

dossier

XIX Legislatura

24 marzo 2026

Prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime

Atto del Governo n. 386

Ai sensi degli articoli 1 e 9 della legge 13 giugno 2025, n. 91



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - ✉ studi1@senato.it – ✕ [@SR_Studi](https://www.instagram.com/SR_Studi)

Dossier n. 661



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Giustizia

Tel. 06 6760-9559 - ✉ st_giustizia@camera.it – ✕ [@CD_giustizia](https://www.instagram.com/CD_giustizia)

SERVIZIO PER I RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

Tel. 066760-2145-✉ rue_segreteria@camera.it-✕ [@CD_europa-europa.camera.it](https://www.instagram.com/CD_europa-europa.camera.it)

Atti del Governo n. 386

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

gi0101

INDICE

PREMESSA	3
-----------------------	----------

SCHEDA DI LETTURA

▪ Articolo 1 (<i>Ambito di applicazione</i>).....	9
▪ Articolo 2 (<i>Modifiche all'articolo 1 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24</i>).....	15
▪ Articolo 3 (<i>Modifiche al codice penale</i>).....	16
▪ Articolo 4 (<i>Modifiche all'articolo 4 del decreto legislativo n. 24 del 2014</i>).....	23
▪ Articolo 5 (<i>Modifiche all'articolo 5 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24</i>).....	27
▪ Articolo 6 (<i>Diritto all' indennizzo delle vittime di tratta</i>).....	29
▪ Articolo 7 (<i>Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24</i>)	33
▪ Articolo 8 (<i>Soggiorno per protezione sociale</i>).....	36
▪ Articolo 9 (<i>Modifiche alla legge 11 agosto 2003, n. 228</i>)	40
▪ Articolo 10 (<i>Modifiche all'articolo 10 del decreto legislativo n. 24 del 2014</i>).....	43
▪ Articolo 11 (<i>Modifiche all'articolo 17 del decreto legislativo n. 142 del 2015 e disposizioni di coordinamento</i>)	47
▪ Articolo 12 (<i>Modifica all'articolo 76 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115</i>).....	49
▪ Articolo 13 (<i>Responsabilità amministrativa degli enti</i>).....	51
▪ Articolo 14 (<i>Clausola d'invarianza finanziaria</i>)	53

PREMESSA

Lo schema di decreto in esame recepisce la **direttiva (UE)2024/1712**, che modifica la precedente direttiva (UE)2011/36, concernente la **prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime**, e a tal fine introduce modifiche al decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24, contenente norme di attuazione della citata direttiva (UE)2011/36.

La [direttiva \(UE\) 2024/1712](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024, entrata in vigore il **14 luglio 2024**, reca disposizioni volte a modificare la [direttiva 2011/36/UE](#) concernente la prevenzione e la repressione della **tratta di esseri umani e la protezione delle vittime**, al fine di migliorare la risposta, sul piano della giustizia penale, ai reati relativi alla tratta di esseri umani e di garantire assistenza e adeguato sostegno alle vittime. Ai sensi dell'articolo 2, la direttiva (UE) 2024/1712 dovrà essere **recepita** dagli Stati membri **entro il 15 luglio 2026**.

Lo schema di decreto in esame è adottato in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1 della legge n. 91 del 2025 (**legge di delegazione europea 2024**).

Con l'articolo 1 della legge n. 91 del 2025 il Parlamento ha delegato il Governo al recepimento delle direttive contenute nell'allegato A della medesima legge (tra cui è inclusa la direttiva (UE) 2024/1712), rinviando agli articoli 31 e 32 della legge n. 234 del 2012 (*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*) per quanto riguarda i termini, le procedure e i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega.

In particolare, l'articolo 31 della legge n. 234 del 2012 prevede che il Governo adotti i decreti legislativi di recepimento **entro il termine di 4 mesi antecedenti a quello di recepimento della direttiva** e dispone che il **parere delle competenti commissioni parlamentari** debba essere reso nel termine di quaranta giorni dalla trasmissione dello schema di decreto ovvero, nel caso in esame, dunque, **entro il 22 aprile 2026**.

- ***Gli interventi normativi in materia anti-tratta***

Sin dal 1998, l'ordinamento giuridico italiano si è dotato di uno strumento specifico a tutela delle vittime del traffico di esseri umani: si tratta dell'articolo 18 del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante il “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, dedicato al **soggiorno per motivi di protezione sociale**. La disposizione consente il rilascio di un permesso di soggiorno attraverso due distinte modalità: il percorso giudiziario, attivabile quando la vittima scelga di collaborare con le autorità inquirenti e di polizia nell'ambito delle indagini e del procedimento penale nei confronti dei responsabili, e il percorso sociale, esperibile a fronte dell'accertamento di una situazione di violenza o grave sfruttamento, indipendentemente dalla disponibilità della vittima a rendere testimonianza.

Il sistema di protezione delle vittime ha quindi trovato il proprio fondamento normativo principale nella Legge 11 agosto 2003, n. 228, “Misure contro la tratta di persone”. In particolare, con l'articolo 12 è stato istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il **Fondo per le misure anti-tratta**, destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e integrazione sociale in favore delle vittime, nonché delle ulteriori finalità di protezione sociale previste dall'articolo 18 del medesimo Decreto Legislativo n. 286 del 1998.

Sul fronte del potenziamento delle risorse, la Legge 29 dicembre 2022, n. 197, “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025”, all'articolo 1, comma 339, ha disposto un incremento della dotazione del Fondo per le misure anti-tratta pari a 2 milioni di euro per il 2023 e a ulteriori 7 milioni di euro annui a decorrere dal 2024. Tali risorse aggiuntive sono destinate sia al finanziamento delle misure anti-tratta in corso, sia all'attuazione delle azioni previste dal Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani relativo al periodo 2022-2025, adottato dal Consiglio dei Ministri il 19 ottobre 2022.

Il **Piano** definisce le strategie pluriennali e le azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime ed è fondato sulle quattro direttrici che a livello internazionale guidano la lotta alla tratta degli esseri umani.

Le singole azioni specifiche sono associate a tali direttrici:

1. **Prevenzione** attraverso un maggior numero di azioni volte a scongiurare l'ulteriore propagarsi del fenomeno della tratta. Grande rilievo assumono le azioni di formazione continua di tutti gli operatori coinvolti al fine di migliorare la conoscenza del fenomeno, ponendo in essere anche azioni di informazione della popolazione;
2. **Persecuzione** del crimine con misure volte a far progredire ulteriormente il settore giustizia, rafforzando la sicurezza delle vittime e lo smantellamento delle strutture criminali dedite al reato e la cooperazione giudiziaria;
3. **Protezione** attraverso strumenti idonei a garantire le vittime, con particolare attenzione alle donne, ai minori e alle categorie vulnerabili;

4. **Cooperazione** mediante azioni con carattere integrativo e di supporto, per diffondere la cultura della legalità e imprimere un nuovo corso alla storia del fenomeno.

Da ultimo, con la Legge di Bilancio per l'anno 2026, Legge 30 dicembre 2025, n. 199, il legislatore ha ulteriormente rafforzato la dotazione finanziaria destinata al contrasto della tratta. Al fine di potenziare le misure contro la tratta degli esseri umani, la legge incrementa di 4 milioni di euro per l'anno 2026 e di 9,2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027 le risorse per lo svolgimento delle azioni e degli interventi connessi alla realizzazione del programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale previsto dal Testo Unico sull'Immigrazione, nonché per la realizzazione delle correlate azioni di supporto e di sistema da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità.

Il quadro normativo nazionale in materia di prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime è attualmente costituito da un insieme di disposizioni di recepimento del diritto dell'Unione europea e di coordinamento della disciplina vigente, di seguito riportate:

- - il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24, con cui è stata data attuazione alla direttiva (UE)2011/36, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI;
- - la legge 11 agosto 2003, n. 228, mediante la quale sono state introdotte misure per la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani, rafforzando nel Codice penale italiano i reati di riduzione o mantenimento in schiavitù, tratta di persone e commercio di schiavi, nonché prevedendo interventi di assistenza e protezione per le vittime;
- - il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e, in particolare l'articolo 18, con il quale sono state introdotte misure di protezione sociale a favore degli stranieri vittime di violenza o di grave sfruttamento, prevedendo il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno per consentire loro di sottrarsi alle organizzazioni criminali e partecipare a programmi di assistenza e integrazione;
- - il decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, che stabilisce norme di attuazione del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, disciplinando in modo più dettagliato le procedure relative all'ingresso, al soggiorno e alla permanenza degli stranieri nel territorio dello Stato, nonché l'applicazione delle misure di tutela previste dalla normativa in materia di immigrazione;
- - il decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, concernente l'attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta;

- - il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, concernente l'attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato; - il decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, concernente l'attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale;
- - il Codice penale e il Codice di procedura penale, in relazione alle fattispecie di reato connesse alla tratta di esseri umani e alle relative procedure di accertamento e repressione.

- ***Le recenti iniziative dell'UE per il contrasto alla tratta degli esseri umani e al traffico di migranti***

Tra le iniziative più recenti dell'UE in materia si inserisce il [regolamento](#), proposto nel 2023 e approvato il 16 dicembre 2025, volto a **rafforzare** il ruolo di **Europol**, l'Agenzia dell'UE per la cooperazione nell'attività di contrasto, e a migliorare la **cooperazione di polizia** nella prevenzione e nella lotta alla **tratta di esseri umani** e al **traffico di migranti**. Il provvedimento interviene sulle capacità complessive dell'Agenzia, con particolare attenzione al Centro europeo contro il traffico di migranti, che supporta gli Stati membri sul piano strategico, tecnico e operativo e che dovrebbe sostenere l'identificazione delle vittime della tratta e di altre persone vulnerabili.

Secondo il [programma di lavoro](#) della Commissione europea, nuove misure dedicate al rafforzamento di Europol e al contrasto della tratta di esseri umani sono attese per il **secondo trimestre del 2026**.

Schede di lettura

Articolo 1 (Ambito di applicazione)

L'**articolo 1** definisce l'ambito di applicazione dello schema di decreto in esame, relativo al recepimento della **direttiva (UE) 2024/1712** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che modifica la direttiva 2011/36/UE in materia di **prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e di protezione delle vittime**.

Ai sensi di quanto previsto dall'**articolo 1** lo schema di decreto in esame recepisce la **direttiva (UE) 2024/1712** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che modifica la direttiva 2011/36/UE in materia di prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e di protezione delle vittime. Il termine di recepimento è fissato al **15 luglio 2026**.

Si ricorda che la precedente direttiva 2011/36/UE è stata recepita nel nostro ordinamento con il **decreto legislativo n. 24 del 2014**, modificato ad opera dello schema di decreto in esame (v. *infra*).

• La direttiva (UE) 2024/1712

La **direttiva (UE) 2024/1712** – suddivisa in quattro articoli – prevede una serie di modifiche a singole disposizioni della direttiva 2011/36/UE al fine di garantire una più efficace tutela penale alle vittime del reato di tratta.

L'**articolo 1, punto 1, lett. a)**, modifica l'articolo 2, par. 3 della direttiva 2011/36/UE **aggiungendo** nell'elenco delle pratiche incluse nello sfruttamento, «lo **sfruttamento della maternità surrogata, del matrimonio forzato o dell'adozione illegale**», oltre allo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, compreso l'accattonaggio, la schiavitù o pratiche simili, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi.

La **lettera b)** del medesimo punto sostituisce il par. 5 dell'art. 2, il quale stabilisce le condotte rientranti nel fenomeno della tratta, qualora coinvolgano minori, sono punite come reato di tratta di esseri umani anche in assenza di uno dei mezzi indicati al paragrafo 1, specificando che **ciò non si applica allo sfruttamento della maternità surrogata, a meno che la madre surrogata sia minore**. Questa specificazione è diretta a sgombrare il campo dalla ricerca probatoria, in caso di minori, dei “mezzi” attraverso cui le azioni vengono compiute, proprio in ragione della loro maggiore vulnerabilità e per garantire loro una protezione più adeguata.

L'articolo 1, punto 2, lett. a), modifica l'art. 4, par. 2, lett. d) della direttiva del 2011 che sanziona i reati relativi alla tratta di esseri umani con la reclusione della durata massima di almeno dieci anni nel caso in cui il delitto sia stato commesso ricorrendo a violenze gravi o abbia causato alla vittima un pregiudizio particolarmente grave, compreso **un pregiudizio fisico o psicologico**, come **specificato dalla nuova disposizione**.

Ai sensi della lett. b) del punto 2 si sostituisce il paragrafo 3 dell'articolo 4 della direttiva del 2011 introducendo **due circostanze aggravanti**, conformemente alle pertinenti disposizioni del diritto nazionale ai delitti relativi alla tratta:

a) il fatto che il reato **sia stato commesso da funzionari pubblici nell'esercizio delle loro funzioni**;

b) il fatto che **l'autore del reato abbia agevolato o si sia reso responsabile, mediante tecnologie dell'informazione e della comunicazione, della diffusione di immagini, video o materiale analogo di natura sessuale relativo alla vittima.**»

L'articolo 5 della direttiva del 2011, inerente alla responsabilità delle persone giuridiche, opera anche in riferimento ai reati di cui all'articolo 18-bis, par. 1, come fonte di responsabilità delle persone giuridiche, oltre a quelli dell'articolo 2 e articolo 3 (**punto 3, lett. a) dell'articolo 1**).

La lett. b) modifica l'articolo 5 disponendo che:

- Par. 2: Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano **essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo** da parte di un soggetto tra quelli descritti al paragrafo 1 **abbia reso possibile la commissione, a vantaggio della persona giuridica, di uno dei reati di cui all'articolo 2, all'articolo 3 e all'articolo 18 bis, paragrafo 1, da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto**;
- Par. 3: la responsabilità delle persone giuridiche citata nei paragrafi precedenti **«non esclude l'avvio di procedimenti penali** contro le persone fisiche che abbiano commesso uno dei reati di cui all'articolo 2, all'articolo 3 e all'articolo 18 bis, paragrafo 1, abbiano istigato qualcuno a commetterli o vi abbiano concorso.

L'articolo 1, punto 4 sostituisce integralmente l'articolo 6 della direttiva 2011/36/UE mediante un intervento in materia di **sanzioni applicabili alle persone giuridiche** che prevede un ampliamento dell'apparato sanzionatorio, costituito da sanzioni o misure penali o non penali effettive, proporzionate e dissuasive, aggiungendo, oltre a quanto già previsto:

- **l'esclusione dall'accesso a finanziamenti pubblici**, comprese procedure di gara, sovvenzioni, concessioni e licenze;
- **il ritiro dei permessi e delle autorizzazioni all'esercizio delle attività** che hanno portato al reato in questione;
- laddove vi sia un pubblico interesse, **la pubblicazione integrale o parziale della decisione giudiziaria** relativa al **reato commesso** e alle **sanzioni o misure imposte**, fatte salve le norme in materia di tutela della vita privata e di protezione dei dati personali”.

Il **punto 5** sopprime l'articolo 7 relativo al **sequestro e confisca** degli strumenti e dei proventi derivanti dalle condotte suscettibili al reato di tratta.

Il **punto 6** interviene sull'articolo 8 della direttiva del 2011 il quale prevede per le autorità nazionali competenti il potere di **non perseguire né imporre sanzioni penali** alle vittime della tratta di esseri umani coinvolte in attività criminali o – **come aggiunto dal punto in esame** - altre **attività illecite** che hanno dovuto compiere poiché costretti.

Inoltre, le indagini non dovranno inoltre essere subordinate alla **querela**, o **denuncia** delle vittime e il procedimento penale dovrà poter continuare anche ove la vittima **ritratti** le proprie **dichiarazioni** (secondo il nuovo articolo 9 della direttiva del 2011 alla luce della modifica intervenuta ai sensi del **punto 7, lett. a), dell'articolo 1** della direttiva del 2024).

Ai sensi della **lett. b), del punto 7 dell'articolo 1**, che sostituisce il paragrafo 3 del dell'articolo 9, gli Stati membri, oltre a cercare di **garantire la formazione necessaria** alle persone o ai servizi incaricati delle indagini, sono anche incoraggiati alla creazione di **unità specializzate** nella repressione del fenomeno in seno alle autorità di *law enforcement* e alle autorità inquirenti.

Il **punto 8, lett. a) e b)**, modificano l'articolo 10 **aggiungendo** ai paragrafi 1 e 2 il riferimento **al reato di cui all'articolo 18-bis, paragrafo 1**, tra i delitti per i quali gli Stati membri devono adottare misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione.

Il **punto 9, lett. a), dell'articolo 1**, in riferimento alle misure di **assistenza e sostegno** alle vittime della tratta di esseri umani (art. 11, par. 1, direttiva 2011/36/UE), aggiunge l'inciso secondo il quale le stesse devono essere adottate con un **approccio incentrato sulle vittime e sensibile alle specificità** di genere, delle persone con disabilità e dei minori.

La **lett. b)** del punto citato interviene sui paragrafi 4 e 5 dell'articolo 11. Più nel dettaglio, nel primo caso introduce l'obbligo per gli Stati membri di istituire **uno o più meccanismi** miranti alla rapida **individuazione, all'identificazione, all'assistenza e al sostegno delle vittime** identificate e presunte, e a designare **un punto di contatto per l'orientamento transfrontaliero** delle vittime. Nel secondo caso, invece, aggiunge tra le misure idonee a garantire sostegno alle vittime, oltre all'assistenza materiale e alle cure mediche necessarie, **i rifugi e altre sistemazioni temporanee adeguate** che, ai sensi del **un nuovo paragrafo 5-bis** (introdotto dalla **lett. c)**), devono essere messi a disposizione in numero sufficiente ed essere facilmente accessibili.

La **lett. d)**, invece, sostituisce i riferimenti normativi presenti all'articolo 6 alla luce dei nuovi aggiornamenti intervenuti, inserendo il riferimento al Reg. UE 2024/1347 e del Reg. UE 2024/1348 (in sostituzione delle direttive 2004/81/CE e 2004/83/CE).

Ai sensi del **punto 10 dell'articolo 1**, viene introdotto alla direttiva 36 del 2011 l'**articolo 11-bis, rubricato «Vittime della tratta che possono avere bisogno di protezione internazionale»** diretto a precisare il diritto che possono esercitare le vittime di tratta di chiedere protezione internazionale o uno status equivalente.

Ulteriori norme a tutela della vulnerabilità delle vittime di tratta sono sanciti dall' articolo 12, dall'articolo 13, a cui è aggiunto il paragrafo 3 **ai sensi del punto 12 dell'articolo 1**, che specifica i requisiti e le peculiarità che le procedure di segnalazione di un reato devono possedere, e, infine, dall'articolo 14 il quale si concentra sulle misure di assistenza e sostegno alle **vittime minorenni**.

Più nel dettaglio, il nuovo testo dell'articolo 14, a seguito delle modifiche di cui al **punto 13 dell'articolo 1**, esorta gli Stati membri ad **evitare che le vittime siano reimmesse nel circuito della tratta all'interno dell'Unione** grazie al compimento di azioni specifiche in tal senso, quali l'introduzione di **programmi volti a sostenere la transizione** del minore verso l'emancipazione e l'età adulta e la **nomina di un tutore o di un responsabile del minore** dal momento in cui quest'ultimo viene identificato dalle autorità.

Il **punto 14 dell'articolo 1** della direttiva (UE) 2024/1712 interviene sugli articoli 17 e 18 della direttiva del 2011, rispettivamente in materia di **risarcimento delle vittime** e di **prevenzione**.

Nello specifico, gli Stati possono istituire un **fondo di compensazione** per le vittime, conformemente alla loro legislazione nazionale.

In secondo luogo, sul tema delle misure preventive, si specifica che gli Stati devono prestare attenzione alla **dimensione online** intervenendo con azioni adeguate, quali campagne di informazione e sensibilizzazione e programmi di ricerca e istruzione, compresa la promozione dell'alfabetizzazione digitale e delle competenze digitali.

La nuova incriminazione di cui all'**articolo 18-bis**, introdotto dal **punto 15 dell'articolo 1**, riguarda **l'uso di servizi forniti da una vittima** della tratta di esseri umani, e prevede l'obbligo per gli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché, nel caso di un atto doloso, tale uso costituisca reato da sanzionare con **pene effettive, proporzionate e dissuasive**, «qualora la vittima sia sfruttata per prestare tali servizi e qualora l'utente dei servizi sia consapevole del fatto che chi presta il servizio è una vittima» del reato stesso.

L'articolo 18-ter di nuova introduzione richiede agli Stati membri di promuovere **formazione periodica e specializzata agli operatori** che possono entrare in contatto con vittime effettive o potenziali della tratta di esseri umani, la quale deve essere basata sui diritti umani e sensibile alle specificità di genere, delle persone con disabilità e dei minori.

Destinatari di tale formazione sono, oltre a operatori di polizia impegnati in prima linea sul territorio, personale giudiziario, servizi di assistenza e sostegno, ispettori del lavoro, servizi sociali e operatori sanitari, i giudici e le autorità inquirenti coinvolti nei procedimenti penali.

Il **nuovo articolo 19**, istituisce l'obbligo per gli Stati di istituire “**coordinatori nazionali anti-tratta o meccanismi equivalenti**” e fornire loro le adeguate risorse necessarie per espletare efficacemente le loro funzioni. Tali coordinatori o meccanismi equivalenti collaboreranno con i pertinenti organi e organismi nazionali, regionali e locali, in particolare di *law enforcement*, con i meccanismi di orientamento nazionali e con le pertinenti organizzazioni della società civile

attive nel settore. I loro compiti comprendono, oltre alla **valutazione** delle **tendenze** della tratta di esseri umani, anche la **misurazione** dei **risultati** delle azioni anti-tratta, la raccolta di **statistiche** in stretta collaborazione con le organizzazioni della società civile attive nel settore, e la presentazione di relazioni (**punto 16 dell'articolo 1**).

Il coordinatore anti-tratta dell'UE, inoltre, **assicurerà il coordinamento** con i coordinatori nazionali, gli organismi indipendenti, le agenzie dell'Unione e le pertinenti organizzazioni della società civile attive nel settore, al fine di **garantire un approccio coerente e globale** alla materia nonché e poter fornire il proprio contributo alle relazioni biennali che la Commissione deve presentare in merito ai progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani (**articolo 20**, come modificato dal **punto 18 dell'articolo 1**).

È richiesto agli Stati membri di facilitare il lavoro e i compiti di tale figura, in particolare **trasmettendo le informazioni raccolte** dai vari coordinatori nazionali, allo scopo di contribuire a una strategia coordinata e consolidata dell'Unione contro la tratta di esseri umani.

La nuova disposizione di cui **all'articolo 19-bis** concerne la creazione necessaria di un **sistema per la registrazione, la produzione e la fornitura di dati statistici anonimizzati** –al fine **di monitorare l'efficacia** dei loro sistemi di repressione dei reati.

I dati riguardano il numero di vittime registrate identificate e presunte, indagate, imputate e condannate per i reati relativi alla tratta di esseri umani sanzionati dalla direttiva, sul numero delle decisioni di avvio di un'azione giudiziaria e delle sentenze.

Inoltre, ai sensi del nuovo **articolo 19-ter**, entro il **15 luglio 2028**, gli Stati membri dovranno poi adottare **piani d'azione nazionali anti-tratta**, accessibili al pubblico, elaborati e attuati in consultazione con gli stakeholders del settore della prevenzione e della repressione del fenomeno, piani che dovranno essere riesaminati e aggiornati a intervalli regolari non superiori a cinque anni (**punto 17, par. 3, articolo 1**).

Tali piani d'azione possono comprendere obiettivi, priorità e misure per contrastare la tratta di esseri umani finalizzata a tutte le forme di sfruttamento, comprese misure specifiche per i minori vittime della tratta, misure preventive, misure volte a rafforzare la lotta contro la tratta di esseri umani, anche per migliorare le indagini e l'azione penale nei casi di tratta di esseri umani e la cooperazione transfrontaliera, misure per la rapida identificazione, assistenza e protezione delle vittime e procedure per monitorare e valutare periodicamente l'attuazione dei piani d'azione nazionali anti-tratta.

L'**articolo 2** ha per oggetto il **termine di recepimento della direttiva** in esame, fissato al **15 luglio 2026**. In particolare, entro il termine citato gli Stati membri mettono in vigore disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per conformarsi alla presente direttiva. Tali norme devono contenere un riferimento alla direttiva stessa o essere corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale (**paragrafo 1**).

Il **paragrafo 2** dispone che gli Stati membri **comunicano** alla Commissione **il testo delle disposizioni fondamentali di diritto interno** nel settore disciplinato dalla direttiva in esame.

L'**articolo 3** sancisce l'**entrata in vigore** della presente direttiva al ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, in data **14 luglio 2024**.

L'**articolo 4**, infine, ha per oggetto i **destinatari** della direttiva in esame, individuati, conformemente ai trattati, negli Stati membri dell'Unione.

Articolo 2

(Modifiche all'articolo 1 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24)

L'**articolo 2** inserisce il riferimento alle **esigenze specifiche, ivi comprese quelle di accoglienza**, delle vittime di tratta tra i principi generali della disciplina nazionale di contrasto e prevenzione del fenomeno.

L'**articolo 2** modifica l'articolo 1 del [decreto legislativo n. 24 del 2014](#), attraverso il quale è stata recepita in Italia la direttiva 2011/36/UE, modificata e aggiornata dallo schema di decreto in esame in recepimento della direttiva 2024/1712/UE.

Nello specifico, l'articolo 1 del decreto legislativo n. 24 del 2014, oggetto di modifica, enuncia i **principi generali** che devono essere tenuti in considerazione nell'attuazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 24 del 2014, ovvero: la specifica situazione delle persone vulnerabili quali i minori, i minori non accompagnati, gli anziani, i disabili, le donne, in particolare se in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone con disturbi psichici, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere.

Attraverso la modifica in esame, tra i principi generali di cui al citato articolo 1 viene sostituito il riferimento alla specifica situazione con quello alle **esigenze specifiche, ivi comprese quelle di accoglienza** della persona offesa.

Come riportato nella relazione illustrativa, l'intervento in esame è finalizzato all'adozione di una terminologia più rispondente alle disposizioni della direttiva europea 2024/1712 e, in particolare, l'articolo 11, paragrafo 5-bis della direttiva (UE) 2011/36, come modificata dalla direttiva 2024/1712.

Articolo 3 (Modifiche al codice penale)

L'articolo 3 apporta le **modifiche al codice penale**, da un lato, intervenendo sui **reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù** (art. 600 c.p.) e **tratta di esseri umani** (601 c.p.) e, dall'altro, introducendo il **nuovo reato di approfittamento della vittima di riduzione in schiavitù o di tratta** (601.1 c.p.) ed una **nuova circostanza aggravante**.

L'articolo in esame, che si compone di un unico comma suddiviso nelle lettere da *a)* a *e)*, dà attuazione ad una pluralità di articoli della direttiva 2024/1712, che modifica la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime.

Nello specifico, la **lettera a)** modifica il delitto di **riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù**, di cui all'articolo 600 del codice penale.

Si tratta di «un **reato a fattispecie plurima**» (Cass. pen. n. 32149/2024) connotato da due differenti condotte criminose:

- la prima consiste nell'**esercitare su una persona i poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà**;
- la seconda si realizza **riducendo o mantenendo una persona in uno stato di soggezione continuativa**, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento ovvero a sottoporsi al prelievo di organi.

Il secondo comma dell'art. 600 specifica le modalità di attuazione delle condotte che danno luogo alla riduzione o al mantenimento nello stato di soggezione (violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona).

Entrambe le fattispecie sono punite con la **reclusione da 8 a 20 anni**.

Con riguardo alla **differenziazione tra le due fattispecie** contemplate dall'art. 600 c.p., la **Corte di cassazione** ha avuto modo di osservare che «il delitto di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù è a fattispecie plurima ed è **integrato alternativamente dalla condotta di chi esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli spettanti al proprietario**, che, implicando la "reificazione" della vittima, ne comporta "ex se" lo sfruttamento, ovvero dalla condotta di **riduzione o mantenimento di una persona in stato di soggezione continuativa**, in relazione alla quale, invece, è richiesta la prova dell'ulteriore

elemento costituito dalla imposizione di prestazioni integranti lo sfruttamento della vittima» (Cass. n. 10426/2015; v. anche Cass. 23012/2023). Inoltre, la giurisprudenza di legittimità ha affermato il carattere abituale di tale reato in quanto «per la configurabilità del delitto di riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù occorre che la vittima si trovi in uno **stato di soggezione di durata prolungata nel tempo** e connotato da una **significativa compromissione della capacità di autodeterminazione**» (Cass. n. 48492/2023), «anche indipendentemente da una totale privazione della libertà personale» (Cass. n. 20595/2025).

Le modifiche intervengono sulla seconda delle fattispecie contenute nell'art. 600 c.p.:

- specificando che la costrizione a prestazioni sessuali comprende anche la **realizzazione di immagini, video o materiale analogo di natura sessuale**;
- integrando con **ulteriori forme di sfruttamento (maternità surrogata, matrimonio forzato e adozione illegale)** quelle già esplicitamente considerate dalla disposizione vigente (accattonaggio, compimento di attività illecite che comportino lo sfruttamento della persona, sottoposizione al prelievo di organi).

Conseguentemente, le medesime modifiche sono recate dalla **lettera b)** al delitto di **tratta di persone**, di cui all'articolo 601 del codice penale.

Anche tale delitto si caratterizza per la **duplicità delle fattispecie** incriminatorie, che **si differenziano per la condizione del soggetto passivo** (a seconda che si trovi già in una situazione di schiavitù o servitù ai sensi dell'art. 600 c.p. o, di converso, che lo si voglia portare ad una condizione di sfruttamento), pur essendo **accomunate dall'identità delle condotte** che integrano il reato *de quo* (reclutare, introdurre nel territorio dello Stato, trasferire anche al di fuori di esso, trasportare, cedere l'autorità sulla persona, ospitare una o più persone).

La **prima fattispecie** presuppone dunque che le persone che subiscono tali condotte siano già vittime del reato di cui all'art. 600 c.p., mentre nella **seconda fattispecie** le stesse condotte sono realizzate su una o più persone, mediante inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica, psichica o di necessità, o mediante promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, al fine di indurle o costringerle a prestazioni lavorative, sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento o a sottoporsi al prelievo di organi.

La cornice edittale è la stessa per le due fattispecie, ovvero la **reclusione da 8 a 20 anni**.

Con riguardo alla **differenziazione tra le due fattispecie** contemplate dall'art. 601 c.p., la **Corte di cassazione** ha avuto modo di osservare che «il delitto di

tratta di persone contempla una fattispecie plurima con due condotte alternative, la prima delle quali è a **dolo generico**, mentre la seconda richiede il **dolo specifico**, individuato nel fine di indurre o costringere le vittime alle prestazioni elencate nel primo comma dell'art. 601 cod. pen., determinandone lo sfruttamento ovvero la sottoposizione al prelievo di organi». (Cass. 20726/2024).

Per quanto riguarda il rapporto tra i delitti di cui agli artt. 600 e 601 c.p., la Suprema Corte ha inoltre affermato la manifesta infondatezza della «questione di legittimità costituzionale dell'art. 601 cod. pen., per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., in relazione alla **previsione di un trattamento sanzionatorio identico a quello previsto per il reato di cui all'art. 600 cod. pen.**, atteso che le condotte incriminate da tali disposizioni, e dall'art. 602 cod. pen., sono connotate da un **comune denominatore costituito dallo sfruttamento dell'uomo che conferisce a dette fattispecie un'omogeneità sostanziale**, non solo nell'aspetto teleologico, ma anche in quello attinente alla tutela del bene giuridico (la libertà e la personalità individuale) e in quello sistematico (previsione delle tre fattispecie nella medesima sezione del codice penale)» (Cass. 35992/2019).

Inoltre, secondo la Corte, «**il reato di riduzione in stato di servitù** (art. 600, comma primo, seconda ipotesi, cod. pen.) **concorre con il reato di tratta di persona libera** (art. 601, comma primo, seconda ipotesi, cod. pen.), **poiché**, difettando l'unicità naturalistica del fatto, **non sussiste un rapporto di specialità** ex art. 15 cod. pen. tra le due fattispecie, né le stesse contengono clausole di riserva che consentano l'applicazione delle figure dell'assorbimento, della consunzione o del "post-factum" non punibile». (Cass. 49514/2018).

In conseguenza dell'intervento compiuto sull'art. 600 c.p., anche all'art. 601 c.p. si precisa che la **realizzazione di immagini, video o materiale analogo di natura sessuale** rientra nel concetto di costrizione a prestazioni sessuali e si aggiungono **la maternità surrogata, il matrimonio forzato e l'adozione illegale** alle **forme di sfruttamento** già indicate nella norma in vigore (accattonaggio, compimento di attività illecite che comportino lo sfruttamento della persona, sottoposizione al prelievo di organi).

Le lettere *a)* e *b)* danno attuazione al numero 1), lettera *a)*, della **direttiva 2024/1712**, che modifica il par. 3 dell'art. 2 della direttiva 2011/36.

La **lettera c)** introduce un nuovo delitto, quello di “**approfittamento della vittima di riduzione in schiavitù o di tratta**”, di cui all'art. 601.1 del codice penale.

Il delitto è volto a punire chiunque sfrutti le prestazioni di persone, nella consapevolezza che le stesse siano vittime del reato di **riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù** ovvero di **tratta di persone**. È prevista l'applicazione congiunta della reclusione fino a 3 anni e della multa da 500 a 3.000 euro. La disposizione contiene inoltre la clausola di riserva,

in base alla quale la stessa **trova applicazione qualora il fatto non integri un più grave reato.**

Il reato neo introdotto dà attuazione all'articolo 18-*bis*, inserito nella direttiva 2011/36 ad opera dell'art. 1, num. 15), della direttiva 2024/1712.

La disposizione, come riportato nella relazione illustrativa, «è preordinata ad assicurare compiutamente lo scopo della direttiva di realizzare un assetto sanzionatorio proporzionato, efficace e dissuasivo rispetto alla gravità dei fatti ivi contemplati (scopo che, viceversa, sarebbe frustrato seguendo l'indicazione generale della legge n. 234 del 2012 e, di conseguenza, prevedendo un'ipotesi meramente contravvenzionale), mira a contrastare il fenomeno della tratta intervenendo, con finalità dissuasive e deflative della domanda, sul segmento finale della condotta, che costituisce l'ultimo anello della catena dello sfruttamento».

Per la contestazione del delitto sarà necessario condurre, da un lato, un **accertamento oggettivo** circa la condizione di vittima di uno dei reati di cui agli artt. 600 e 601 c.p. della persona offesa e, dall'altro, indagare circa la presenza dell'**elemento doloso soggettivo** nell'utilizzatore della prestazione, che sussiste qualora vi sia consapevolezza della condizione della vittima.

La **lettera d)** introduce una **nuova circostanza aggravante** ad effetto speciale per i delitti di **riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù** ovvero di **tratta di persone** all'art. 602-*ter*, primo comma, c.p.

Tale circostanza si applica anche al delitto acquisto e alienazione di schiavi di cui all'art. 602 c.p., citato nel primo comma dell'art. 602-*ter* c.p.

La circostanza consiste nel **diffondere o nell'agevolare la diffusione**, da parte dell'autore del reato, **di immagini, video o analogo materiale di natura sessuale relativo alla vittima** mediante l'utilizzo della rete *internet* o di altre reti o mezzi di comunicazione e **comporta l'aumento della pena da un terzo alla metà.**

Le altre circostanze aggravanti contemplate dall'art. 602-*ter*, primo comma, riguardano la minore età della vittima, la finalizzazione del reato allo sfruttamento della prostituzione o alla sottoposizione della persona offesa al prelievo di organi, la derivazione di un grave pericolo per la vita o l'integrità fisica o psichica della persona offesa.

L'introduzione della circostanza aggravante attua il disposto di cui all'art. 4, par. 3, lett. b), della direttiva 2011/36, come modificato dall'art. 1, num. 2), lett. b), della direttiva 2024/1712.

Il nuovo paragrafo 3 stabilisce che il diritto nazionale debba considerare due circostanze aggravanti: oltre a quella implementata dalla lettera d), l'altra circostanza concerne l'ipotesi in cui il fatto delittuoso sia stato commesso da funzionari pubblici nell'esercizio delle loro funzioni. La relazione illustrativa riporta che tale circostanza non necessita di essere recepita in quanto già prevista dal sesto comma dell'art. 602-*ter* c.p. (in questo caso, l'aumento della pena va dalla metà ai due terzi).

La **lettera e)** contiene una **modifica di coordinamento** volta ad inserire il nuovo reato di **approfittamento della vittima di riduzione in schiavitù o di tratta**, di cui all'art. 601.1 c.p. (introdotto dalla lettera c)) nell'elenco dei reati di cui all'art. 609-*decies* (tra i quali figurano, tra gli altri, anche i delitti di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù ovvero di tratta di persone) che, qualora **commessi in danno di minorenni**, impongono al procuratore della Repubblica di **darne notizia al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni**.

L'obbligo di comunicazione al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni previsto dall'art. 609-*decies* è finalizzato all'adozione dei provvedimenti necessari all'**assistenza affettiva e psicologica del minore vittima del reato**, che è assicurata, in ogni stato e grado del procedimento, dalla presenza dei genitori o di altre persone idonee indicate dal minorenne, nonché di gruppi, fondazioni, associazioni od organizzazioni non governative di comprovata esperienza nel settore dell'assistenza e del supporto alle vittime dei reati di cui al primo comma e iscritti in apposito elenco dei soggetti legittimati a tale scopo, nonché dai servizi minorili dell'Amministrazione della giustizia e dai servizi istituiti dagli enti locali.

Codice penale	
Testo vigente	Modificazioni apportate dall'art. 3 dell'A.G. 386
Art. 600 (Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù)	Art. 600 (Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù)
Chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento ovvero a sottoporsi al prelievo di organi, è punito con la reclusione da otto a venti anni.	Chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali, ivi compresa la realizzazione di immagini, video o materiale analogo di natura sessuale, all'accattonaggio, alla maternità surrogata, al matrimonio forzato, all'adozione illegale o a sottoporsi al prelievo di organi o comunque al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento è punito con la reclusione da otto a venti anni.
(... <i>omissis</i> ...)	

Codice penale	
Testo vigente	Modificazioni apportate dall'art. 3 dell'A.G. 386
Art. 601 (Tratta di persone)	Art. 601 (Tratta di persone)
È punito con la reclusione da otto a venti anni chiunque recluta, introduce nel territorio dello Stato, trasferisce anche al di fuori di esso, trasporta, cede l'autorità sulla persona, ospita una o più persone che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 600, ovvero, realizza le stesse condotte su una o più persone, mediante inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica, psichica o di necessità, o mediante promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, al fine di indurle o costringerle a prestazioni lavorative, sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento o a sottoporsi al prelievo di organi.	È punito con la reclusione da otto a venti anni chiunque recluta, introduce nel territorio dello Stato, trasferisce anche al di fuori di esso, trasporta, cede l'autorità sulla persona, ospita una o più persone che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 600, ovvero, realizza le stesse condotte su una o più persone, mediante inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica, psichica o di necessità, o mediante promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, al fine di indurle o costringerle a prestazioni lavorative o sessuali, ivi compresa la realizzazione di immagini, video o materiale analogo di natura sessuale, ovvero all'accattonaggio o alla maternità surrogata, al matrimonio forzato, all'adozione illegale o a sottoporsi al prelievo di organi o comunque al compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento.
(...omissis...)	
	Art. 601.1 (Approfittamento della vittima di riduzione in schiavitù o di tratta)
	Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque sfrutta le prestazioni di chi sa essere vittima dei reati di cui agli articoli 600 e 601 è punito con la pena della reclusione fino a tre anni e con la multa da euro 500 a euro 3.000.

Codice penale	
Testo vigente	Modificazioni apportate dall'art. 3 dell'A.G. 386
Art. 602-ter (Circostanze aggravanti) La pena per i reati previsti dagli articoli 600, 601 primo e secondo comma e 602 è aumentata da un terzo alla metà: a) se la persona offesa è minore degli anni diciotto; b) se i fatti sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi; c) se dal fatto deriva un grave pericolo per la vita o l'integrità fisica o psichica della persona offesa.	Art. 602-ter (Circostanze aggravanti) La pena per i reati previsti dagli articoli 600, 601 primo e secondo comma e 602 è aumentata da un terzo alla metà: a) se la persona offesa è minore degli anni diciotto; b) se i fatti sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi; c) se dal fatto deriva un grave pericolo per la vita o l'integrità fisica o psichica della persona offesa; c-bis) se l'autore del reato ha diffuso o ha agevolato la diffusione, mediante l'utilizzo della rete <i>internet</i> o di altre reti o mezzi di comunicazione, di immagini, video o analogo materiale di natura sessuale relativo alla vittima.
(...omissis...)	
Art. 609-decies (Comunicazione al tribunale per i minorenni) Quando si procede per alcuno dei delitti previsti dagli articoli 600, 600-bis, 600-ter, 600-quinquies, 601, 602, 609-bis, 609-ter, 609-quinquies, 609-octies e 609-undecies commessi in danno di minorenni, ovvero per il delitto previsto dall'articolo 609-quater o per i delitti previsti dagli articoli 572 e 612-bis, se commessi in danno di un minorenne o da uno dei genitori di un minorenne in danno dell'altro genitore, il procuratore della Repubblica ne dà notizia al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni.	Art. 609-decies (Comunicazione al tribunale per i minorenni) Quando si procede per alcuno dei delitti previsti dagli articoli 600, 600-bis, 600-ter, 600-quinquies, 601, 601.1, 602, 609-bis, 609-ter, 609-quinquies, 609-octies e 609-undecies commessi in danno di minorenni, ovvero per il delitto previsto dall'articolo 609-quater o per i delitti previsti dagli articoli 572 e 612-bis, se commessi in danno di un minorenne o da uno dei genitori di un minorenne in danno dell'altro genitore, il procuratore della Repubblica ne dà notizia al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni.
(...omissis...)	

Articolo 4

(Modifiche all'articolo 4 del decreto legislativo n. 24 del 2014)

L'articolo 4 interviene sulla **tutela dei minori stranieri non accompagnati vittime di tratta**, prevedendo che essa possa essere assicurata anche attraverso i **servizi degli enti locali**, in raccordo con i soggetti attuatori del programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale, nonché mediante la predisposizione di **progetti individualizzati di integrazione**.

La disposizione in esame aggiunge il **nuovo comma 2-bis** all'articolo 4 del decreto legislativo n. 24 del 2014, il quale, modificando l'articolo 13, comma 2, della legge n. 228 del 2003, stabilisce che la **tutela** nei confronti dei **minori stranieri non accompagnati** può essere fornita anche mediante l'**assistenza dei servizi istituiti dagli enti locali** in coordinamento con gli enti che realizzano il **programma unico** di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'articolo 18, comma 3-bis, del testo unico immigrazione di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 e con la predisposizione di **progetti individualizzati di integrazione**.

Sul punto, si rammenta che, ai sensi del sopra citato articolo 4 del decreto legislativo n. 24 del 2014, i minori non accompagnati vittime di tratta devono essere adeguatamente informati sui loro diritti, incluso l'eventuale accesso alla procedura di determinazione della protezione internazionale. Inoltre, con [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 234 del 2016](#) sono stati definiti i meccanismi attraverso i quali, nei casi in cui sussistano fondati dubbi sulla minore età della vittima e l'età non sia accertabile da documenti identificativi, nel rispetto del superiore interesse del minore, si procede alla determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta anche attraverso una procedura multidisciplinare di determinazione dell'età, condotta da personale specializzato e secondo procedure appropriate che tengano conto anche delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore, nonché, se del caso, all'identificazione dei minori mediante il coinvolgimento delle autorità diplomatiche. Viene, altresì, stabilito che, nelle more di tali operazioni, al fine di garantire immediata assistenza, sostegno e protezione, la vittima di tratta è considerata minore e che la minore età dello straniero è presunta ove la procedura multidisciplinare svolta non consenta di stabilire con certezza l'età dello stesso.

Si evidenzia, poi, che l'attuale formulazione dell'articolo 13, comma 2, della legge n. 228 del 2003 prevede che, quando la vittima dei delitti di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e di tratta di persone (articoli 600 e 601 del Codice penale) è straniera, si applichino le disposizioni di cui all'articolo 18 del decreto legislativo n. 286 del 1998 in materia di permesso di soggiorno per motivi

protezione speciale. Viene, inoltre, garantita particolare tutela ai minori stranieri non accompagnati, predisponendo un programma specifico di assistenza che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, prevedendo soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età.

La relazione illustrativa osserva che, con riferimento alla nomina di un tutore o rappresentante della vittima minore di tratta sin dal momento della sua identificazione (articolo 14, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2011/36, come modificata dalla direttiva (UE) 2024/1712), l'ordinamento nazionale già mette a disposizione strumenti idonei ad assicurare la rappresentanza legale del minore e la salvaguardia del suo superiore interesse. In particolare, con riguardo ai minori stranieri non accompagnati, viene ricordato il sistema di protezione delineato dalla legge n. 47 del 2017, mentre per i minori che siano cittadini italiani, viene in rilievo la responsabilità genitoriale disciplinata dal Codice civile.

• ***Il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale***

Il **programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale**, previsto dall'articolo 18, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 286 del 1998, è rivolto agli **stranieri e ai cittadini UE vittime** dei reati di **riduzione in schiavitù e tratta** di persone o che versano nelle condizioni per cui è previsto il rilascio del **permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale**. Tale programma si realizza attraverso progetti territoriali che garantiscono **misure di assistenza in via transitoria** e, successivamente, di **definitivo inserimento sociale**. I soggetti abilitati a realizzare tali programmi sono i **servizi sociali degli enti locali, associazioni ed enti privati**.

Gli interventi e i servizi degli enti antitratta si articolano in:

- azioni di contatto, emersione, identificazione e tutela della persona;
- sportelli di ascolto e *counselling*;
- accoglienza anche in strutture protette;
- accompagnamento all'inclusione socio-lavorativa e abitativa;
- accompagnamento ai servizi sociali e socio-sanitari (inclusa la salute mentale) e supporto psicologico;
- assistenza socio-legale, anche ai fini dell'ottenimento del permesso di soggiorno;
- orientamento all'inclusione socio-lavorativa e abitativa e di accompagnamento all'autonomia;
- orientamento ai servizi educativi e scolastici.

Il sistema si basa su un **approccio basato sui diritti umani** che pone l'individuo al centro delle politiche antitratta, richiede il rispetto del principio di non discriminazione (con particolare attenzione alle persone transessuali), riconosce le vittime come soggetti titolari di diritti e adotta una prospettiva intersezionale.

Sul piano operativo, il sistema richiede che tutti i **soggetti coinvolti collaborino** secondo un **modello multi-agenzia e multi-settoriale**. Ciò implica,

tra le altre cose, che l'accesso alle misure di protezione **non sia necessariamente vincolato alla denuncia** (in linea con quanto già stabilito dal sopra richiamato articolo 18), che venga garantita la tutela della *privacy* nei processi di identificazione e che siano promossi protocolli d'intesa, formazione congiunta e buone prassi condivise a livello locale.

La complessità intrinseca del fenomeno della **tratta di esseri umani** e le vulnerabilità multiple che presentano le persone vittime richiedono la capacità di valorizzare le risorse disponibili e di creare reti territoriali che possano lavorare in sinergia. In tal senso, un ruolo strategico è attribuito alla **partnership tra soggetti pubblici e organizzazioni del terzo settore**, indicata, sin dall'origine come valore aggiunto del Sistema Antitratta italiano. A livello territoriale, questa si concretizza in una struttura di governance dei Progetti Antitratta che vede regioni, enti locali e soggetti del privato sociale collaborare nella programmazione e nel coordinamento degli interventi, raccordandosi con i sistemi confinanti (protezione internazionale, violenza di genere, servizi socio-sanitari, tutela dei minori).

Legge 11 agosto 2003, n. 228	
Testo vigente	Modificazioni proposte dall'art. 4 dell'AG 386
Art. 13 <i>(Istituzione di uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale)</i>	Art. 16 <i>(idem)</i>
1. Fuori dei casi previsti dall'articolo 16-bis del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, come sostituiti, rispettivamente, dagli articoli 1 e 2 della presente legge, è istituito, nei limiti delle risorse di cui al comma 3, uno speciale programma di assistenza che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria. Il programma è definito con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per le pari opportunità di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della giustizia.	<i>Identico</i>

Legge 11 agosto 2003, n. 228	
Testo vigente	Modificazioni proposte dall'art. 4 dell'AG 386
2. Qualora la vittima del reato di cui ai citati articoli 600 e 601 del codice penale sia persona straniera restano comunque salve le disposizioni dell'articolo 18 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998. Particolare tutela deve essere garantita nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, predisponendo un programma specifico di assistenza che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, prevedendo soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età.	2. Quando la vittima dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale è persona straniera resta salva l'applicabilità dell'articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Particolare tutela è garantita nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, anche mediante l'assistenza fornita dai servizi istituiti dagli enti locali in coordinamento con gli enti che realizzano il programma unico di cui all'articolo 18, comma 3-bis, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, con la predisposizione di un programma specifico di assistenza che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale e con la previsione di progetti individualizzati di integrazione nonché soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età.

Articolo 5

(Modifiche all'articolo 5 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24)

L'**articolo 5** reca modifiche all'articolo 5 del decreto legislativo n. 24 del 2014, concernente la **formazione** degli operatori impegnati nella prevenzione e nel contrasto della tratta di esseri umani.

L'**articolo 5** dello schema di decreto legislativo interviene sull'articolo 5 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24, recante disposizioni in materia di **formazione degli operatori coinvolti** nella prevenzione e nel contrasto della tratta di esseri umani.

Come precisato nella **relazione illustrativa**, la disposizione in commento si inserisce nel più ampio intervento di recepimento dell'articolo 18-ter della **direttiva (UE) 2024/1712**, che attribuisce rilievo centrale alla **formazione degli operatori quale strumento di prevenzione e contrasto della tratta di esseri umani**.

L'articolo 5 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24 disciplina la **formazione degli operatori** coinvolti nelle attività di prevenzione e contrasto della tratta di esseri umani. Il comma 1 prevede che, all'interno dei percorsi di formazione realizzati dalle amministrazioni competenti, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, siano inseriti specifici moduli formativi sulle questioni inerenti alla tratta degli esseri umani, destinati ai pubblici ufficiali interessati. La disposizione individua quindi sia il contesto organizzativo in cui la formazione deve essere erogata, sia i destinatari della stessa, limitati ai pubblici ufficiali coinvolti.

Il comma 2 stabilisce che tali moduli formativi siano finalizzati a fornire strumenti adeguati per la prevenzione e il contrasto della tratta, nonché per l'identificazione delle vittime e per l'assistenza e il sostegno alle stesse. La norma chiarisce pertanto le finalità della formazione, collegandola alle principali fasi dell'intervento pubblico sul fenomeno: prevenzione, repressione, individuazione delle vittime e tutela.

Il comma 3 prevede che le attività formative possano essere realizzate anche in collaborazione con enti e organizzazioni competenti nel settore, inclusi i soggetti che operano nell'ambito della protezione e dell'assistenza delle vittime di tratta. La disposizione consente quindi il coinvolgimento di soggetti esterni alle amministrazioni, al fine di valorizzare competenze specialistiche.

Nel dettaglio, il **comma 1, lettera a)** dell'articolo in commento modifica il comma 1 dell'articolo 5, **ampliando** la platea dei **destinatari** della formazione che adesso è rivolta espressamente non solo ai pubblici ufficiali

ma a tutti gli operatori che possono entrare in contatto con le vittime effettive o potenziali della tratta. Inoltre, **la formazione** viene qualificata come **periodica e specialistica**. Resta confermata la collocazione nell'ambito dell'autonomia organizzativa delle amministrazioni.

Il comma 1 dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 24, come sostituito, prevede, infatti, che, all'interno dei percorsi di formazione realizzati dalle amministrazioni competenti, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, siano inseriti **specifici moduli formativi**, qualificati come **periodici e specialistici**, sulle questioni inerenti alla tratta degli esseri umani.

La **lettera b)** del comma 1 dell'articolo 5 dello schema di decreto, inserisce poi, nell'articolo 5 del decreto legislativo n. 24 del 2014 un **nuovo comma 1-bis**, il quale stabilisce che, nell'ambito della definizione delle **linee programmatiche annuali sulla formazione** proposte dal Ministro della giustizia alla **Scuola superiore della magistratura**, siano inserite specifiche iniziative formative dirette alla conoscenza e al contrasto della tratta di esseri umani nel quadro normativo sovranazionale e interno. Tali iniziative sono finalizzate a favorire l'acquisizione di competenze volte, tra l'altro, all'emersione dei reati, alla tutela dei diritti umani e alla protezione delle vittime costrette a compiere atti illeciti in conseguenza diretta dei reati subiti, nonché al perseguimento delle condotte realizzate mediante l'utilizzo della rete internet o di altri mezzi di comunicazione.

La relazione illustrativa evidenzia in proposito come tale previsione sia finalizzata a rafforzare la preparazione della magistratura, con particolare riguardo all'emersione dei reati, alla tutela delle vittime e al contrasto delle nuove forme di sfruttamento, anche tramite strumenti digitali.

Articolo 6

(Diritto all' indennizzo delle vittime di tratta)

L'**articolo 6** interviene sulla disciplina dell'**indennizzo statale in favore delle vittime di tratta**, ridefinendone l'ammontare entro un intervallo minimo e massimo, semplificando e riducendo i termini per l'accesso al Fondo e coordinando la disciplina vigente.

L'**articolo 6** dello schema di decreto legislativo interviene sull'articolo 12 della [legge 11 agosto 2003, n. 228](#), in materia di **indennizzo a favore delle vittime dei reati di tratta**, apportando modifiche ai commi 2-ter, 2-quater e 2-quinquies e disponendo l'abrogazione del comma 2-sexies.

La **relazione illustrativa** evidenzia che l'intervento normativo è volto a dare più compiuta attuazione all'articolo 17 della direttiva 2011/36/UE, come modificata dalla direttiva (UE) 2024/1712, che riconosce alle vittime il diritto di accedere a sistemi di risarcimento del danno, anche attraverso l'istituzione di fondi nazionali.

L'articolo 12 della legge 11 agosto 2003, n. 228 disciplina il **Fondo per le misure anti-tratta e il sistema di indennizzo statale in favore delle vittime dei reati di tratta**, definendone puntualmente presupposti, modalità e limiti.

Il comma 1 dispone l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Fondo per le misure anti-tratta, configurando così uno strumento finanziario dedicato al sostegno degli interventi in materia.

Il comma 2 stabilisce la destinazione del Fondo, prevedendo che esso sia utilizzato per il finanziamento dei programmi di assistenza e integrazione sociale delle vittime, nonché per le ulteriori finalità di protezione sociale previste dall'articolo 18 del testo unico sull'immigrazione di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, collegando quindi il Fondo al sistema già esistente di tutela delle vittime straniere.

Il comma 2-bis dispone che il Fondo sia altresì destinato all'indennizzo delle vittime dei reati di cui al comma 3 (si tratta di gravi reati, tra cui l'associazione per delinquere finalizzata alla tratta (articolo 416, sesto comma, codice penale) e i delitti di riduzione o mantenimento in schiavitù (articolo 600), tratta di persone (articolo 601), acquisto e alienazione di schiavi (articolo 602) e intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (articolo 603-bis).

Il comma 2-ter disciplina la **misura dell'indennizzo**, fissandola in un importo pari a **1.500 euro per ciascuna vittima**, da corrispondere entro i limiti delle disponibilità finanziarie annuali del Fondo e previa detrazione delle somme eventualmente già percepite dalle vittime a qualunque titolo da soggetti pubblici. La disposizione regola inoltre l'ipotesi di insufficienza delle risorse, prevedendo

che le richieste accolte ma non soddisfatte siano poste a carico dell'esercizio finanziario successivo e siano soddisfatte con priorità rispetto alle domande presentate in tale esercizio.

Il comma 2-*quater* disciplina le **modalità e i termini per la presentazione della domanda di accesso** al Fondo ai fini dell'indennizzo, stabilendo che essa debba essere presentata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, a pena di decadenza, **entro cinque anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna** che ha riconosciuto il diritto al risarcimento del danno ovvero dalla pronuncia di una sentenza non definitiva che disponga il pagamento di una provvisoria, purché tali decisioni siano successive all'entrata in vigore della disposizione. Il medesimo comma prevede inoltre che la vittima debba dimostrare di non avere ottenuto ristoro dall'autore del reato, nonostante l'esperimento dell'azione civile e delle procedure esecutive.

Il comma 2-*quinqies* disciplina l'ipotesi in cui l'autore del reato sia ignoto, prevedendo che la domanda di indennizzo sia presentata entro un anno dal deposito del provvedimento di archiviazione adottato ai sensi dell'articolo 415 del codice di procedura penale, purché successivo all'entrata in vigore della disposizione.

Il comma 2-*sexies* regola il procedimento successivo alla presentazione della domanda, stabilendo che, decorso il termine di sessanta giorni senza che sia intervenuta comunicazione di accoglimento, la vittima possa agire nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri per ottenere l'accesso al Fondo, a condizione che alla domanda siano allegati in copia autentica la sentenza rilevante o il provvedimento di archiviazione, nonché la documentazione attestante l'infruttuoso esperimento dell'azione civile e delle procedure esecutive.

Il comma 2-*septies* introduce una **causa di esclusione dal diritto all'indennizzo**, prevedendo che tale diritto non possa essere esercitato da soggetti che siano stati condannati con sentenza definitiva, ovvero che, al momento della presentazione della domanda, siano sottoposti a procedimento penale per uno dei reati indicati dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale.

Il comma 2-*octies* disciplina infine il meccanismo di surrogazione, stabilendo che la Presidenza del Consiglio dei ministri subentri, fino alla concorrenza delle somme corrisposte a titolo di indennizzo, nei diritti della parte civile o dell'attore nei confronti del soggetto condannato al risarcimento del danno.

In particolare, la **lettera a)** dell'articolo in commento sostituisce integralmente il comma 2-*ter* dell'articolo 12, prevedendo che l'indennizzo sia corrisposto, nel rispetto della disponibilità del Fondo e del numero di istanze pervenute nell'anno di riferimento, in misura **non inferiore a euro 1.500 e non superiore a euro 10.000 per ciascuna vittima**, detratte le somme erogate alle vittime, a qualunque titolo, da soggetti pubblici e privati e fatte salve le provvidenze previste da altre disposizioni di legge, se più favorevoli. La modifica incide quindi sia sulla **misura dell'indennizzo**, **trasformata da importo fisso a intervallo minimo e massimo**, sia sui

criteri di determinazione, introducendo il riferimento anche alle somme corrisposte da soggetti privati e alle provvidenze più favorevoli.

Nell'ultimo [report](#) sull'Italia del **Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA)**, pubblicato nel febbraio 2024, sono evidenziate talune criticità nell'ordinamento italiano proprio in materia di risarcimento e indennizzo delle vittime di tratta di esseri umani. Pur essendo formalmente previsto il diritto al risarcimento, esercitabile anche mediante costituzione di parte civile nel processo penale, l'effettività di tale tutela risulterebbe, secondo il rapporto, fortemente limitata. In primo luogo, i tempi dei **procedimenti** sarebbero spesso **molto lunghi** e potrebbero trascorrere diversi anni prima che venga adottata una decisione definitiva sul risarcimento. Inoltre, anche nei casi di riconoscimento del risarcimento, la sua concreta esecuzione risulterebbe frequentemente impossibile a causa della mancanza di beni o patrimoni dei responsabili sul territorio nazionale e del limitato utilizzo degli strumenti di cooperazione internazionale per l'individuazione e il sequestro di beni all'estero.

Sempre con riguardo al sistema di indennizzo statale per le vittime di tratta, l'accesso al Fondo anti-tratta sarebbe soggetto a condizioni restrittive e prevederebbe un **importo massimo pari a 1.500 euro, ritenuto inadeguato**; inoltre, in pratica, poche vittime avrebbero presentato domanda e nessuna avrebbe beneficiato del relativo pagamento. Ulteriori limiti deriverebbero dall'esclusione delle vittime di tratta da altri strumenti di compensazione più favorevoli, salvo ipotesi particolari, nonché dalla mancanza di dati sistematici sui risarcimenti riconosciuti e dall'assenza di specifica formazione per gli operatori giudiziari in materia. Alla luce di tali elementi, il GRETA ha invitato le autorità a garantire un accesso effettivo al risarcimento, anche attraverso la riduzione dei tempi procedurali, il rafforzamento dei meccanismi di recupero dei beni dei responsabili e la **revisione del sistema di indennizzo statale**, in particolare per quanto concerne l'accessibilità e l'**adeguatezza degli importi riconosciuti**.

La **lettera b)** modifica il comma 2-*quater*. In particolare la modifica interviene sul **termine e sulle condizioni di presentazione della domanda**, prevedendo che la stessa sia proposta **entro due anni**, in luogo del termine quinquennale previsto dalla disciplina vigente, e precisando che il termine decorre dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna che riconosce il diritto al risarcimento ovvero dalla sentenza non definitiva che condanna al pagamento di una provvisoria. È inoltre previsto che, quando l'autore del reato è stato ammesso al patrocinio a spese dello Stato nel procedimento in cui è stata accertata la sua responsabilità, la domanda debba essere presentata entro sei mesi dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna. Risulta eliminato il requisito della dimostrazione dell'infruttuoso esperimento dell'azione civile e delle procedure esecutive.

La **lettera c)** modifica il comma 2-*quinqies*. In particolare la disposizione riduce il **termine per la presentazione della domanda nei casi in cui l'autore del reato sia ignoto** o non sia intervenuta una condanna, stabilendo che la domanda debba essere proposta entro sei mesi, in luogo dell'anno previsto dalla disciplina vigente, decorrenti dal deposito del provvedimento di archiviazione o dal passaggio in giudicato della sentenza di assoluzione. La disposizione amplia inoltre il riferimento ai provvedimenti rilevanti ai fini della decorrenza del termine, includendo espressamente anche la sentenza di assoluzione.

La **lettera d)** dispone l'abrogazione del comma 2-*sexies*, al fine di coordinare la disciplina con le modifiche introdotte.

Il **comma 2** dell'articolo 6 stabilisce che **le modifiche** relative ai termini di presentazione della domanda **si applicano** alle domande presentate a seguito di sentenze o provvedimenti intervenuti **successivamente all'entrata in vigore del decreto**.

Articolo 7

(Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24)

L'articolo 7, modificando la disciplina vigente, attribuisce al **Dipartimento per le pari opportunità** il ruolo di **coordinatore nazionale anti-tratta**, rafforzandone le funzioni di indirizzo, coordinamento, monitoraggio e relazione a livello europeo. La disposizione introduce inoltre una **struttura di governance** articolata, mediante l'istituzione di una Cabina di regia interistituzionale e di un Comitato tecnico anti-tratta. È infine previsto un **servizio nazionale gratuito di pronta assistenza alle vittime**, attivo 24 ore su 24, con personale specializzato.

L'articolo 7 dello schema di decreto legislativo sostituisce integralmente l'articolo 7 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24, al fine di recepire le modifiche apportate all'articolo 19 della direttiva 2011/36/UE dalla direttiva (UE) 2024/1712, che prevede **l'istituzione del coordinatore nazionale anti-tratta in luogo del precedente meccanismo equivalente**.

L'articolo 7 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24, nella formulazione vigente, disciplina il **c.d. meccanismo equivalente**, individuando nel Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri l'organismo deputato allo svolgimento delle funzioni di coordinamento in materia di tratta di esseri umani. Il comma 1 attribuisce al Dipartimento compiti di indirizzo e coordinamento degli interventi di prevenzione sociale del fenomeno della tratta e di assistenza alle vittime, nonché di programmazione delle risorse finanziarie destinate ai programmi di assistenza e integrazione sociale. Il medesimo comma prevede inoltre che il Dipartimento svolga attività di valutazione delle tendenze del fenomeno, mediante un sistema di monitoraggio basato anche sulla raccolta di dati statistici realizzata in collaborazione con le altre amministrazioni competenti e con le organizzazioni della società civile attive nel settore, e che presenti al coordinatore anti-tratta dell'Unione europea una relazione biennale contenente i risultati del monitoraggio. Il comma 2 demanda a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione delle modalità di attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo.

Più nel dettaglio, il comma 1 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 24 del 2014, come modificato dallo schema di decreto in esame, individua nel **Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri** l'organismo deputato a svolgere **le funzioni di coordinatore nazionale anti-tratta**, confermando le funzioni di indirizzo e coordinamento degli interventi di prevenzione e assistenza e di programmazione delle risorse, già previste dalla normativa vigente, e

ampliandone il contenuto. In particolare, la disposizione attribuisce espressamente al Dipartimento il coordinamento degli interventi di tutte le amministrazioni, degli enti e delle organizzazioni coinvolti nella prevenzione e nel contrasto della tratta e nella protezione e assistenza delle vittime, anche attraverso il ricorso a strumenti di governance quali la Cabina di regia. Il medesimo comma **rafforza inoltre le attività di monitoraggio**, precisando che la raccolta e l'analisi dei dati statistici avvengono con il supporto dell'ISTAT e con la collaborazione delle amministrazioni competenti e del numero verde nazionale anti-tratta, che svolge un ruolo rilevante nella raccolta dei dati attraverso il sistema informativo dedicato. Permane infine l'obbligo di trasmissione al coordinatore anti-tratta dell'Unione europea di una relazione biennale sui risultati del monitoraggio. Rispetto alla disciplina vigente, la disposizione si caratterizza quindi per il passaggio da un meccanismo equivalente a una figura di coordinatore nazionale formalmente definita, nonché per l'ampliamento e la maggiore strutturazione delle funzioni di coordinamento e monitoraggio.

Il comma 2 dell'articolo 7, come modificato, prevede, al fine di definire un sistema strutturato di *governance* tra i diversi livelli di governo, **l'istituzione presso il Dipartimento di una Cabina di regia interistituzionale e di un Comitato tecnico anti-tratta**, composti dai rappresentanti delle amministrazioni competenti, nonché degli enti, delle associazioni e delle organizzazioni nazionali e internazionali operanti nel settore.

Tale previsione introduce una innovazione sul piano organizzativo, coerente con l'obiettivo, evidenziato anche dalla relazione illustrativa, di rafforzare una *governance* multilivello e un approccio integrato e multi-agenzia al fenomeno della tratta.

Il comma 3 demanda a **uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'Autorità politica delegata** in materia di pari opportunità la disciplina della **composizione, del funzionamento e dei compiti della Cabina di regia interistituzionale e del Comitato tecnico anti-tratta**, stabilendo altresì che ai componenti di tali organismi non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi spese o altri emolumenti.

Il comma 4 prevede che il **numero verde anti-tratta**, già operante nell'ambito dei programmi finanziati dal Fondo, sia formalmente configurato come **“servizio nazionale gratuito di pronta assistenza alle vittime di tratta di esseri umani e sfruttamento”**, attivo ventiquattro ore su ventiquattro, con personale specializzato e multilingue, accessibile

tramite il numero nazionale gratuito di pubblica utilità e altri canali di comunicazione digitale.

Come evidenziato dalla relazione illustrativa, la disposizione non introduce un nuovo servizio, ma procede alla sua esplicita formalizzazione normativa e alla sua ridenominazione, al fine di renderne più chiara la funzione e di armonizzarne la definizione con analoghi strumenti previsti in altri ambiti, rafforzandone al contempo il coordinamento e l'inquadramento istituzionale.

Il **Numero Verde Anti-tratta 800-290-290** – operativo tutti i giorni per 24 ore al giorno – è gratuito e anonimo e consente di entrare in contatto con personale specializzato multilingue. Esso fornisce un servizio di prima assistenza telefonica di orientamento e accompagnamento “guidato” ai servizi competenti sia pubblici che privati presenti sul territorio ed in particolare ai progetti di protezione delle vittime di tratta e di grave sfruttamento finanziati dal Dipartimento per le Pari Opportunità. Entra in contatto con persone che richiedono aiuto e intendono uscire dai circuiti di sfruttamento, operatori dei servizi sociali, rappresentanti delle forze dell'ordine, clienti e cittadini che vogliono segnalare situazioni di sfruttamento. Favorisce l'emersione delle persone vittime di tratta e soggette ad ogni forma di sfruttamento. La gestione è attualmente affidata, con accordo di collaborazione tra Amministrazioni ai sensi dell'art. 15 della L. 241/1990, alla Regione del Veneto (si veda da ultimo l'[Accordo Collaborazione DPO Regione Veneto 2024 2026](#)).

Articolo 8 **(Soggiorno per protezione sociale)**

L'**articolo 8** stabilisce che il **permesso di soggiorno per protezione sociale** (di cui all'articolo 18 del testo unico immigrazione) sia concesso anche alle vittime di tratta, oltre che a quelle di violenza e grave sfruttamento. Inoltre, prevede che l'accertamento delle situazioni di tratta, violenza e grave sfruttamento possa avvenire nel corso di interventi assistenziali degli enti che realizzano il **programma unico di emersione assistenza e integrazione sociale**.

Si prevede poi la necessità di accordare protezione e tutela transitoria alle vittime della tratta **presunte** e che le misure di assistenza del programma unico siano riconosciute indipendentemente dal luogo di sfruttamento e siano attuate su base consensuale e informata.

Si introduce altresì la possibilità di concedere alla vittima di tratta un **periodo di recupero e di riflessione** nel corso delle procedure previste dal Meccanismo Nazionale di *Referral* durante il quale non può aver luogo il rimpatrio.

Infine, in attesa del rilascio del permesso di soggiorno lo straniero al quale è stata rilasciata la ricevuta di presentazione della relativa richiesta, può legittimamente soggiornare nel territorio dello Stato e svolgere **attività lavorativa**, trascorsi 45 giorni dalla presentazione della domanda.

L'**articolo 8** modifica l'articolo 18 del testo unico immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998), che disciplina la concessione del **permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale**.

Il **permesso di soggiorno** per motivi di **protezione sociale** è disciplinato dall'articolo 18 del testo unico immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998). Questo prevede che qualora, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per i delitti legati allo sfruttamento della prostituzione (L. 75/1958) e delitti per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza ai sensi dell'art. 380 c.p.p. (ossia i delitti non colposi per i quali è prevista la pena dell'ergastolo o la reclusione da 5 a 20 anni tra cui vi rientrano anche i reati di riduzione in schiavitù e di tratta di esseri umani), ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero, in presenza di determinate condizioni, il questore può rilasciare uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale.

La disposizione si applica anche ai cittadini dell'UE che si trovano in situazione di gravità ed attualità di pericolo.

Per gli stranieri nelle condizioni di cui sopra, si applica, sulla base del Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria.

Il permesso di soggiorno reca la dicitura “casi speciali”, ha la durata di un anno (tale durata, in precedenza pari a 6 mesi è stata così elevata ad opera dall’articolo 4 del decreto-legge n. 146 del 2025) e può essere rinnovato per un anno, o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia.

Può essere revocato in caso di interruzione del programma o di condotta incompatibile con le finalità dello stesso o quando vengono meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.

Con il permesso di soggiorno è possibile accedere ai servizi assistenziali e allo studio e all'iscrizione nelle liste di collocamento (ora centri per l'impiego) e lo svolgimento di lavoro subordinato. Qualora, alla scadenza del permesso di soggiorno, l'interessato risulti avere in corso un rapporto di lavoro, il permesso può essere ulteriormente prorogato o rinnovato per la durata del rapporto medesimo o, se questo è a tempo indeterminato, con le modalità stabilite per tale motivo di soggiorno. Il permesso di soggiorno può essere altresì convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio e dà diritto all'assegno di inclusione.

Il permesso di soggiorno può essere anche rilasciato allo straniero che ha espiato una pena detentiva per reati commessi durante la minore età, e ha dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale.

Nello specifico, la **lettera a)** modifica il comma 1 del suddetto articolo 18, prevedendo che il **permesso di soggiorno per protezione sociale** sia concesso anche alle accertate situazioni di **tratta**, oltre che a quelle, già previste, di violenza e grave sfruttamento, ma non anche di riduzione in schiavitù.

Inoltre, si prevede che l'accertamento delle situazioni di tratta, violenza e grave sfruttamento possa avvenire non solo nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, ma anche di quelli degli enti che realizzano il **programma unico di emersione assistenza e integrazione sociale** (di cui al comma 3-bis del medesimo articolo 18).

Infine, si ribadisce che tale programma unico si applica a tutti soggetti in possesso del permesso di soggiorno per protezione sociale.

La **lettera b)** interviene sul comma 2 prevedendo che tra gli elementi da tenere in considerazione per il **rilascio** del permesso di soggiorno di cui sopra da parte del **questore** sono compresi, oltre al pericolo di, violenza o grave sfruttamento, anche gli **indicatori di tratta**.

La **lettera c)** modifica il comma 3-*bis* prevedendo la necessità di accordare protezione e tutela transitoria alle **vittime della tratta presunte** e non solo a quelle formalmente identificate.

Inoltre, si prevede che le misure di assistenza del programma unico siano riconosciute **indipendentemente dal luogo di sfruttamento** e che siano attuate su **base consensuale e informata**, fondata su un approccio incentrato sulle vittime, sensibile alle specificità di genere, delle persone con disabilità e dei minori.

Si prevede, inoltre, che il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale possa essere definito, oltre che con decreto del Presidente del Consiglio, anche dell'**Autorità politica** delegata in materia di **pari opportunità**.

La **lettera d)** introduce i nuovi commi 3-*ter*, 3-*quater* e 3-*quinquies* all'articolo 18 del TUI.

Il **comma 3-*ter*** introduce la possibilità di concedere alla vittima di tratta un **periodo di recupero e di riflessione** nel corso delle procedure previste dal Meccanismo Nazionale di *Referral* (di cui all'articolo 13, comma 2-*quater*, della legge n. 228 del 2003, introdotto dall'articolo 9 del provvedimento in esame, alla cui scheda di lettura si rinvia).

Nel dettaglio, si prevede che se nel corso della procedura di *referral* emergono oggettivi indicatori di tratta che fanno ritenere che una persona straniera subisca o abbia subito una situazione di tratta di persone, violenza o grave sfruttamento, di tale situazione vengono informati gli enti che realizzano il programma unico. Gli enti attivano le misure di competenza e ne danno comunicazione al questore che rilascia un **attestato nominativo** recante il codice univoco d'identità, ossia il codice assegnato in esito alle attività di fotosegnalamento recante la fotografia del titolare e le generalità dichiarate dallo straniero, valido per un periodo di recupero e riflessione della durata di 45 giorni.

Il **comma 3-*quater*** stabilisce che, salvo che ricorrano ragioni di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato che legittimano l'espulsione dello straniero da parte del Ministro dell'interno, l'eventuale **rimpatrio** della vittima di tratta non può aver luogo prima della scadenza del periodo di recupero e riflessione e sempre che non sussistano le condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale. Durante tale periodo alla persona vengono garantite in via transitoria, come da programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria. Al termine del periodo, ove sussistano i presupposti, il questore rilascia il permesso di soggiorno, fatta salva la possibilità per la persona di chiedere la protezione internazionale.

Il **comma 3-quinquies** prevede infine che, in attesa del rilascio del permesso di soggiorno, lo straniero al quale è stata rilasciata la ricevuta di presentazione della relativa richiesta, può legittimamente soggiornare nel territorio dello Stato e **svolgere attività lavorativa**, trascorsi 45 giorni dalla presentazione della domanda, se il ritardo non può essere attribuito al richiedente, fino a eventuale comunicazione da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, da notificare anche al datore di lavoro, che attesta l'esistenza dei motivi ostativi al rilascio del permesso di soggiorno.

Viene fatta salva l'applicazione allo straniero che sia vittima di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro della disciplina più favorevole di cui all'articolo 18-ter del TUI, che riconosce allo straniero la possibilità di svolgere attività lavorativa fin da subito, non appena gli venga rilasciata dal competente ufficio la ricevuta attestante l'avvenuta presentazione della richiesta del titolo di soggiorno per protezione speciale, senza dover attendere il decorso dei 45.

La **lettera e)** modifica il comma 4, relativo al permesso di soggiorno rilasciato per casi speciali, che ha la durata di un anno, salvo rinnovo, ed è revocato in caso di interruzione del programma o di condotta incompatibile con le finalità dello stesso. La modifica in esame prevede che la situazione di **incompatibilità della condotta** sia segnalata, oltre che dal procuratore della Repubblica, anche da associazioni, enti ed altri organismi privati abilitati alla realizzazione dei programmi di assistenza e protezione sociale degli stranieri, per quanto di competenza.

La **lettera f)** inserisce una modifica di coordinamento al comma 5, sostituendo il riferimento all'iscrizione alle liste di collocamento (sopprese dall'art. 1-bis del decreto legislativo n. 181 del 2000, introdotto dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 297 del 2002) con quella dei centri per l'impiego, iscrizione che è consentita ai possessori del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale.

La **lettera g)** apporta una ulteriore modifica di coordinamento al comma 6-bis per adeguarne il contenuto al comma 1 come novellato dall'articolo in esame.

Articolo 9

(Modifiche alla legge 11 agosto 2003, n. 228)

L'**articolo 9** rafforza e sistematizza il quadro normativo nazionale in materia di prevenzione e contrasto della tratta, intervenendo su strumenti già esistenti – quali il **Piano nazionale e il Meccanismo nazionale di referral** – al fine di formalizzarne contenuti e procedure e di introdurre un sistema strutturato di raccolta e trasmissione dei dati a fini di monitoraggio e cooperazione europea.

L'**articolo 9** dello schema di decreto legislativo reca modifiche alla legge 11 agosto 2003, n. 228, intervenendo in particolare sull'articolo 13 e introducendo il nuovo articolo 13-bis, al fine di dare attuazione agli articoli 11, paragrafi 4, 19, 19-bis e 19-ter della direttiva 2011/36/UE, come modificata dalla direttiva (UE) 2024/1712, nonché ai considerando rilevanti di quest'ultima, con riferimento al Piano nazionale d'azione contro la tratta, al Meccanismo nazionale di *referral* e al sistema di raccolta dei dati.

In particolare, come evidenziato dalla relazione illustrativa, esse recepiscono anche le raccomandazioni formulate dal Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla tratta di esseri umani (GRETA) e dal Comitato delle Parti, che hanno sollecitato un rafforzamento degli strumenti di *governance*, di coordinamento e di protezione delle vittime, tra cui la formalizzazione del Piano nazionale e del Meccanismo nazionale di *referral*.

Il **comma 1, lettera a), numero 1)**, sostituisce il comma 2-bis dell'articolo 13, prevedendo che il **Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani** sia adottato con delibera del Consiglio dei ministri su **proposta** non solo del Presidente del Consiglio, ma anche dell'**Autorità politica delegata in materia di pari opportunità** e del Ministro dell'interno, sentiti gli altri Ministri interessati e previa intesa in sede di Conferenza unificata. La modifica, come evidenziato dalla relazione illustrativa, è volta ad **ampliare i soggetti titolari dell'iniziativa** e a rafforzare la procedura di adozione del Piano, già esistente nella prassi, inserendola in un quadro normativo espresso e coerente con le nuove previsioni.

Il comma 2-bis dell'articolo 13 nella sua formulazione vigente prevede l'adozione del Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, quale strumento volto a definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto del fenomeno, nonché azioni di sensibilizzazione, prevenzione sociale, emersione e integrazione delle vittime.

Stabilisce che il Piano sia approvato con delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'interno, nell'ambito delle rispettive competenze, sentiti gli altri Ministri interessati e previa intesa in sede di Conferenza Unificata. Dispone inoltre che, in sede di prima applicazione, il Piano sia adottato entro tre mesi dall'entrata in vigore della disposizione.

Il comma 1, **lettera a), numero 2)**, introduce il nuovo comma 2-ter, che **disciplina contenuti, modalità di elaborazione e finalità del Piano nazionale d'azione**, prevedendo che esso sia **elaborato con cadenza almeno quinquennale** dal Coordinatore nazionale anti-tratta con il contributo del Comitato tecnico e che individui obiettivi strategici per il contrasto della tratta e del grave sfruttamento in tutte le sue forme. Il Piano include misure di prevenzione, contrasto investigativo e giudiziario, protezione e assistenza delle vittime, cooperazione interistituzionale e transfrontaliera, nonché procedure per il monitoraggio e la valutazione della sua attuazione.

La relazione illustrativa chiarisce che tale disposizione recepisce l'articolo 19-ter della direttiva, formalizzando a livello normativo contenuti e funzioni già presenti nei Piani adottati a partire dal 2016.

La medesima disposizione introduce il comma 2-quater, che disciplina il **Meccanismo nazionale di referral**, prevedendone l'adozione con decreto dell'Autorità politica delegata in materia di pari opportunità, sentito il Comitato tecnico, e definendone le finalità e le procedure operative standard. In particolare, il **Meccanismo è finalizzato a favorire la tempestiva identificazione delle vittime** fin dalle prime fasi di contatto con il territorio, ad attivare le procedure di segnalazione ai soggetti attuatori dei programmi di assistenza, a promuovere protocolli multi-agenzia a livello territoriale, a garantire la complementarità tra protezione delle vittime e procedure di protezione internazionale e a assicurare il sostegno transfrontaliero attraverso un punto di contatto individuato nel Dipartimento per le pari opportunità per il tramite del servizio nazionale gratuito di pronta assistenza.

Come evidenziato dalla relazione illustrativa, la disposizione non introduce *ex novo* tale meccanismo, già adottato in via amministrativa, ma ne prevede la formalizzazione normativa in attuazione dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva.

Il comma 1, **lettera b)**, introduce nella legge n. 228 del 2003 il nuovo articolo 13-bis, **che disciplina la raccolta e la trasmissione dei dati statistici a fini di monitoraggio**. Il comma 1 del nuovo articolo 13-bis

prevede che il Coordinatore nazionale anti-tratta trasmetta annualmente alla Commissione europea, entro il 31 dicembre, **dati dettagliati** relativi ai reati di cui agli articoli 600 e 601 del codice penale, concernenti le vittime, le persone indagate, imputate e condannate, nonché gli esiti dei procedimenti, con articolazione per sesso, età, cittadinanza e forma di sfruttamento.

Il comma 2 stabilisce che tali dati siano trasmessi dalle amministrazioni e dalle autorità competenti all'ISTAT entro il 30 settembre di ciascun anno per la loro elaborazione e successiva comunicazione al Coordinatore nazionale anti-tratta, prevedendo altresì uno specifico obbligo di trasmissione in capo al Ministero della giustizia per i dati di natura giudiziaria.

Il comma 3 autorizza una spesa pari a 200.000 euro per l'anno 2026 per l'adeguamento dei sistemi informativi del Ministero della giustizia, provvedendo alla relativa copertura finanziaria mediante riduzione del fondo per il recepimento della normativa europea.

La relazione illustrativa evidenzia che la disposizione dà attuazione all'articolo 19-*bis* della direttiva e mira a strutturare un sistema stabile e armonizzato di raccolta e trasmissione dei dati, in linea con gli obblighi europei, individuando termini coerenti sia con le esigenze delle amministrazioni sia con quelle dell'ISTAT.

Articolo 10

(Modifiche all'articolo 10 del decreto legislativo n. 24 del 2014)

L'**articolo 10** reca novelle alla disciplina concernente l'identificazione e la tutela delle **vittime di tratta di esseri umani e di grave sfruttamento** su tre profili. Viene **esteso** l'ambito di applicazione del **Meccanismo Nazionale di Referral** alle procedure di riconoscimento e accoglienza dei richiedenti **protezione internazionale**. È anticipato alle prime fasi di accesso il **coinvolgimento degli enti attuatori del programma unico** di emersione, assistenza e integrazione sociale, e viene, infine, **rafforzata la tutela informativa dello straniero** che sia vittima di tratta e che si trovi nelle condizioni per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale.

La disposizione in esame reca modificazioni all'articolo 10 del decreto legislativo n. 24 del 2014, al fine di recepire il nuovo articolo 11-bis della direttiva (UE) 2011/36, introdotto dalla direttiva (UE) 2024/1712, che disciplina la **tutela delle vittime di tratta** bisognose di protezione internazionale e, dunque, il **coordinamento tra il sistema della protezione internazionale e quello delle vittime di tratta**.

Sul punto, si evidenzia che il vigente articolo 10 già prevede, al comma 1, che le amministrazioni (con la modifica in esame ridenominate "Autorità") preposte alla tutela e all'assistenza delle vittime di tratta e quelle che hanno competenza in materia di asilo (con la modifica in esame "protezione internazionale) debbano individuare 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. Come osserva la relazione illustrativa, la novella in esame si propone di estendere tali misure già in essere tra le attività di competenza delle due amministrazioni interessate, ossia del Ministero dell'Interno, per quel che concerne il sistema della protezione internazionale, e del Dipartimento per le pari opportunità, per quel che attiene al sistema di protezione delle vittime di tratta.

Nello specifico, la **lettera a)** modifica il comma 1 dell'articolo 10, **estendendo** l'applicazione delle procedure di identificazione previste dal **Meccanismo Nazionale di Referral** anche all'**accoglienza** delle persone richiedenti o titolari di protezione internazionale e alla **procedura di riconoscimento della protezione internazionale**.

In proposito, si ricorda che le procedure di identificazione previste dal Meccanismo Nazionale di *Referral* sono già presenti nella procedura

amministrativa dinanzi alle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

• **Meccanismo Nazionale di Referral (MNR)**

Il [Meccanismo Nazionale di Referral \(MNR\)](#) rappresenta lo strumento attraverso cui lo Stato adempie ai propri obblighi di protezione e promozione dei diritti umani delle persone vittime di tratta. Si tratta di un insieme di raccomandazioni e misure pratiche, in linea con gli *standard* internazionali di tutela dei diritti umani, che guidano tutti gli attori coinvolti nelle diverse fasi della lotta contro la tratta e il grave sfruttamento.

L'aggiornamento del primo Meccanismo, allegato al primo Piano Nazionale Antitratta (2016 - 2018), si è reso necessario a seguito dell'adozione del [decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 Maggio 2016](#) concernente il **programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale a favore degli stranieri e dei cittadini** vittime dei reati previsti degli articoli 600 e 601 del Codice penale, o che versano nelle ipotesi in cui è possibile ottenere il permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale, di cui all'articolo 18, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (T.U. immigrazione). Il nuovo sistema, avviato il 1° settembre 2016, è finanziato tramite apposito bando del Dipartimento per le Pari Opportunità. Inoltre, il MNR si inserisce pienamente nella strategia delineata dal Piano Nazionale Antitratta 2022-2025 (attualmente in vigore, approvato il 19 ottobre 2022), che costituisce lo strumento fondamentale per definire le azioni del Sistema Antitratta in attuazione della direttiva (UE) 2011/36, recepita in Italia con il decreto legislativo n. 24 del 2014. Gli **ambiti di sfruttamento** cui si applicano le procedure del MNR comprendono: lo sfruttamento sessuale, il grave sfruttamento lavorativo, l'accattonaggio forzato, le economie criminali forzate e i matrimoni forzati.

Sul piano operativo, il MNR include una serie dettagliata di *Procedure Operative Standard* (POS), articolate nelle seguenti **cinque fasi**:

1. identificazione;
2. prima assistenza e protezione;
3. assistenza a lungo termine e inclusione sociale;
4. rientro volontario assistito e inclusione sociale;
5. accesso alla giustizia.

L'aggiornamento del MNR si pone gli obiettivi di costituire un utile strumento di supporto per contribuire alla corretta e precoce identificazione delle vittime di tratta di esseri umani e/o grave sfruttamento e di promuovere un approccio multi-settoriale e multi-agenzia, al fine di rafforzare il coordinamento e la collaborazione tra gli enti pubblici e del privato sociale che realizzano il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale in favore delle vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù, della tratta di persone e/o di grave sfruttamento. Una particolare attenzione viene richiamata sulle specificità di alcune categorie di vittime, in particolare i/le minorenni, le persone

transessuali e le madri con figli, al fine di garantire loro un'assistenza adeguata al loro specifico stato di vulnerabilità.

Quanto ai **destinatari**, il documento di aggiornamento del MNR individua quattro categorie di soggetti:

- coloro che vengono a contatto con una persona trafficata e/o vittima di grave sfruttamento, tra cui Forze dell'Ordine, Commissioni territoriali, Sezioni Specializzate in materia di Immigrazione, Procure, Ispettorato del Lavoro, organizzazioni sindacali, presidi sanitari, servizi sociali, enti del terzo settore e Unità di strada;
- coloro che si occupano di fornire assistenza e attuare misure di integrazione sociale, ovvero gli enti iscritti alla seconda sezione del Registro delle associazioni per attività a favore degli immigrati, gli enti pubblici, i soggetti che operano nella prima e seconda accoglienza nell'ambito della protezione internazionale (SAI, strutture per MSNA) e i soggetti coinvolti nei programmi di Rimpatrio Volontario Assistito;
- coloro che sono coinvolti nei programmi di Rimpatrio Volontario Assistito e Reintegrazione;
- soggetti pubblici responsabili della definizione di decisioni e strategie di prevenzione e contrasto al fenomeno.

La **lettera b)** introduce il **nuovo comma 1-bis** all'interno dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 24 del 2014, garantendo, **sin dalle prime fasi di accesso al territorio** delle persone straniere, il **coinvolgimento degli enti** che realizzano il **programma unico** di emersione, assistenza e integrazione sociale (si rinvia alla scheda relativa all'articolo 4). Ciò al fine di consentire la **tempestiva identificazione** delle vittime di tratta e di grave sfruttamento tra i cittadini di Paesi terzi e apolidi.

Al riguardo, si evidenzia che tale norma dà attuazione al nuovo testo dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva (UE) 2011/36, ai sensi del quale gli Stati membri adottano le misure necessarie ad istituire, mediante disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, uno o più meccanismi miranti alla rapida individuazione, all'identificazione, all'assistenza e al sostegno delle vittime identificate e presunte, in collaborazione con le organizzazioni di sostegno pertinenti, e a designare un punto di contatto per l'orientamento transfrontaliero delle vittime.

I compiti dei **meccanismi di orientamento** si sostanziano nello:

- stabilire norme minime per l'individuazione e la rapida identificazione delle vittime, e adattare le procedure di individuazione e identificazione alle varie forme di sfruttamento contemplate dalla presente direttiva;
- orientare la vittima al sostegno e all'assistenza più adeguati;
- stabilire accordi di cooperazione o protocolli con le autorità competenti in materia di asilo per garantire che siano forniti assistenza, sostegno e protezione alle vittime della tratta che necessitano anche di protezione internazionale o che

desiderano chiedere tale protezione, tenendo conto della situazione individuale della vittima.

La relazione illustrativa osserva, inoltre, che la norma in esame ha la finalità di rafforzare il coordinamento tra il sistema di protezione internazionale e quello di tutela delle vittime di tratta, già peraltro esistente in virtù delle Linee Guida sviluppate da UNHCR e dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo per [“L’identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral”](#).

La **lettera c)**, novellando il comma 2 del medesimo articolo 10, stabilisce che lo **straniero vittima di tratta** che si trovi nelle ipotesi per cui è previsto il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale debba essere reso **edotto**, in una lingua da lui comprensibile, del:

- diritto di chiedere **protezione internazionale**;
- diritto al **periodo di recupero e riflessione**;
- diritto, ove sussistano i presupposti, al **permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale**.

Articolo 11

(Modifiche all'articolo 17 del decreto legislativo n. 142 del 2015 e disposizioni di coordinamento)

L'articolo 11 riconosce l'accesso al **programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale** ai **richiedenti protezione internazionale** rispetto ai quali sussista una presunzione di vittime di **tratta di esseri umani**, anche se non sono identificati come tali. La norma precisa, inoltre, che, qualora la **Commissione territoriale** per il riconoscimento della protezione internazionale rilevi **nel corso dell'istruttoria** fondati motivi per ritenere che il **richiedente** sia vittima di reato di **riduzione in schiavitù** o di **tratta di esseri umani**, quest'ultimo **può accedere** al medesimo programma.

Il **comma 1** novella l'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo n. 142 del 2015, estendendo la facoltà di **accesso al programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale** (si rinvia al *box* della scheda relativa all'articolo 4) **anche** ai soggetti **richiedenti protezione internazionale** che, in ragione della sussistenza di indicatori oggettivi, siano ritenuti **presuntivamente vittime di tratta** (si intende di esseri umani).

Conseguentemente, il **comma 2** modifica l'articolo 32, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 25 del 2008, ai sensi del quale la **Commissione territoriale** per il riconoscimento della protezione internazionale, conclusa la relativa procedura, trasmette gli **atti al Questore** per le valutazioni di competenza, laddove nel corso dell'istruttoria siano emersi **fondati motivi** per ritenere che il richiedente sia stato vittima dei **delitti di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù** o di **tratta di esseri umani** (di cui rispettivamente agli articoli 600 e 601 del Codice penale).

In particolare, la novella in esame stabilisce che, in tale fattispecie, ai suddetti soggetti viene riconosciuto l'accesso al **programma unico** sopra richiamato.

In proposito, si evidenzia che le vittime del reato di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù rientrano, parimenti alle vittime di tratta di esseri umani, tra i beneficiari del programma unico. Entrambe, infatti, vengono espressamente menzionate nell'articolo 32, comma 3-*bis*, integrato, come si è visto, da parte della disposizione in commento, con la previsione dell'inserimento delle vittime di entrambi i reati nei programmi di assistenza. Tuttavia, l'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo n.

142 del 2015, come modificato dalla disposizione in commento, prevede tali programmi, come si è visto sopra, esclusivamente per le vittime del reato di tratta di esseri umani, se richiedenti protezione internazionale.

Si valuti, pertanto, l'opportunità di chiarire il coordinamento tra le suddette disposizioni e, conseguentemente, l'ambito di applicazione delle norme oggetto di modifica.

Articolo 12

(Modifica all'articolo 76 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115)

L'**articolo 12** estende l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato anche in deroga ai limiti di reddito anche alle persone offese dal reato di **approfittamento della vittima di riduzione in schiavitù o di tratta** ove commesso in danno di minori.

L'**articolo 12** modifica il comma 4-ter dell'articolo 76 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (TU spese di giustizia) inserendo tra i reati per i quali è prevista per le persone offese **l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato in deroga ai limiti di reddito** anche il delitto di **approfittamento della vittima di riduzione in schiavitù o di tratta** di cui all'articolo 601.1 del codice penale, introdotto dall'articolo 3 dello schema di decreto in esame (v. *supra*), ove commesso in danno di minori.

Il comma 4-ter del TU spese di giustizia prevede l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, anche in deroga ai limiti di reddito, alle persone offese dai seguenti gravi delitti contro la persona: maltrattamenti in famiglia (art. 572 c.p.), delitti tentati di omicidio contro l'ascendente o il discendente, anche per effetto di adozione di minorenne, contro il coniuge (anche legalmente separato), contro l'altra parte dell'unione civile o contro la persona stabilmente convivente con il colpevole o ad essa legata da relazione affettiva (art. 575, aggravato ai sensi dell'articolo 577, comma primo, n. 1) c.p.) e di femminicidio (art. 577-bis c.p.); pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili (583-bis), violenza sessuale, anche di gruppo (609-bis e 609-octies c.p.), atti sessuali con minorenni (609-quater c.p.), atti persecutori (612-bis c.p.). Inoltre, possono accedere all'istituto, se minorenni, le vittime dei reati di riduzione in schiavitù (art. 600), prostituzione minorile (art. 600-bis), pornografia minorile (art. 600-ter), iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile (600-quinquies), tratta di persone e acquisto di schiavi (artt. 601 e 602), e corruzione di minorenne (609-quinquies), adescamento di minorenni (609-undecies). Può infine accedere senza limiti reddituali al gratuito patrocinio il lavoratore straniero, persona offesa del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art. 603-bis c.p.), che contribuisce utilmente all'emersione del reato e all'individuazione dei responsabili.

Al riguardo si ricorda che la **Corte Costituzionale**, con **sentenza n. 1/2021**, ha dichiarato "**non fondata la questione** di legittimità costituzionale dell'art. 76,

comma 4-ter, del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», nella parte in cui determina l'automatica ammissione al patrocinio a spese dello Stato della persona offesa dai reati indicati nella norma medesima, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24, terzo comma, della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Tivoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.».

La norma dichiarata legittima dalla Consulta dispone quindi l'ammissione automatica – a prescindere dai limiti di reddito – al patrocinio a spese dello Stato delle persone offese da reati di violenza.

Pertanto deve affermarsi il principio secondo cui, una volta ammesso al beneficio del patrocinio dello Stato per i non abbienti, il soggetto rientrando in una delle categorie previste dal D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 76, comma 4 –ter non è tenuto ad adempiere all'obbligo di cui allo stesso D.P.R. n. 115 del 2002, art. 79, comma 1, lett. d), (ovvero l'impegno a comunicare, fino a che il processo non sia definito, le variazioni rilevanti dei limiti di reddito, verificatesi nell'anno precedente, entro trenta giorni dalla scadenza del termine di un anno, dalla data di presentazione dell'istanza o della eventuale precedente comunicazione di variazione) atteso che il soggetto è dispensato ab origine dall'allegazione della certificazione di cui all'art. 79, comma 1, lett. c) del D.P.R. n. 115 del 2002 (si tratta di una dichiarazione sostitutiva di certificazione da parte dell'interessato, attestante la sussistenza delle condizioni di reddito previste per l'ammissione, con specifica determinazione del reddito complessivo valutabile a tali fini), cosicché, venuto meno tale automatismo, va parimenti escluso l'obbligo di comunicazione in capo al soggetto già ammesso (si veda a riguardo **Cassazione penale, sez. IV, sentenza 15 aprile 2020, n. 12191**).

Il **comma 2 dell'articolo 12** reca la **copertura finanziaria** degli oneri derivanti dal comma 1, quantificati in 268.000 euro annui a decorrere dall'anno 2026.

Articolo 13 (Responsabilità amministrativa degli enti)

L'articolo 13 modifica la disciplina relativa alla **responsabilità amministrativa delle persone giuridiche**, prevedendo sanzioni in caso di commissione del nuovo reato di **approfittamento della vittima di riduzione in schiavitù o di tratta** di cui all'articolo 601.1 del codice penale.

Più nel dettaglio il **comma 1, lett. a)**, modifica l'articolo 25-*quiquies* del [decreto legislativo n. 231 del 2001](#) al fine di ampliare la **lista dei reati che danno luogo a illeciti amministrativi per gli enti**. A tal fine, viene inserita la nuova lettera *c-bis*) ai sensi della quale si prevede la sanzione pecuniaria **da cento a seicento quote** per la violazione dell'articolo 601.1 (**approfittamento della vittima di riduzione in schiavitù o di tratta**), introdotto dall'articolo 3 dello schema di decreto (v. *supra*).

Come riportato anche nella relazione illustrativa, la disposizione in esame dà attuazione all'art. 6 della direttiva (UE)2011/36, come modificata dalla direttiva (UE)2024/1712, la quale impone l'adozione di sanzioni a carico degli enti che si siano resi responsabili della violazione della norma di nuovo conio.

La **lett. b)**, quindi, modifica il comma 2 del medesimo articolo 25-*quiquies*, relativo alle **sanzioni interdittive** applicabili nel caso di commissione dei delitti di cui al precedente comma 1, al fine di includervi il riferimento alla nuova lettera *c-bis*).

Si ricorda che il citato comma 2 dell'articolo 25-*quiquies* dispone che in caso di condanna per uno dei reati ivi contemplati le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, si applicano per una durata non inferiore ad un anno. Con la modifica in commento, invece, si prevede che in caso di commissione del delitto di cui all'articolo 601.1 c.p. le sanzioni interdittive si applicano per una **durata non inferiore a sei mesi**, in deroga alle disposizioni generali dell'art. 13 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 che, salvo diversa indicazione, determinano la misura minima in tre mesi.

Le sanzioni interdittive di cui all'articolo 9, comma 2, sono:

- a) l'interdizione dall'esercizio dell'attività;
- b) la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;

- c) il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio;
- d) l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi;
- e) il divieto di pubblicizzare beni o servizi.

Articolo 14
(Clausola d'invarianza finanziaria)

L'**articolo 14** reca la **clausola d'invarianza finanziaria** riferita al complesso delle disposizioni recate dallo schema di decreto in esame, ad eccezione di quanto previsto dall'articolo 9, comma 1, lettera *b*), e dall'articolo 12.

L'**articolo 14**, reca la **clausola d'invarianza finanziaria**, prevedendo le amministrazioni provvedano all'attuazione di quanto previsto dallo schema di decreto in esame nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. E' fatto salvo quanto previsto dagli articoli 9, comma 1, lettera *b*), e 12, che recano apposita copertura finanziaria.

