

## **L'emersione tardiva della vicenda di tratta nel procedimento giurisdizionale per il riconoscimento della protezione internazionale.**

### **Le procedure di *referral* adottate dai Tribunali come buona prassi per l'accesso ai diritti delle persone sopravvissute a tratta**

#### **Note a margine del decreto del Tribunale di Milano**

*di Francesca Nicodemi*

*avvocata esperta in materia di tratta di esseri umani, già Protection Associate UNHCR*

Il decreto in commento riprende ancora una volta il tema del riconoscimento della protezione internazionale alle vittime di tratta in assenza di una previa auto-identificazione da parte della persona interessata nella procedura amministrativa dinanzi alla Commissione Territoriale. Affronta dunque nello specifico il tema della qualificazione giuridica della domanda di protezione internazionale e dell'ammissibilità degli elementi nuovi emersi nel corso del procedimento grazie alla procedura di *referral* e all'identificazione tardiva e, in ultimo, l'aspetto del tipo di protezione da riconoscere alla persona.

#### **1. Premessa**

Con il decreto emesso il 13.12.21 nell'ambito di un procedimento ex art. 35 D.Lgs. 25/2008, la sezione specializzata del Tribunale di Milano ha fornito un nuovo spunto per alcune considerazioni sul tema del riconoscimento della protezione internazionale in favore delle vittime di tratta in situazioni in cui queste ultime non dichiarino, quanto meno in una prima fase, la propria condizione personale e dunque in cui non vi sia la c.d. *auto-identificazione*.

Nel caso di specie si trattava di una giovane donna di nazionalità nigeriana, destinataria di un provvedimento di diniego della protezione internazionale emesso dalla Commissione Territoriale di Milano, che aveva escluso, a fronte di quanto emerso e dichiarato nel procedimento amministrativo, la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiata ma altresì di eventuali altre forme di protezione internazionale o complementare.

La Commissione aveva infatti considerato non credibili le dichiarazioni della richiedente poste alla base della domanda, in particolare quelle relative ai fatti che a suo dire avevano dato origine alla fuga dal paese per motivi connessi all'impegno politico del padre in Nigeria; l'Autorità amministrativa, pur avendo ravvisato alcuni elementi che consentivano di ipotizzare una possibile vicenda di tratta, non aveva potuto approfondire a causa del mancato consenso al *referral* della richiedente, ritenendo conseguentemente di non poter accordare la protezione richiesta.

In sede di impugnazione dinanzi al Tribunale, la difesa aveva rilevato come, sebbene la donna "negasse" di essere vittima di tratta, dovevano ravvisarsi molteplici indicatori che consentivano di ricondurre la vicenda al triste fenomeno della tratta degli esseri umani. Per questo motivo, pur avendo la richiedente fondato la domanda di protezione sulla base di motivi diversi, ad avviso del difensore sussistevano tutti i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiata per il rischio di persecuzione - nella specie il rischio di re-trafficking - a causa dell'appartenenza ad un determinato gruppo sociale.

In tale contesto, il Tribunale di Milano ha ritenuto di dare impulso alla procedura di *referral*, favorendo un approfondimento dei fatti alla base della vicenda personale della giovane donna, mediante colloqui di quest'ultima con l'ente anti-tratta del territorio. Fatti da cui emergeva

effettivamente un vissuto di tratta e di grave sfruttamento, tanto nei paesi di transito quanto in Italia. I colloqui con l'ente anti-tratta conducevano tra l'altro all'adesione della donna al programma di assistenza e integrazione sociale, realizzato dalla cooperativa sociale, in virtù di quanto previsto dall'art. 18 D.Lgs. 286/98.

Il Tribunale, pertanto, sulla base di quanto emerso, ha ritenuto di riconoscere lo status di rifugiata stante la dimostrazione del fondato timore di persecuzione per l'appartenenza ad un determinato gruppo sociale.

Nell'addivenire a tale decisione, il Tribunale ha ritenuto di affrontare alcune questioni: in primo luogo quella riguardante la possibilità di qualificare la domanda di protezione internazionale ricomprendendo la fattispecie all'interno della definizione fornita dalla Convenzione di Ginevra del 1951 ed in particolare quella connessa all'appartenenza al gruppo sociale, sulla base dei soli indicatori di tratta e dunque in assenza di un riconoscimento esplicito da parte della ricorrente. In secondo luogo il Collegio ha ritenuto di approfondire la questione dell'ammissibilità degli elementi nuovi e diversi emersi nelle more del procedimento in seguito alla procedura di *referral*. Infine ha analizzato la possibilità di riconoscere la protezione internazionale nonostante la donna avesse aderito ad un programma di protezione e assistenza ex art. 18 D.Lgs. 286/98 e dunque avesse diritto, in virtù di tale adesione, al rilascio del permesso di soggiorno previsto dalla norma del Testo Unico Immigrazione.

## **2. La qualificazione della domanda di protezione sulla base di fatti non dichiarati ma emergenti da indicatori di tratta**

Nel caso di specie il Tribunale di Milano si è posto la domanda concernente la possibilità di riconoscere il diritto al rifugio anche in assenza di un'esplicita allegazione di tratta, ben potendo comunque superarla in quanto, nelle more del procedimento giurisdizionale, la ricorrente ha gradualmente "ammesso" la propria condizione personale, riferendo fatti inizialmente taciuti. Nonostante ciò, il Tribunale ha voluto spendere alcune considerazioni su una questione oggetto di dibattito in giurisprudenza.

Il Collegio svolge un'analisi condivisibile della normativa in materia di riconoscimento della protezione internazionale ricordando che, sebbene l'art. 3 del D.Lgs. 251/07 chieda al richiedente di presentare tutti gli elementi e la documentazione necessari a motivare la domanda, la norma stessa, in combinato disposto con l'art. 8 D.Lgs. 25/08, attribuisce all'Autorità, sia essa amministrativa o giurisdizionale, l'onere di qualificare giuridicamente i fatti e dunque ricondurli alla forma di protezione adeguata in virtù di quello che emerge dall'esame complessivo della domanda.

Il Tribunale ha dunque ritenuto di avvalorare la qualificazione giuridica operata ancor prima dal difensore della ricorrente, che, scostandosi da quanto espressamente riferito dalla donna, ha sin dal primo atto introduttivo del giudizio fornito al magistrato gli elementi idonei a operare detta qualificazione.

La Giurisprudenza di merito e di legittimità si è ripetutamente interessata della questione riguardante il riconoscimento della protezione internazionale in favore delle persone sopravvissute a tratta. In particolare, tema affrontato ripetutamente è quello connesso alla mancata esplicitazione, da parte della persona interessata, dei fatti che integrano il grave crimine della tratta degli esseri umani di cui essa è stata vittima.

I magistrati si sono dunque interrogati sulla possibilità di qualificare la domanda di protezione internazionale discostandosi almeno parzialmente o comunque andando oltre il *claim* della persona richiedente ma fondando la propria decisione (anche) su elementi che emergono nel corso della procedura, qualificabili come "indicatori di tratta".

Come oramai noto, gli indicatori di tratta sviluppati nelle Linee Guida rivolte alle Commissioni Territoriali su "*L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e*

*procedure di referral*<sup>1</sup>, sono divenuti elementi rilevanti ai fini della valutazione delle domande di protezione internazionale, tanto da parte delle Autorità amministrative cui le Linee Guida peraltro si rivolgono, quanto da parte delle sezioni specializzate dei Tribunali che si pronunciano sui provvedimenti di rigetto.

Gli indicatori di tratta<sup>2</sup>, elementi peraltro utilizzati anche in altri contesti funzionali all'identificazione, protezione e assistenza delle persone sopravvissute a tratta, contribuiscono ad accertare, con un grado più o meno elevato di probabilità in virtù della loro compresenza e della evidenza che essi comportano, la situazione individuale della persona vittima di una condizione di soggezione e sfruttamento, passata o presente, spesso taciuta per i noti motivi, quali il timore della vittima di possibili ritorsioni contro di sé o i familiari, il pudore e la scarsa fiducia nelle autorità statali.

Nell'ambito del procedimento amministrativo e giurisdizionale volto al riconoscimento della protezione internazionale, gli indicatori di tratta possono costituire elementi particolarmente rilevanti, in particolare ove la persona ometta in tutto o in parte i fatti che si riferiscono alle gravi violazioni subite riconducibili proprio al fenomeno della tratta e che dunque potrebbero costituire oggetto di valutazione della Commissione Territoriale o del magistrato, anche ai fini della valutazione del fondato timore di subire altre e future persecuzioni riconducibili ad uno dei motivi indicati dalla Convenzione di Ginevra del 1951<sup>3</sup>.

La domanda che si è posta spesso la giurisprudenza è entro quali limiti alla mancata esplicitazione dei fatti connessi alla vicenda di tratta possano sopperire gli indicatori emersi nel corso del procedimento.

In particolare la questione sembra attenere al bilanciamento tra i rispettivi oneri, da una parte del ricorrente, sul quale grava l'onere di allegazione dei fatti a fondamento della domanda e dall'altro della Commissione territoriale prima e del Giudice poi, sui quali grava il dovere di cooperazione istruttoria.

---

<sup>1</sup> La versione aggiornata delle Linee Guida della Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo e UNHCR è reperibile al link: <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali-identificazione-vittime-di-tratta.pdf>.

Per un'analisi delle Linee Guida si veda: *“L'edizione aggiornata delle Linee Guida sull'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral. Un passo avanti nell'adozione di strumenti di coordinamento tra i sistemi della protezione internazionale e della protezione delle vittime di tratta e di meccanismi standardizzati di referral. Le possibili ulteriori prospettive”* di M. Giammarinaro e F. Nicodemi, in questa rivista (<https://www.questionegiustizia.it/articolo/1-edizione-aggiornata-delle-linee-guida-su-l-identificazione-delle-vittime-di-tratta-tra-i-richiedenti-protezione-internazionale-e-procedure-di-referral>).

<sup>2</sup> Si rimanda, per un approfondimento sugli indicatori di tratta, ai documenti elaborati dalle diverse organizzazioni internazionali e dall'Autorità Nazionale di coordinamento degli interventi a tutela delle vittime di tratta, Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio, che, a corredo del Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento di esseri umani ha allegato i due documenti *“Meccanismo Nazionale di Referral per le persone trafficate in Italia”* e *“Linee guida per la definizione di un meccanismo di rapida identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento”* che contengono set di indicatori (<http://www.pariopportunita.gov.it/materiale/piano-d-azione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento/>).

Si segnalano inoltre i set di indicatori di tratta elaborati da UNODC *“Human trafficking indicators”* ([https://www.unodc.org/pdf/HT\\_indicators\\_E\\_LOWRES.pdf](https://www.unodc.org/pdf/HT_indicators_E_LOWRES.pdf)); ILO (International Labour Organization), *“Operational indicators of trafficking in human beings”* ([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@declaration/documents/publication/wcms\\_105023.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf)) ([https://italy.iom.int/sites/default/files/documents/OIM\\_RapportoAntitratta\\_2015\\_ITA.pdf](https://italy.iom.int/sites/default/files/documents/OIM_RapportoAntitratta_2015_ITA.pdf)); OIM *“Rapporto sulle vittime di tratta nell'ambito dei flussi migratori misti in arrivo via mare”*, 2015 ([https://italy.iom.int/sites/g/files/tmzbd1096/files/documents/oim\\_rapportoantitratta\\_2015\\_ita.pdf](https://italy.iom.int/sites/g/files/tmzbd1096/files/documents/oim_rapportoantitratta_2015_ita.pdf)).

<sup>3</sup> Com'è noto nel caso delle vittime di tratta si fa riferimento in genere al motivo dell'appartenenza al particolare gruppo sociale, in particolare tale elemento è evidente per le giovani donne nigeriane provenienti dalle zone del paese fortemente esposte al fenomeno, quale l'Edo State. In tal senso si vedano le Linee Guida UNHCR su *“L'applicazione dell'Articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta”* ([https://italy.iom.int/sites/g/files/tmzbd1096/files/documents/oim\\_rapportoantitratta\\_2015\\_ita.pdf](https://italy.iom.int/sites/g/files/tmzbd1096/files/documents/oim_rapportoantitratta_2015_ita.pdf)).

La questione, già oggetto di analisi con riferimento a fattispecie diverse da quella in esame<sup>4</sup>, si pone in quanto la domanda di protezione internazionale è di per sé rappresentata dalla storia riferita dal richiedente il quale, in virtù di quanto disposto dall'art. 3 del D.Lgs. 251/07, è tenuto a presentare gli elementi e, dove disponibile, la documentazione necessaria a motivare la domanda. In tal senso la Corte di Cassazione ha precisato che tale onere di allegazione deve essere particolarmente qualificato, dovendo i fatti essere direttamente collegati alla domanda di protezione<sup>5</sup>. La Corte ha tuttavia precisato che non spetta al richiedente la qualificazione giuridica.<sup>6</sup>

Dall'altra parte il dovere di cooperazione istruttoria che grava sull'Autorità amministrativa o giurisdizionale affida a quest'ultima il compito di valutare la sussistenza dei presupposti per la protezione internazionale, anche a prescindere dalla qualificazione giuridica proposta dal richiedente/ricorrente.

Recentemente la Corte di Cassazione, con l'ordinanza n. 667/2022, si è espressa nuovamente sul punto<sup>7</sup> proprio in un caso relativo ad una richiedente vittima di tratta, chiarendo come il giudice adempia al suo dovere di cooperazione nel momento in cui analizza i fatti alla luce delle informazioni disponibili sul fenomeno.

Nel caso di specie tali informazioni sono ravvisabili nei numerosi rapporti sulla tratta di esseri umani a disposizione delle Autorità competenti, tra cui – ma non soltanto – quelle recanti informazioni specifiche sui paesi di origine – si pensi alle COI sul *trafficking in persons in Nigeria*<sup>8</sup> – da cui provengono in prevalenza le vittime di tratta<sup>9</sup>.

Le Linee Guida sviluppate da UNHCR e dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo sono da ricomprendere effettivamente tra i documenti da cui ricavare le informazioni relative al fenomeno della tratta e ancor più gli specifici indicatori ivi contenuti che, emergendo frequentemente nei procedimenti dinanzi alle Commissioni Territoriali, consentono di ritenere possibile, se non altamente probabile, che la persona richiedente sia, sia stata o sia a rischio di divenire vittima della tratta degli esseri umani.

<sup>4</sup> Si veda sul punto, tra gli altri, M. Flamini, “*Il dovere di cooperazione istruttoria nel procedimento di protezione internazionale: il punto di vista del giudice di merito*”, in *Questione Giustizia* (<https://www.questionegiustizia.it/speciale/articolo/il-dovere-di-cooperazione-istruttoria-nel-procedimento-di-protezione-internazionale-il-punto-di-vista-del-giudice-di-merito-21086>).

<sup>5</sup> La Corte di Cassazione ha precisato che, nell'esercitare i suoi poteri officiosi, il giudice “non può introdurre nel *thema decidendum* un fatto nuovo o diverso da quello allegato dal ricorrente, ma deve attenersi al racconto reso da quest'ultimo, e da qui l'importanza di una corretta e completa audizione e della sua verbalizzazione ovvero videoregistrazione, salvo in ogni caso il potere del giudice di qualificare diversamente la misura di protezione appropriata al rischio in concreto prospettato dalla parte” (Cass. Civ. 5973/19).

<sup>6</sup> Tra le altre Cassazione civile n. 8819/2020.

<sup>7</sup> Sulla decisione della Corte di Cassazione si veda D.G. Carbonari “Vulnerabilità delle donne vittime di tratta: la Cassazione riconosce lo status di rifugiato in virtù dell'appartenenza ad un determinato gruppo sociale” in *Giustizia Insieme* 2022 (<https://www.giustiziainsieme.it/en/news/130-main/diritti-umani/2217-vulnerabilita-delle-donne-vittima-di-tratta-la-cassazione-riconosce-lo-status-di-rifugiato-in-virtu-dell-appartenenza-ad-un-gruppo-sociale-discriminato?hitcount=0>). Sul tema si veda anche Cassazione civile n. 32083/21, n. 1750/21 e n. 30402/21.

<sup>8</sup> EASO Country of Origin Information Report “*Nigeria sex trafficking of women*”, 2015 (<https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/BZO415678ENN.pdf>). La versione in italiano è reperibile al link: <https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/BZO415678ITN.pdf>); EASO “*Country Guidance: Nigeria*”, 2019 ([https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Country\\_Guidance\\_Nigeria\\_2019.pdf](https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Country_Guidance_Nigeria_2019.pdf)); UK Home Office “*Country Policy and Information Note Nigeria: Trafficking of women*”, July 2019 ([https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/821554/Nigeria\\_-\\_Trafficking\\_-\\_CPIN\\_-\\_v5.0\\_July\\_2019\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/821554/Nigeria_-_Trafficking_-_CPIN_-_v5.0_July_2019_.pdf)).

<sup>9</sup> Tra i principali Rapporti contenenti informazioni aggiornate periodicamente sul fenomeno della tratta di esseri umani nel mondo si veda: U.S. Department of State “*Annual Reports on Trafficking*”, (<https://www.state.gov/trafficking-in-persons-report/>) e UNODC “*Global Report on Trafficking in Human Beings*” (<https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html>).

La Suprema Corte, nel tentativo di riempire di contenuto l'onere del giudice, ha fatto particolare riferimento, per i casi di questo tipo, alle previsioni contenute nella lett. a) dell'art. 3 comma 3 del D.Lgs. 251/07, oltre che nell'art. 8 co. 3 del D.Lgs. 25/08, che indicano le informazioni disponibili sul paese di origine. Altrettanto, ben può farsi riferimento alla disposizione contenuta nella lettera c) del comma 3 art. 3 D.Lgs. 251/07, che si riferisce ad una serie di elementi – e tale elenco non è da ritenersi tassativo - sintomatici della situazione individuale della persona richiedente. Effettivamente l'età, il sesso e la condizione sociale della persona sono alcuni degli indicatori di tratta elencati nelle Linee Guida delle Commissioni Territoriali.

Di fatto l'attività a cui è chiamato il Giudice nel mettere insieme le dichiarazioni della persona e le circostanze e gli elementi emergenti dalle informazioni assunte nell'ambito del procedimento, costituisce non altro se non vera e propria attività di "identificazione" delle vittime di tratta, attività come noto complessa e talvolta distinta in una prima fase "preliminare", ad opera dei soggetti non qualificati ed una "formale", posta in essere dai soggetti qualificati, quali, nel sistema italiano gli enti del pubblico e del privato sociale abilitati alla realizzazione del programma unico ex art. 18 D.Lgs. 286/98<sup>10</sup>. Ebbene, l'attività di identificazione non si limita a recepire le dichiarazioni della potenziale vittima, ma si basa anche sulla raccolta di elementi ulteriori, tanto emergenti dal colloquio con la stessa, quanto acquisibili da fonti esterne (informazioni di polizia, dei servizi sociali o ancora dati e studi sul fenomeno).

Il magistrato, nell'ambito del giudizio volto al riconoscimento della protezione internazionale, è chiamato dunque a contribuire a tale attività di identificazione, rispondendo peraltro ad un obbligo stabilito a carico delle Autorità statali dalle principali disposizioni di carattere internazionale in materia.<sup>11</sup>

Resta poi da comprendere il ruolo del difensore nel procedimento in esame, come in tutti quelli in cui avvocati effettivamente preparati e formati sul tema, a loro volta, individuando i primi indicatori di tratta nel corso del colloquio con la persona assistita, svolgono un'identificazione preliminare e offrono al magistrato elementi utili per la ricostruzione della vicenda che ha visto protagonista la stessa, anche al fine di riconoscere l'accesso ai diritti a lei spettanti, in primis il riconoscimento di una forma di protezione adeguata ma altresì l'accesso alle misure di protezione e assistenza previste per le vittime di tratta e grave sfruttamento.

Sembra di poter dire che non possano rinvenirsi motivi ostativi alla possibilità che il difensore, nell'interesse del proprio assistito, anche discostandosi dai fatti riferiti da quest'ultimo, fornisca ogni elemento utile al giudice per consentirgli di valutare la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, e dunque per far sì che sia svolta un'indagine approfondita sui motivi di persecuzione, anche su quelli non espressamente contenuti nella domanda originaria. Peraltro, come nel caso in esame, l'indicazione di un *fumus* di tratta da parte del legale può favorire un approfondimento istruttorio da parte del giudice mediante l'attivazione della procedura di

---

<sup>10</sup> Nel sistema italiano il ruolo di soggetti deputati all'identificazione formale è attribuito a "le Forze dell'Ordine, le ONG, i servizi sociali, i funzionari del Pubblico Ministero e altre autorità di coordinamento nazionale". Tale indicazione è contenuta nelle "Linee Guida per la definizione di un meccanismo di rapida identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento" allegato al Piano Nazionale di Azione contro la tratta (2016-2018) emanato dal Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (<http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2017/12/allegato-2-linee-guida-rapida-identificazione.pdf>). Le Linee Guida indicano comunque la magistratura tra i soggetti che possono essere coinvolti nel processo di identificazione.

<sup>11</sup> La Convenzione del Consiglio d'Europa n. 197 sulla lotta alla tratta di esseri umani, del 2005 prevede, all'art. 10 par. 2 che "ciascuna delle parti adotta le misure legislative o le altre misure necessarie ad identificare le vittime in collaborazione, se del caso, con le altre Parti e con le organizzazioni che svolgono un ruolo di sostegno". Altrettanto, la direttiva 2011/36/UE, all'art. 11 par. 4 dispone che "gli Stati membri adottano le misure necessarie per predisporre adeguati meccanismi di rapida identificazione, assistenza e sostegno delle vittime, in cooperazione con le pertinenti organizzazioni di sostegno".

*referral* che, ove porti i frutti sperati, conduce alla esplicitazione, da parte del ricorrente stesso, del bisogno di protezione inizialmente inespresso.

### **3. L'emersione tardiva dei fatti configuranti il crimine della tratta di persone e la loro acquisizione nel procedimento giurisdizionale. La procedura di *referral* attivata dal Tribunale**

Nel caso in esame il giudice ha ritenuto di attivare la procedura di *referral* così come prevista dalle Linee Guida UNHCR e Commissione Nazionale sull'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale<sup>12</sup>.

Tale procedura - sviluppata nell'ambito del procedimento amministrativo per consentire la graduale acquisizione di fiducia della persona richiedente, attraverso colloqui con personale particolarmente specializzato e dunque favorire, dove possibile, un'apertura maggiore rispetto alla propria vicenda di tratta e sfruttamento<sup>13</sup> - è effettivamente suscettibile di essere replicata anche nell'ambito del procedimento giurisdizionale.

Le stesse Linee Guida, nella versione aggiornata, sottolineano l'importanza di attivare procedure di *referral* non solo limitatamente al contesto del procedimento dinanzi alle Commissioni Territoriali ma anche prima – ed anzi soprattutto prima, in un'ottica di identificazione precoce così come richiesto dalla direttiva europea 2011/36/UE<sup>14</sup>, quindi sin dall'arrivo o nel periodo di permanenza nei centri di accoglienza – e successivamente, in tale ultimo caso, dunque, nella eventuale fase giurisdizionale che segue il diniego della richiesta di protezione internazionale da parte di una Commissione Territoriale.

Tale prassi è sicuramente da incoraggiare ove si pensi che sono frequenti i casi in cui la persona inizialmente non riesce a riferire compiutamente i fatti e la condizione di soggezione in cui si è trovata o si trova ed invece, con il passare del tempo, per diversi motivi, matura la consapevolezza necessaria per riuscire a superare le difficoltà dovute al timore o comunque alla mancata disponibilità ad esternare compiutamente il proprio vissuto.

Non a caso le disposizioni internazionali ed europee hanno introdotto il periodo di recupero e riflessione<sup>15</sup>, ossia quel lasso di tempo che deve essere concesso alla vittima di tratta per riprendersi e riflettere sulle proprie dichiarazioni. Tale istituto, che nasceva nel contesto della protezione sociale ed era principalmente finalizzato a favorire la graduale disponibilità della vittima a collaborare nell'ambito delle indagini o del procedimento penale, è stato ripreso e “riadattato” nell'ambito delle Linee Guida per le Commissioni Territoriali, fondandosi sugli stessi presupposti<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> La procedura di *referral* è descritta, nei suoi obiettivi e finalità nel capitolo 6 delle Linee Guida. Il capitolo 6 delinea la modalità di svolgimento del procedimento amministrativo presso la Commissione Territoriale.

<sup>13</sup> Le Linee Guida rivolte alle Commissioni Territoriali spiegano che il contatto favorito dalla Commissione con gli operatori e mediatori specializzati degli enti anti-tratta, può favorire l'avvio di un percorso volto alla graduale acquisizione di consapevolezza e di fiducia della persona che sia stata vittima di tratta e dunque ad una maggiore apertura e disponibilità a riferire fatti inizialmente taciuti; la procedura di *referral* ha lo scopo primario di favorire l'avvio di un percorso di aiuto attraverso, dove possibile l'adesione ad un programma di assistenza e protezione di cui all'art. 18 D.Lgs. 286/98.

<sup>14</sup> L'art. 11 della direttiva 2011/36/UE prevede che gli Stati membri adottino le misure necessarie per predisporre adeguati meccanismi di “rapida identificazione” e richiede che tali misure siano garantite “sin da quando le autorità abbiano il ragionevole motivo di ritenere che la persona sia vittima di tratta”.

<sup>15</sup> Art. 13 Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta di esseri umani e art. 6 direttiva 2004/81/CE).

<sup>16</sup> Le Linee Guida rivolte alle Commissioni Territoriali sull'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale prevedono la sospensione del procedimento amministrativo, dove necessario, al fine di concedere alla persona richiedente quel periodo di tempo necessario per comprendere la propria situazione personale e, mediante i colloqui con il personale specializzato, scegliere consapevolmente per la propria vita futura. Nel fornire tale indicazione si fa riferimento alla disposizione contenuta nell'art. 6 della direttiva 2004/81/CE (par. 6.4.2 Linee Guida).

Tali procedure sono effettivamente entrate nella prassi di alcune sezioni specializzate di Tribunali e dunque sono state adottate nei procedimenti ex art. 35 D.Lgs. 25/08 con risultati spesso indubbiamente positivi, tanto sotto il profilo dell'accesso della persona in un programma di protezione e assistenza, quanto con riferimento ad una più completa ricostruzione dei fatti che permette di condurre al riconoscimento della protezione internazionale.

In alcuni casi le procedure sono state formalizzate mediante Protocolli d'Intesa tra il Tribunale e gli enti del pubblico e del privato sociale che realizzano il programma unico ex art. 18 co. 3bis D.Lgs. 286/98, sulla scorta di quelli adottati dalle Commissioni Territoriali e incoraggiati dalle Linee Guida stesse<sup>17</sup>. Il Tribunale di Milano ha sottoscritto, nel 2021, un Protocollo operativo sulla tratta di esseri umani più ampio, tra diversi soggetti coinvolti a diverso titolo nel fenomeno, secondo un approccio multi-agenzia<sup>18</sup>.

Effettivamente sono sempre più numerosi i provvedimenti di sezioni specializzate in cui si dà conto di una tardiva emersione dei fatti grazie a procedure di *referral* disposte nel corso del procedimento giurisdizionale<sup>19</sup>.

L'emersione tardiva di fatti relativi alla tratta nel procedimento giurisdizionale avviene talvolta anche a prescindere dell'ausilio degli operatori dei servizi anti-tratta, mediante l'audizione della persona ricorrente, attività istruttoria quanto mai opportuna nei casi di richiedenti vulnerabili, ai quali deve essere data la possibilità di essere ascoltati anche più volte, in quanto la condizione emotiva in cui si trovano può determinare un approccio diverso a seconda della situazione personale, del momento in cui vengono sentiti, del *setting*, dell'interlocutore<sup>20</sup>. Tutto ciò mantenendo l'attenzione ad un bilanciamento degli interessi che vengono in rilievo e dunque evitando la c.d. vittimizzazione secondaria mediante la richiesta alla persona di riferire troppe volte la propria dolorosa vicenda<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Attualmente risultano sottoscritti Protocolli d'Intesa tra il Tribunale di Catanzaro, sezione specializzata per la protezione internazionale e la Regione Calabria, capofila del progetto anti-tratta INCIPIT, tra il Tribunale di Roma e gli enti attuatori del progetto a titolarità della Regione Lazio, tra il Tribunale di Bologna e il progetto Oltre La Strada a titolarità della Regione Emilia Romagna. Procedure di *referral* sono state sviluppate e sperimentate anche da altri Tribunali tra cui quello di Firenze.

<sup>18</sup> Il Protocollo multi-agenzia sottoscritto in Lombardia è stato sottoscritto dalla Regione, dalle Prefetture territoriali, dal Tribunale ordinario e Tribunale per i Minorenni, dalla Procura della Repubblica presso entrambi i Tribunali, dalla Commissione Territoriale, dal Comune di Milano, Coop. Lotta contro l'Emarginazione Onlus, Associazione LULE Onlus e Fondazione Somaschi Onlus, questi ultimi enti attuatori dei progetti anti-tratta realizzati nella Regione Lombardia. Tale Protocollo prevede, all'art. 7 le modalità operative per procedere alle segnalazioni da parte della sezione Immigrazione del Tribunale al servizio anti-tratta del territorio

Altri Protocolli multi-agenzia oggi vigenti sono quello adottato nel 2017 nella Regione Abruzzo, su iniziativa della Procura della Repubblica di Teramo ([https://www.ontheroad.coop/cms/wp-content/uploads/2017/11/Protocollo-Teramo\\_23-giugno-2017.pdf](https://www.ontheroad.coop/cms/wp-content/uploads/2017/11/Protocollo-Teramo_23-giugno-2017.pdf)) e quello sottoscritto da diversi soggetti - tra cui ad oggi tuttavia non vi è il Tribunale di Torino - in Piemonte, la Regione stessa, Prefettura di Torino, Commissione Territoriale, Procura della Repubblica, Forze di Polizia, il 3 marzo 2022. (<http://www.prefettura.it/FILES/docs/1233/Protocollo%20antitratta%20marzo%202022.pdf>).

<sup>19</sup> Tra gli altri Tribunale di Bologna 3.12.20; Tribunale di Trieste 10.10.2019; Tribunale di Firenze, 22.4.2018, Tribunale di Firenze 14.12.2017, Tribunale di Milano 1.7.2016, Tribunale di Milano 23.3.2016.

<sup>20</sup> Opportunamente il Tribunale di Milano su questo aspetto ricorda la sentenza della CGEU nella causa C-560/14 del 9 febbraio 2017. Sull'importanza dell'audizione del richiedente in udienza si veda Corte di Cassazione 21584/20 ed il commento in questa rivista di Cecilia Pratesi "L'audizione del richiedente asilo in fase giurisdizionale. Nota a Cassazione 21584/20" (<https://www.questionegiustizia.it/articolo/1-audizione-del-richiedente-asilo-in-fase-giurisdizionale>).

<sup>21</sup> In tal senso può essere utile che l'autorità giudiziaria tenga conto delle indicazioni fornite dalle Linee Guida rivolte alle Commissioni Territoriali, relative allo svolgimento dell'intervista ai richiedenti possibili vittime di tratta (paragrafo 6.2.3), tra cui quelle di considerare che la persona potrebbe continuare a negare i fatti per timore di ritorsione, non avere chiara percezione della propria condizione o ancora avere difficoltà a ricostruire in modo ordinato i fatti di cui è stata vittima. Si pone infine particolare accento sull'attenzione ad evitare la vittimizzazione secondaria, considerando per esempio l'opportunità di non entrare nel dettaglio, se non strettamente necessario, di fatti riconducibili a gravi violenze fisiche e sessuali.

Prassi ancor più favorevole, nell'ottica della tutela dei diritti della persona, sembra essere quella adottata dal Tribunale di Milano, ossia la segnalazione all'ente anti-tratta e successivamente la nuova convocazione della persona ricorrente. Tale prassi riprende effettivamente le indicazioni delle Linee Guida rivolte alle Commissioni Territoriali che, nel descrivere i possibili sviluppi del procedimento (par. 6.6), prevede che, a conclusione del periodo di sospensione, in cui si sono svolti i colloqui con il servizio anti-tratta, l'autorità amministrativa convochi nuovamente il richiedente. Tale indicazione si fonda sul presupposto di un lavoro svolto dagli operatori dell'ente anti-tratta volto alla maturazione di una consapevolezza rispetto ai propri diritti e alla graduale acquisizione di fiducia anche eventualmente grazie all'avvio di un percorso di tutela che la persona può aver accettato nel corso del periodo di sospensione della procedura. Si presuppone dunque che la persona, a conclusione del "periodo di riflessione", maturi essa stessa la volontà di riferire all'autorità amministrativa o giurisdizionale i fatti di cui è stata vittima, esplicitando il proprio timore di persecuzione e dunque rendendo più agevole il lavoro dell'autorità decidente relativamente all'elemento soggettivo.

Il Tribunale di Milano, nel decreto in esame, pone poi le questioni dell'ammissibilità degli elementi nuovi e diversi che emergano nel corso del procedimento giurisdizionale o addirittura al di fuori di esso, ossia nell'ambito dei colloqui con l'ente anti-tratta nel contesto della procedura di *referral*.

Correttamente il collegio ritiene che non vi sia alcuna preclusione all'allegazione di fatti nuovi e diversi rispetto a quelli riferiti in sede di procedimento amministrativo o di atto introduttivo del giudizio. Ciò in quanto tale procedura non viola la norma contenuta nell'art. 29 comma 1bis del D.Lgs. 25/08 che ammette la domanda reiterata ove la persona adduca "*nuovi elementi rilevanti per la protezione internazionale*". In tale frangente sembra del tutto pacifica la rilevanza, ai fini della riconducibilità alla protezione internazionale, di elementi che sono espressione di gravi violazioni subite da una vittima di tratta. Basti pensare a quanto indicato nelle Linee Guida UNHCR sull'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 alle vittime di tratta<sup>22</sup>, che evidenziano come costituiscano atti di persecuzione, tra gli altri, il grave sfruttamento, il rapimento, la detenzione, lo stupro, la riduzione in schiavitù, la prostituzione ed il lavoro forzati, le percosse, la riduzione alla fame, la negazione di cure mediche.

Parimenti, come correttamente rilevato dal Tribunale di Milano, non è precluso al ricorrente di portare tali nuovi elementi direttamente nel giudizio invece che in una nuova domanda dinanzi alla Commissione Territoriale, stante il compito del giudice di accertare un diritto soggettivo e di farlo, in virtù di quanto stabilito dall'art. 35-bis comma 13 D.Lgs. 25/98, basandosi sugli elementi esistenti al momento della decisione.

Analogamente non possono rinvenirsi motivi ostativi a che tali elementi emergano nella relazione dell'ente anti-tratta, relazione che comunque viene acquisita agli atti del procedimento e dunque diviene parte integrante dell'istruttoria esperita dal giudice.

A completamento del proprio ragionamento, il collegio di Milano conduce una valutazione di credibilità delle dichiarazioni rese dalla ricorrente, non sottovalutando la discrasia tra quelle rese inizialmente dinanzi alla Commissione e quelle espresse nella parte finale del procedimento giurisdizionale dopo il *referral*. Ebbene, il Tribunale correttamente riconduce tali differenze, che in linea di principio potrebbero costituire contraddizioni e dunque essere elemento ostativo al riconoscimento della protezione internazionale, all'atteggiamento frequentemente tenuto dalle vittime di tratta nell'ambito dei procedimenti di riconoscimento della protezione internazionale. Il Tribunale ricorda che frequentemente le vittime di tratta, in particolare le donne vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, raccontano inizialmente una storia "*in parte o in tutto falsa per sviare le autorità*" e che il trauma derivante dal vissuto e dalla condizione di sfruttamento rende difficile per la persona aprirsi alle autorità. In tale contesto conclude per una valutazione positiva dei requisiti previsti dall'art. 3 comma 5 del D.Lgs. 251/07.

<sup>22</sup> Linee Guida UNHCR n. 7 del 2006 ([https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/linee\\_guida\\_protezione\\_int.pdf](https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/linee_guida_protezione_int.pdf)).



#### **4. La coesistenza della protezione sociale ex art. 18 D.Lgs. 286/98 e la protezione internazionale**

Ulteriore questione che si è posto il Tribunale nell'interessante decreto in esame è quella relativa alla tipologia di protezione da riconoscere in considerazione del fatto che, nelle more del procedimento, la ricorrente aveva aderito al programma di assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18 D.Lgs. 286/98, norma che, come noto, prevede anche il rilascio dello speciale permesso di soggiorno storicamente definito per "protezione sociale" e oggi denominato "per casi speciali".

Tale permesso di soggiorno costituisce effettivamente il titolo tradizionalmente preposto alla tutela dei diritti delle persone che si trovano in una condizione di grave sfruttamento e sono vittime di reati riconducibili, tra gli altri, agli artt. 600 e 601 del codice penale.

Nel corso degli ultimi anni, tuttavia, anche in conseguenza alle mutazioni fenomenologiche avvenute nell'ambito della c.d. crisi migratoria, sempre più persone sopravvissute a tratta hanno intrapreso il percorso della protezione internazionale, protezione suscettibile di essere invocata già in virtù delle clausole di salvaguardia contenute rispettivamente nell'art. 14 del Protocollo sul *trafficking in persons* addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite e nell'art. 40 Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta degli esseri umani<sup>23</sup>. Tali clausole hanno preso corpo nell'ordinamento italiano attraverso specifiche disposizioni, quali, in primis l'art. 1 comma 2 D.Lgs. 24/14, che ha recepito la direttiva 2011/36/UE.

Inoltre i decreti attuativi delle direttive europee 2004/83/CE e 2005/85/CE hanno inserito le vittime di tratta tra i soggetti vulnerabili ai quali può essere riconosciuta la protezione internazionale<sup>24</sup>.

Norma di rilievo è inoltre l'art. 10 del D.Lgs. 24/14 che ha introdotto una norma specifica sul coordinamento tra i sistemi della protezione internazionale e quello della protezione sociale, prevedendo al comma 1 che *"le Amministrazioni che si occupano di tutela e assistenza di vittime di tratta e quelle che hanno competenza in materia di asilo individuino misure di coordinamento tra le attività istituzionali di rispettiva competenza, anche al fine di determinare meccanismi di rinvio, qualora necessari, tra i due sistemi di tutela"*.

Lo stesso art. 10 D.Lgs. cit., al comma 2, prevede espressamente il diritto delle vittime di tratta a ricevere informazioni relative alla possibilità di ottenere la protezione internazionale<sup>25</sup>.

Tali norme hanno permesso di configurare un duplice percorso di protezione delle vittime di tratta per ciò che riguarda lo *status* giuridico che può essere loro riconosciuto: da una parte la tradizionale protezione sociale riconosciuta dall'art. 18 D.Lgs. 286/98 e dall'altra la protezione internazionale sulla base dei criteri di cui al D.Lgs. 251/07.

In tale contesto sarebbe irragionevole pensare che l'adesione della vittima di tratta al programma di assistenza di cui all'art. 18<sup>26</sup> comporti la decadenza dal diritto di richiedere e ottenere la protezione internazionale.

A suffragare detta considerazione soccorre l'art. 17 comma 2 del D.Lgs. 142/15, che prevede che *"ai richiedenti protezione internazionale identificati come vittime della tratta di esseri umani si applica il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'articolo 18, comma 3bis,*

<sup>23</sup> Le clausole di salvaguardia impongono di non pregiudicare "i diritti, gli obblighi e le responsabilità degli Stati e degli individui ai sensi del diritto internazionale, con particolare riferimento alla Convenzione del 1951 e al Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati e il principio di *non refoulement* così come in essa contenuti"

<sup>24</sup> Il decreto legislativo 21 febbraio 2014 n. 18 ha modificato l'art. 19 comma 2 del D.Lgs. 251/07 e l'art. 25 co. 1 lett. b) del D.Lgs. 142/15 ha modificato l'art. 2 del D.Lgs. 25/08, in entrambi i casi inserendo le vittime di tratta tra i richiedenti vulnerabili.

<sup>25</sup> La norma recepisce quanto disposto dall'art. 11 par. 6 della direttiva 2011/36/UE.

<sup>26</sup> Oggi definito dall'art. 18 comma 3bis del D.Lgs. 286/98 "programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale", disciplinato dal DPCM del 16 maggio 2016.

*del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*". I richiedenti asilo che siano individuati quali vittime di tratta possono dunque beneficiare delle misure di assistenza e protezione disposte dall'art. 18 co. 3 D.Lgs. 28/98 pur non rinunciando alla domanda di protezione internazionale.

Deve inoltre rilevarsi che, mentre la normativa prevede che, per poter ottenere il titolo di soggiorno per casi speciali la persona debba necessariamente aderire al programma di protezione e assistenza<sup>27</sup>, non vi è alcuna previsione che disponga l'inverso.

Bene dunque ha fatto il Tribunale a ritenere di poter decidere sulla protezione internazionale anche in seguito all'adesione della ricorrente al programma, evidenziando peraltro come il "programma anti-tratta" abbia una finalità diversa rispetto al giudizio di protezione internazionale<sup>28</sup>.

Effettivamente il programma di cui all'art. 18 attiene alle misure cui ha diritto la persona che vi aderisce, quali l'alloggio, le prestazioni sanitarie, l'accesso all'assistenza legale e psicologica, l'accompagnamento ai servizi e all'inclusione socio-lavorativa. Diversa questione è quella relativa allo status giuridico riconoscibile alla vittima di tratta, che può essere diverso a seconda della situazione individuale della persona stessa. Tale aspetto deve prescindere dalle misure di assistenza che sono attivate ma deve riguardare esclusivamente i requisiti richiesti dalle rispettive norme che disciplinano le due forme di protezione.

Nell'ottica del coordinamento tra questi due sistemi non deve dimenticarsi, infine, la norma contenuta nell'art. 32 comma 3bis D.Lgs. 25/08 che prevede la possibilità che la Commissione Territoriale trasmetta gli atti al questore ogniqualvolta ritenga di non poter ravvisare i presupposti per la protezione internazionale ma vi siano fondati motivi di ritenere che la persona richiedente sia stata vittima dei reati di tratta o riduzione in schiavitù.

Tale norma è la conferma della complementarietà delle due forme di protezione: ove alla persona non possa essere riconosciuta la protezione internazionale ma sussistano i requisiti previsti dall'art. 18 del Testo Unico Immigrazione – una situazione di violenza o grave sfruttamento ed un pericolo concreto ed attuale per l'incolumità della persona – dovrà esserle dato accesso a tale procedura presso la questura.

Pare evidente in definitiva che, nell'ottica di favorire l'effettivo accesso ai diritti che devono essere riconosciuti alle persone che sono sopravvissute alla tratta o che comunque fuoriescono da una situazione di sfruttamento, è di fondamentale importanza la corretta applicazione da parte degli operatori del diritto delle norme che disciplinano le diverse forme di protezione. E in tal senso, l'approccio multi-disciplinare, quale quello adottato dalle sezioni specializzate dei Tribunali che, nel valutare la domanda di protezione internazionale, si avvalgono di professionalità diverse mediante le procedure di *referral*, va sicuramente in tale direzione, poiché contestualmente all'approfondimento dei fatti a fondamento della domanda, favoriscono l'attivazione delle misure di assistenza e tutela più adeguate per persone particolarmente vulnerabili quali le vittime della tratta di esseri umani.

---

<sup>27</sup> Art. 27, comma 2 lett. b), c) e d) D.P.R. 394/99.

<sup>28</sup> Anche le Linee Guida sull'identificazione alle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale forniscono tale interpretazione prevedendo che *"l'adesione al programma di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18 comma 3bis D.Lgs. 286/98 non preclude alla persona vittima di tratta di proseguire l'iter di riconoscimento della protezione internazionale"* (paragrafo 7.3).