanze in cui si sviluppa la situazione, le reazioni individuali ed eventuali segni di abuso fisico e psicologico. Si tratta di dati di carattere spesso generico, ma indispensabili per comprendere lo scenario e soprattutto per provvedere alla sicurezza della possibile vittima.

Durante il primo contatto è importante trasmettere l'impressione alla persona presunta trafficata di essere dalla sua parte e di comprendere la sua situazione, senza avere, o comunque far trasparire, pregiudizi di sorta; l'operatore deve realizzare un'autoanalisi dei suoi preconcetti e lasciarli fuori dal colloquio. Le vittime, infatti, realizzano una grande capacità di rilevare i segnali di un atteggiamento giudicante ed è importante mostrare un approccio che le valorizzi come persone di pari dignità e meritevoli di rispetto, credibilità e fiducia come qualsiasi altro essere umano.

Ovviamente il colloquio dovrebbe svilupparsi tenendo presente le necessità di ricostruire il processo del *trafficking*, perciò è utile iniziare dal reclutamento, cercando di comprendere le modalità con cui questo è avvenuto, i soggetti che sono intervenuti, l'esistenza o meno di una situazione debitoria, il tipo di documenti utilizzati per il viaggio, se sono state date informazioni inesatte o fuorvianti dal reclutatore in questa fase e quanti sono i soggetti che si sono succeduti nella gestione delle diverse fasi della tratta.

Per ciò che concerne i documenti di viaggio e di identità, e in genere gli effetti personali, è necessario verificare se sono stati trattenuti o se la persona ha una falsa identità e possiede documenti di lavoro e/o di viaggio contraffatti. Sotto il profilo della libertà di movimento è invece rilevante capire se al soggetto è consentito di muoversi liberamente o se è fisicamente confinato

nel luogo di lavoro o dove vive, se subisce interferenze arbitrarie o illegittime rispetto al suo diritto alla privacy, alla sua famiglia e se può possedere e/o trasferire i propri guadagni e i risparmi. Il ricorso alla violenza compiuta o minacciata, sia essa psicologica, sessuale o fisica è un indicatore fondamentale che può emergere anche considerando eventuali segni di depressione o di intimidimento o la presenza di ecchimosi o di altri segni di violenza o anche di abuso di sostanze stupefacenti. È importante verificare anche se le minacce o le violenze hanno coinvolto terze persone come, ad esempio, i familiari nel Paese d'origine, soprattutto nel caso di ragazze madri. Un altro indicatore è ovviamente relativo al tipo di attività che la persona pensava di svolgere rispetto a quella realmente sviluppata nel Paese di destinazione, alle condizioni di lavoro, del contratto e/o dell'accordo verbale. Generalmente le vittime di sfruttamento sessuale sono costrette a mansioni per le quali non erano state reclutate, o che comunque hanno luogo in modo del tutto diverso da quello rappresentato nella fase di reclutamento. Perciò, anche laddove vi sono situazioni di debole negoziazione delle condizioni di lavoro, o nei casi in cui la vittima esercitasse la prostituzione nel Paese d'origine, si riscontrano casi di tratta. Tale casistica è oggi sempre più diffusa relativamente ad alcuni gruppi nazionali, sia di soggetti vittime, sia di gruppi criminali. Questo modo di condurre lo sfruttamento è infatti la risposta in chiave evolutiva delle organizzazioni criminali di gestire un'attività criminale complessa come è la tratta, e di contrastare gli effetti più pesanti che possono derivare da un'applicazione puntuale del corredo normativo di tipo penale di cui dispongono oggi molti Paesi. Alle condizioni di lavoro vanno a sommarsi quelle di vita che concernono, sia l'alloggio, sia gli spazi di libertà e di gestione della propria persona²⁴.

L'obiettivo principale del colloquio consiste perciò nell'accertare se esistono motivi fondati per ritenere che il soggetto è stato trafficato, ottenendo quindi dalla possibile vittima informazioni che permetteranno di stabilire se sia stato commesso o meno un crimine e quale sia precisamente lo scenario entro il quale si è prodotta la situazione oggetto di indagine. Per questo è indispensabile creare una situazione e un ambiente in cui la possibile vittima sia al sicuro per poter esprimersi o raccontare la propria storia e sia consapevole di ciò che le sta accadendo e di chi le sta davanti. Per agevolare questa condizione è importante

²⁴ Anti-Slavery International, *Protocollo e kit formativo per l'identificazione e la prima assistenza alle possibili vittime di tratta da parte delle forze dell'ordine*, cit.

verificare le necessità primarie (dolore, sete, fame, freddo, ansia, panico), dichiarare in modo esplicito lo scopo del colloquio e le aspettative che si hanno. Al soggetto deve essere data la possibilità di decidere come comportarsi consapevolmente rispetto alle decisioni che vanno prese relativamente alle fasi successive, vale a dire decidere se collaborare o meno con l'autorità di polizia, riferire o meno in merito al reato, chiedere o meno il permesso di soggiorno, rimanere nel Paese od optare per il rimpatrio. È importante perciò fornire spiegazioni chiare sulla sua eventuale deposizione e sulle misure relative alla privacy. In generale è opportuno che la persona sia consapevole di quanto accade attorno a sé, sia perché questo aumenta la qualità e la veridicità della deposizione, sia in un'ottica di attenzione alla vittima e di salvaguardia dei diritti fondamentali.

In questo senso è buona prassi affiancare alla persona un interprete o meglio un mediatore culturale: quest'ultima professionalità riveste un'importanza fondamentale nella prima fase dell'approccio alla presunta vittima in quanto è in grado di fornire nell'immediatezza un'anamnesi della stessa che può accorciare i tempi di empatia e di autodeterminazione o, addirittura, smascherare «false» vittime. I mediatori infatti hanno una conoscenza pratica approfondita della cultura e della lingua sia del Paese di origine della presunta vittima che di quello in cui il colloquio viene condotto. Il loro ruolo è quello di mettere a disposizione la loro competenza per assistere gli altri operatori sociali o gli investigatori presenti al colloquio; per di più possono fornire utili informazioni per assicurare che chi ascolta sia pienamente consapevole di qualsiasi fattore razziale, religioso, sociale, culturale, linguistico ed etnico che potrebbe ostacolare lo svolgimento del colloquio o compromettere la capacità della presunta vittima di collaborare. In genere è quindi necessario considerare la situazione specifica del soggetto facendo attenzione alla storia personale, alle contraddizioni o alle imprecisioni nel raccontarsi, soprattutto per cogliere l'eventuale richiesta di aiuto o la paura di ritorsioni. In questa fase può essere determinante la collaborazione di un operatore sociale che si ponga al fianco della persona presunta trafficata e che offra sostegno e aiuto. Bisogna considerare che spesso il primo contatto tra una potenziale vittima di tratta e le istituzioni avviene con gli operatori sociali e dopo, insieme, con le forze di polizia: secondo una buona prassi il colloquio va realizzato da più operatori creando

un vero e proprio team in cui operano fianco a fianco investigatori, mediatore culturale e assistente sociale. Questo è possibile laddove sono attivi meccanismi di cooperazione *multi agency* che di fatto si muovono tenendo conto *in primis* delle esigenze della persona. È fondamentale capire chi si ha di fronte per arrivare a comprendere la situazione in cui si trova la persona, che cosa potrà accadere successivamente al contatto con i servizi e/o con le forze dell'ordine e che procedure attivare. Nello stesso tempo è importante cogliere i bisogni, le preoccupazioni e offrire aiuto, cercando di comprendere le aspettative che possono intervenire durante il contatto con le Forze dell'Ordine e con gli operatori sociali; in tale contesto bisogna quindi effettuare un ascolto attivo evitando di anticipare risposte, interrompere l'esposizione del racconto o, peggio, essere suggestivi. È indispensabile fare attenzione alle reazioni e alle emozioni del soggetto (anche quindi al linguaggio non verbale che rappresenta un canale di comunicazione) soprattutto di fronte a domande che riguardano indicatori di tratta e che perciò, ai fini investigativi, appaiono essere particolarmente rilevanti per la valutazione di attendibilità; come d'altro canto bisogna fare attenzione a non far trasparire le proprie eventuali emozioni o sentimenti attraverso un'opera di autocontrollo.

L'esperienza sul campo fa acquisire agli operatori la consapevolezza che ogni vittima è diversa per cultura, vissuto personale, carattere ecc., motivo per cui l'approccio e il colloquio dovranno essere calibrati volta per volta.

Dopo aver sentito la persona e dopo aver proceduto alle verifiche è necessario illustrare le opzioni disponibili che la legge prevede, ad esempio nel caso in cui il soggetto sia un immigrato irregolare, o ad esempio un cittadino comunitario, sia che collabori o no. Entrare nel merito delle procedure nazionali pertinenti significa spiegare esattamente che cosa può implicare intraprendere un certo percorso, comunicando al soggetto che si sospetta una situazione di tratta. Vuol dire perciò parlare dei diritti umani di cui è titolare la vittima, affrontare il discorso del permesso di soggiorno, far chiarezza sul procedimento penale ed eventualmente anche su quello civile. È importante far comprendere questi passaggi per arrivare a una decisione condivisa con gli operatori dei servizi e della polizia circa le fasi successive e nel frattempo è utile un riesame complessivo del racconto per valutare le eventuali contraddizioni e imprecisioni. La

definizione di un approccio congiunto si traduce nella possibilità di considerare le strategie possibili, lasciando decidere al soggetto se denunciare o meno il reato, anche ipotizzando che questa decisione sia rimandata a una fase successiva sempre considerando comunque gli obblighi di legge che derivano per un pubblico ufficiale di fronte a queste situazioni.

Per poter identificare ed estrapolare tutti i possibili dati probatori dal colloquio di una potenziale vittima di tratta è probabile che sia necessario realizzare numerosi incontri, ognuno dei quali porrà difficoltà diverse che potrebbero rallentare la raccolta di elementi di prova, come le condizioni emotive della vittima, il grado di coerenza della sua collaborazione, la delicatezza degli eventi ricordati ecc. Tutti questi fattori richiedono pazienza e flessibilità da parte dell'operatore che conduce il colloquio. Ad esempio, nel caso di vittime con evidenti traumi, o comunque al primo segnale di stress o ansia, può essere opportuno interrompere il colloquio, anche solamente dopo alcuni minuti dal suo inizio, facendo una pausa e addirittura riprenderlo il giorno dopo.

Successivamente al colloquio iniziale, l'obiettivo primario è quello di garantire la sicurezza del soggetto alla luce degli elementi acquisiti, avendo cura della sua salute fisica e mentale e dei suoi bisogni. Anche in questa fase è importante utilizzare i sistemi di *referral* per individuare una struttura di accoglienza e avviare le misure di protezione sociale nell'ambito del cosiddetto periodo di riflessione o utilizzando i permessi di soggiorno temporanei, condividendo con la vittima le modalità con le quali si intende garantire la sua sicurezza. La condivisione con la vittima di questo passaggio è cruciale perché essa ha un ruolo determinante nella costruzione e nel mantenimento della propria sicurezza e in generale nella riuscita di tutto il percorso di reintegrazione sociale, nel caso in cui venga attivata una progettualità di questo tipo. La presa in carico della persona da parte di un'organizzazione o di un ente locale che fornisce assistenza alle vittime è perciò il passaggio successivo al colloquio. Tale organizzazione può anche essere il soggetto che predisporrà tutte le procedure per l'assistenza necessaria e comunicherà con gli enti competenti in un quadro di stretta collaborazione con le Forze dell'Ordine e con la magistratura. Questo perché in Italia la normativa che permette il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale²⁵, come si diceva sopra, si

²⁵ Testo Unico sull'immigrazione, Decreto Legislativo, 25 luglio 1998, n. 286, art. 18, *Soggiorno per motivi di protezione sociale*.

articola in un meccanismo a «doppio binario» che di fatto legittima i servizi sociali o le associazioni operanti nel settore a richiedere al Questore il rilascio del permesso per la persona straniera sulla base di una relazione che documenta l'esistenza del pericolo e di un programma di presa in carico e di assistenza a cui la stessa vittima liberamente decide di aderire. Proprio questo tipo di iniziativa legislativa ha creato i presupposti affinché si costruissero sul territorio nazionale *partnership* più o meno istituzionalizzate tra Forze di Polizia, servizi sociali, procure della Repubblica, ONG, per il monitoraggio del fenomeno, l'identificazione e la protezione delle vittime.

Ovviamente tutte le attività inerenti la raccolta e lo scambio di elementi derivanti dall'osservazione del fenomeno permettono di delineare in modo più puntuale il profilo delle vittime, a partire dall'analisi della storia personale e dell'ambiente di provenienza delle vittime stesse, per arrivare al *modus operandi* e alla distribuzione/presenza territoriale di soggetti diversi, dediti ad attività di tratta e di altre gravi forme di asservimento e sfruttamento. Una insufficiente attenzione alle vittime significa oggi una scarsa attenzione verso questo tipo di attività criminali, soprattutto se si considera, come si diceva all'inizio, la rilevanza in questo tipo di indagini e di procedimenti delle informazioni e delle denunce delle vittime piuttosto che le attività di *intelligence* che si possono sviluppare in attività di tipo pro-attivo. In questo senso l'applicazione del paradigma diritti umani è determinante per poter incidere in questo fenomeno sotto il profilo dello sviluppo delle attività repressive e ovviamente per favorire oltre che la tutela dei diritti delle vittime anche la loro reintegrazione sociale.

Per questo motivo oggi nella manualistica prodotta in materia di identificazione, i diritti umani sono diventati, anche in materiali di orientamento operativo, un paradigma di riferimento. L'esperienza maturata in quei contesti nazionali che da anni sperimentano politiche di assistenza, di protezione e di reintegrazione delle vittime non rigidamente vincolate alla collaborazione con le forze di polizia e l'autorità giudiziaria, o che comunque permettono un differimento di questa decisione rispetto al momento di contatto dell'autorità di polizia con la vittima, ha messo in luce la retributività di questo approccio sul piano del contrasto alle attività criminali, oltre che favorire una maggiore conoscenza del fenomeno.

7. Concetto di vittima e sistemi di *referral*

Il problema della protezione della vittima di tratta richiama la questione della tutela della vittima di reato o di abuso di potere. La prima definizione di vittima di crimine è recuperabile nella Risoluzione n. 40/34 del 29 novembre 1985 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata ai *Principi base della giustizia per le vittime di crimine e di abuso di potere*²⁶. Il termine vittima di reato si riferisce in questa Risoluzione a «quelle persone che, sia singolarmente che collettivamente, abbiano subito dei danni, ivi compreso il ferimento sia fisico che mentale, la sofferenza emotiva, la perdita economica o l'indebolimento sostanziale dei loro diritti fondamentali, attraverso atti o omissioni che violano le norme penali, in vigore negli Stati membri, ivi comprese quelle leggi che proscrivono l'abuso di potere. In base alla presente Dichiarazione, una persona può essere definita vittima, anche in mancanza dell'identificazione, dell'arresto, del perseguimento, della condanna dell'autore materiale del reato e indipendentemente dal fatto che ci sia qualche grado di parentela tra l'autore e la vittima. Il termine "vittima" comprende pure, ove del caso, la famiglia e parenti stretti o i dipendenti della vittima e le persone che hanno subito un danno nell'intervenire nel tentativo di soccorrere le vittime in pericolo o di evitare una eventuale vittimizzazione».

Sostanzialmente questa Risoluzione riconosce una serie di diritti quali: il diritto di essere trattati con rispetto e considerazione, di essere affidati a servizi di sostegno adeguati, di ricevere informazioni in merito ai progressi compiuti sul caso, di essere presenti ed esprimere il proprio parere nell'assunzione di decisioni, di avvalersi di consulenza legale, di ricevere un risarcimento, sia da parte di chi ha commesso il reato che da parte dello Stato.

Una nozione di vittima di crimine è contenuta anche nella *Decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europea del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale* (2001/220/GAI)²⁷ che ha come obiettivo di base, oltre che quello di qualificare vittime di reato – vittima in questo atto comunicativo è colei/colui che ha subito un pregiudizio, anche fisico o mentale, sofferenze psichiche, danni materiali causati direttamente da atti o omissioni che costituiscono una violazione del diritto penale di uno Stato membro (art. 1, a) –, anche quello di garantire alle vittime dei reati la partecipazione informata e pro-

²⁶ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, novembre 1985, A/RES/40/34.

²⁷ Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione quadro del Consiglio relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale*, 15 marzo 2001 (2001/220/GAI).

tetta nei procedimenti penali. Ciò concerne, tra l'altro, l'audizione e la produzione di prove, il diritto a ottenere informazioni, una garanzia speciale di tutela per le vittime particolarmente vulnerabili. Quanto al diritto al risarcimento, l'art. 9 stabilisce il diritto per le vittime di ottenere entro un ragionevole lasso di tempo una decisione relativa al risarcimento da parte dell'autore del reato nell'ambito del procedimento penale, con l'eccezione dei casi in cui il diritto nazionale preveda altre modalità di risarcimento. La *Decisione quadro* stabilisce anche che gli Stati membri incoraggino i colpevoli a risarcire le vittime e garantiscano una celere restituzione dei beni sequestrati nell'ambito del procedimento penale²⁸. La *Decisione quadro* nel determinare una serie di obblighi rispetto al trattamento delle vittime di crimine e dei testimoni nel corso del procedimento penale rileva anche rispetto alle situazioni di tratta. L'art. 2 stabilisce che ciascuno Stato membro riconosce nel proprio sistema giudiziario penale un ruolo effettivo e appropriato delle vittime e si adopera affinché alla vittima sia garantito un trattamento debitamente rispettoso della sua dignità personale durante il procedimento, riconoscendone i diritti e gli interessi giuridicamente protetti con particolare riferimento al procedimento penale. Ciascuno Stato membro assicura inoltre che le vittime particolarmente vulnerabili beneficino di un trattamento specifico che risponda in modo ottimale alla loro situazione. Per quanto concerne il diritto di ottenere informazioni, la *Decisione quadro* stabilisce all'art. 4 l'obbligo per gli Stati di garantire che, «fin dal primo contatto con le autorità incaricate dell'applicazione della legge, la vittima abbia accesso, con i mezzi che lo Stato ritiene adeguati e, per quanto possibile, in una lingua generalmente compresa, alle informazioni rilevanti ai fini della tutela dei suoi interessi». Le informazioni elencate nella *Decisione* riguardano: a) il tipo di servizi o di organizzazioni a cui la vittima può rivolgersi per ottenere assistenza; b) il tipo di assistenza che può ricevere; c) dove e come può sporgere denuncia; d) quali sono le procedure successive alla presentazione della denuncia e qual è il suo ruolo in tale contesto; e) come e a quali condizioni può ottenere protezione; f) in quale misura e in quali termini ha accesso: 1) all'assistenza di un legale, 2) al patrocinio gratuito, o 3) a qualsiasi altra forma di assistenza, qualora, nei casi di cui ai punti 1) e 2), ne abbia diritto; g) quali sono i requisiti per il diritto della vittima a ottenere un risarcimento; h) qualora risieda in un altro Stato, a quali mecca-

²⁸ R. Mastroianni, *Un inadempimento odioso e persistente: la Direttiva comunitaria sulla tutela delle vittime dei reati*, on line al sito web www.europeanrights.eu/getFile.php?name=public/comments/vittime_reati___mastroianni_1__1_.doc.

nismi speciali può ricorrere la vittima per tutelare i propri interessi. Inoltre ciascuno Stato membro garantisce che la vittima, se lo desidera, sia informata: a) del seguito riservato alla sua denuncia; b) degli elementi pertinenti che, in caso di azione penale, le consentono di conoscere lo svolgimento del procedimento penale contro la persona perseguita per i fatti che la riguardano, salvo i casi in cui ciò potrebbe pregiudicare il corretto svolgimento del procedimento; c) della sentenza pronunciata dal giudice. Alla vittima è inoltre riconosciuto il diritto di venire a conoscenza della rimessa in libertà dell'imputato o della persona condannata (almeno nelle situazioni di pericolo) e quello di scegliere di non ricevere queste informazioni salvo i casi in cui sia obbligatorio sul piano procedurale trasmetterle.

All'art. 8 la *Decisione quadro* fa riferimento a uno specifico diritto alla protezione che si estende in caso di necessità ai familiari o alle persone assimilabili alla persona vittima di reato, in particolare per quanto riguarda la sicurezza e la tutela dell'intimità della vita privata, qualora esista una minaccia di atti di ritorsione o vi sia la prova certa di intromissione nella sfera della vita privata. La *Decisione quadro* prevede inoltre che ciascuno Stato membro garantisca che si evitino i contatti tra vittima e autori del reato negli edifici degli organi giurisdizionali, a meno che non lo imponga il procedimento penale e nel caso sia necessario proteggere le vittime, in particolare le più vulnerabili, dalle conseguenze della loro deposizione in udienza pubblica, ciascuno Stato membro garantisce alla vittima la facoltà, in base a una decisione del giudice, di rendere testimonianza in condizioni che consentano di conseguire tale obiettivo e che siano compatibili con i principi fondamentali del proprio ordinamento.

Si tratta di principi che costituiscono una priorità per gli Stati membri e che debbono ricevere una corretta implementazione nel corso delle indagini e dei procedimenti giudiziari che coinvolgono le persone trafficate, sia che esse assumano il ruolo di testimoni che in altre vesti.

Per rinvenire invece una definizione di vittima di tratta *ad hoc* è necessario guardare alla *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani* e precisamente all'art. 4*uc*, dove si precisa che per «vittima» si intende qualsiasi persona fisica soggetta alla tratta di esseri umani così come definita al punto a) del medesimo articolo che riprende testualmente la nozione proposta all'art. 3 del Protocollo delle Nazioni Unite in materia di tratta²⁹.

²⁹ Va ricordato che una definizione di tratta simile è contenuta nella *Decisione quadro del Consiglio UE sulla lotta contro la tratta di esseri umani* (2002/629/GAI).

Conclusioni

Identificare una persona come vittima è perciò fondamentale oltre che sul piano dell'azione investigativa e durante le indagini sui delitti di tratta, soprattutto sotto il profilo dei diritti umani. È importante riconoscere le vittime di tratta come vittime di reato (o di abuso di potere) e perciò evitare che siano poste in stato di detenzione, che siano imputate di reati o perseguite per violazioni delle norme in materia di immigrazione o, per azioni nelle quali possono essersi trovate coinvolte in conseguenza diretta della loro condizione di assoggettamento e sfruttamento. Molto spesso infatti le vittime di tratta, in aperto contrasto con il paradigma diritti umani, si trovano a dover rispondere di reati legati al possesso di documenti falsi, all'esercizio della prostituzione, e talvolta anche di crimini più gravi. Più in generale accade che nel corso dell'identificazione queste persone subiscono ulteriori traumi, sofferenze e pregiudizi come risultato del contatto con le Forze di Polizia o con organi le cui attività possono dare inizio a un procedimento penale, soprattutto laddove non vi è personale specializzato in questo tipo di indagini o dove vengano a mancare i presupposti per una corretta identificazione.

Rimane cruciale operare con professionalità e competenza per cogliere i segnali relativamente alla distinzione tra vittime della tratta, vittime di azioni di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e in genere altri immigrati irregolari che non sono coinvolti in situazioni di sfruttamento legate al *trafficking* o allo *smuggling*. È importante comprendere immediatamente queste differenze poiché le vittime di tratta hanno molto spesso bisogno di cure di tipo fisico e psicologico che derivano dall'aver subito violazioni gravi dei diritti umani che fanno insorgere la necessità di adottare particolari procedure e misure di sicurezza sia nei loro confronti, sia talvolta nei riguardi dei familiari e anche di chi offre loro assistenza e supporto.

Di fatto le nuove forme di sfruttamento richiedono sistemi di investigazione e di approccio alle vittime che possono essere diversi rispetto a quelli utilizzati nelle situazioni di prostituzione coatta o più banalmente nelle situazioni di sfruttamento sessuale che sono realizzate da gruppi nazionali diversi o che riguardano target diversi. Proprio per questo motivo la condivisione di esperienze e la messa in moto di meccanismi in grado

di accrescere la capacità di contrastare queste attività criminali si pone come un obiettivo primario.

Un contributo prezioso può venire, da un lato dal miglioramento della cooperazione di polizia e giudiziaria a livello transnazionale, dall'altro da una maggiore capacità di utilizzare le informazioni che forniscono i soggetti vittime di tratta, sia nelle deposizioni formali che nei contatti informali. Ciò potrebbe favorire lo sviluppo di sistemi di raccolta di dati, prassi e informazioni sui profili delle vittime che potrebbero risultare utili a tutti gli operatori coinvolti.

Per perfezionare la cooperazione *multi agency* e favorire processi di identificazione delle persone trafficate rispettosi dei diritti umani, in cui sia possibile l'accesso ai servizi per l'assistenza e la protezione delle persone trafficate, sono utili i protocolli o memorandum d'intesa e altre forme di istituzionalizzazione delle reti che si possono creare a livello territoriale. Questi accordi aiutano ad accrescere le competenze e il senso di responsabilità rispetto ai diversi ruoli dei singoli soggetti e nel contempo favoriscono un meccanismo di reciproco riconoscimento del ruolo che nei diversi territori è possibile sviluppare contro questo fenomeno criminale. Ciò è importante soprattutto se si pensa alla funzione di supporto alle attività di indagine che possono avere proprio gli operatori sociali, non solo nel momento in cui segnalano una potenziale vittima, ma anche in tutte le circostanze nelle quali, in accordo con la vittima, forniscono informazioni di varia natura utili allo sviluppo delle indagini.

Questi accordi hanno ovviamente alla base la costruzione di un rapporto di fiducia tra le diverse istituzioni e tengono conto della relazione che intercorre tra persone trafficate e operatori sociali che è sostanzialmente costruita sulla garanzia della riservatezza. Agli operatori sociali dovrebbe perciò essere garantita la possibilità di non comunicare alla polizia eventuali informazioni senza il consenso della vittima. Questa possibilità però, quando investe la dimensione della *notizia criminis* deve essere ovviamente accordata sulla base delle disposizioni normative nazionali.

Nel quadro del dibattito che si è aperto attorno al ruolo delle agenzie di *referral*, un posto di rilievo, unitamente al problema dell'identificazione, lo assolve oggi anche quello della prevenzione. La rilevanza di questo discorso, in Paesi come l'Italia, è probabilmente da ricollegarsi strettamente, oltre che al ruolo

del cliente nello sfruttamento sessuale a cui si accennava sopra, anche alla necessità di educare i giovani su questo tema e in genere sulle problematiche dell'immigrazione. Ciò permetterebbe peraltro di considerare la questione sempre più dirompente della diffusione di forme di sfruttamento lavorativo, riconducibili alla tratta, per le quali la vigilanza dei sindacati e delle organizzazioni che operano a contatto con i migranti a tutti i livelli per essere efficace deve legittimarsi socialmente e favorire processi di educazione alla legalità e rispetto dei diritti umani dell'altro.

Se relativamente alla tratta a scopo di sfruttamento sessuale alcuni risultati sono stati possibili, soprattutto in Italia, grazie all'impegno delle Forze dell'Ordine, della magistratura, dei servizi sociali e del terzo settore dando piena effettività alla normativa vigente e utilizzando al meglio gli strumenti messi a punto dal legislatore, è evidente che lo scenario attuale non offre indicazioni circa una regressione di questi reati ma casomai di una accentuazione di alcuni fenomeni criminali collegati all'immigrazione, quali il coinvolgimento sempre più pesante di minori e di soggetti maschi adulti in attività di sfruttamento oltre che sessuale (si pensi ai viados) anche lavorativo. Per questo è necessario rafforzare il ricorso a sistemi di identificazione che permettano di arrivare a un esito investigativo certo, vale a dire che portino a un duplice risultato: da una parte restituiscano dignità a chi ha subito abusi così gravi come quelli che si rinvergono nel *trafficking* e dall'altro permettano di contrastare effettivamente questi odiosi crimini.

Significative aree di criticità in ambito di tutela dei diritti umani delle vittime sono ancora presenti peraltro anche in Italia. Si consideri il caso – frequente nella realtà – in cui una persona venga controllata dalle forze dell'ordine che ne accertano lo stato di clandestinità e che, di conseguenza, le venga intimato, dal Questore competente, di lasciare il territorio nazionale entro i cinque giorni successivi alla notifica dell'ordine di allontanamento. La persona in questione per le più varie ragioni – paura per i vincoli esistenti con l'organizzazione criminale che la controlla, stato di prostrazione psico-fisica, incomunicabilità tra la stessa e gli operatori – non rivela di essere vittima di sfruttamento.

Ora, ove, dopo la notifica dell'emissione dell'ordine di allontanamento cui ella si sia volontariamente sottratta, la medesima

persona dovesse essere nuovamente controllata dalle forze dell'ordine, ovvero, si dovesse presentare spontaneamente manifestando il proprio stato di soggezione, schiavitù o altro, la polizia giudiziaria deve procedere, ai sensi dell'art. 14 commi 5 *ter* e 5 *quinqies* del Decreto Legislativo n. 286 del 1998 e successive modifiche, ad arrestarla, non essendo legittimato l'ufficiale o l'agente di polizia giudiziari a operare in modo diverso³⁰.

È evidente invece la necessità di evitare che il provvedimento restrittivo della libertà personale possa minare seriamente il rapporto di fiducia che si instaura tra la vittima e gli operatori, siano essi di polizia che sociali. Nei fatti si è dimostrato che la previsione di ciò, se non di certa verificaione, è sicuramente di alta probabilità di accadimento.

E ciò pur in presenza, nella pressoché totalità dei casi, di una situazione di fatto che rende la condotta illecita – presupposto dell'arresto – assolutamente giustificata. Nella maggior parte dei casi, infatti, la vittima è stata costretta dall'organizzazione criminale che l'ha condotta in Italia e la sfrutta a declinare generalità false o a esibire documenti falsi: agisce – in buona sostanza – per esservi stata costretta dalla necessità di salvare sé o altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lei non volontariamente cagionato, né altrimenti evitabile, ovvero agisce in presenza della causa di giustificazione di cui all'art. 54 del Codice penale (stato di necessità).

È pur vero che gli organi di polizia giudiziaria debbono tener conto, all'atto dell'arresto, dell'esistenza *ictu oculi* di eventuali cause di non punibilità (*id est*, incapacità di intendere e di volere) o di eventuali cause di giustificazione, così come stabilito dall'art. 385 del Codice di procedura penale. Tuttavia, tale disposizione normativa non prevedendo espressamente, accanto all'adempimento del dovere e all'esercizio di una facoltà legittima, lo stato di necessità, non consente di estendere il divieto di arresto ad altre cause diverse da quelle espressamente indicate.

In dottrina si è considerato che il «[...] riferimento operato dall'art. 385 alle sole figure dell'adempimento del dovere e dell'esercizio di una facoltà legittima ha posto il problema se, tra le cause di giustificazione legittimanti il divieto di arresto e di fermo, rientrino le altre tipiche cause di giustificazione. Secondo una tesi l'esplicito riferimento, contenuto nell'art. 385, solo ad alcune cause di giustificazione, e viceversa il generico riferimento nei corrispondenti artt. 273 e 530 a tutte le cause di giustifi-

³⁰ Ciò appare in contrasto con le indicazioni e le raccomandazioni offerte dalle *Linee guida dell'Alto Commissariato per i diritti umani su diritti umani e tratta* che invece sollecitano gli Stati a non incriminare le vittime che hanno violato le norme in materia di immigrazione o che sono state coinvolte in attività illecite, quando ne siano state costrette.

cazione, sembrerebbe far propendere per una interpretazione restrittiva soprattutto per la difficoltà di giustificare “sul piano della razionalità” l’irrelevanza di cause di giustificazione diverse da quelle di cui all’art. 51 c.p. [...]»³¹.

Di fronte a tali diversi orientamenti dottrinali, sarebbe opportuno che il Legislatore, nel condividere le necessità prospettate a livello internazionale in materia di diritti umani delle persone trafficate, estendesse il divieto di arresto in modo da comprendere tutte le cause di giustificazione previste dal Codice penale. Appare opportuno infine segnalare come l’art. 14 comma 5 *ter* del Decreto Legislativo n. 286/1998 preveda, quale elemento costitutivo del reato, l’assenza di un giustificato motivo per lo straniero di trattenersi in Italia.

La disposizione normativa, tuttavia, appare priva di quella specifica determinatezza che sola consentirebbe alla polizia giudiziaria operante, verificata l’insussistenza di quell’elemento, di non ritenere integrata alcuna fattispecie criminosa con le conseguenti risoluzioni. Invero, alla polizia giudiziaria sono consentite solo valutazioni preliminari e non altro: come si è già detto, solo ove *ictu oculi* appaia l’insussistenza di un fatto-reato, la polizia giudiziaria può, ad esempio, decidere di non procedere a un arresto. Valutazioni più approfondite non sono consentite, né previste dall’ordinamento giuridico.

Solo a fronte di una fattispecie normativa che specificatamente indichi che cosa sia il giustificato motivo, la polizia giudiziaria potrà operare nel senso auspicato.

³¹ Con riferimento a tale orientamento in merito all’applicazione dell’art. 385 Cpp, cfr. G. Tranchina, *Le fonti del diritto italiano - Codice di procedura penale*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 2907.