

**SAFE  
REPORTING**

for victims of crime  
with irregular  
migration status

[safereporting.eu](https://safereporting.eu)

**L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA PER LE VITTIME DI REATO  
CON STATUS MIGRATORIO IRREGOLARE IN ITALIA:**

# **PERCORSI DI DENUNCIA SICURA NELLA CITTÀ DI MILANO**

CONSEGNA DEL D3.1 WP3, PRESENTATA IL 09 OTTOBRE 2023 (MESE DEL PROGETTO N. 13)



Co-funded by  
the European Union

VISA RoC project has received funding from the  
European Union's DG JUSTICE programme under the call  
JUST-2021-JACC and grant agreement No 101056675

Twitter / Instagram: @safereporting

## **Università degli Studi di Milano**

Prof. Marco Maria Scoletta (P.I.)

Dott.ssa Sara Bianca Taverriti

Dott.ssa Francesca Vitarelli

### **Autori:**

Marco Maria Scoletta, Professore associato di diritto penale presso l'Università Statale di Milano, Responsabile del progetto VISA RoC per l'unità di Milano.

Sara Bianca Taverriti, Assegnista di ricerca in diritto penale presso l'Università Statale di Milano

Francesca Vitarelli, Assegnista di ricerca in diritto penale presso l'Università Statale di Milano

Le opinioni presentate sono quelle degli autori e non rappresentano necessariamente le opinioni delle istituzioni con cui sono affiliati.

# INDICE

<b>1. INTRODUZIONE</b>	<b>4</b>
1.1. Obiettivi	4
1.2. Metodologia	5
1.3. Struttura	6
<b>2. L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA PER VITTIME O TESTIMONI DI REATO CON STATUS MIGRATORIO IRREGOLARE NEL CONTESTO LEGISLATIVO ITALIANO</b>	<b>8</b>
2.1. La criminalizzazione dello status migratorio irregolare e l'approccio repressivo nelle politiche legislative italiane	8
2.2. La denuncia di un reato da parte di vittime o testimoni migranti e l'inevitabile "disclosure" del loro status irregolare	9
2.3. L'obbligo di denunciare il migrante con status irregolare gravante sui pubblici ufficiali	10
2.4. L'accesso alla giustizia del migrante con status irregolare richiedente la protezione internazionale	13
2.5. L'accesso alla giustizia dei migranti con status irregolare aventi diritto a permessi di soggiorno speciali	14
<b>3. L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA DEI MIGRANTI CON STATUS IRREGOLARE NELLA PRASSI LOCALE DEL COMUNE DI MILANO</b>	<b>23</b>
3.1. L'approccio multi-agency a livello locale	23
3.2. Percorsi di denuncia sicura tramite un ente anti-tratta	24
3.3. Percorsi di denuncia sicura tramite la polizia locale	29
3.4. Percorsi di denuncia sicura tramite le associazioni di volontariato	31
3.5. Difficoltà di accesso ai percorsi di denuncia sicura e proposte di miglioramento del sistema	32
<b>4. L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA DEI MIGRANTI IRREGOLARI: ESPERIENZE DIRETTE E INDIRECTE DELLE VITTIME</b>	<b>34</b>
4.1. L'esperienza delle vittime di tratta e sfruttamento sessuale	34
4.2. L'esperienza delle vittime di violenza domestica	35
4.3. L'esperienza delle vittime di tratta sfruttate nelle economie illegali	35
4.4. L'esperienza delle vittime di tratta e particolare sfruttamento del lavoro	36
4.5. L'esperienza delle vittime di altri reati	36
4.6. Fattori che ostacolano l'emersione e la denuncia delle vittime	37
<b>5. PROPOSTE CONCLUSIVE PER IL MIGLIORAMENTO DEI PERCORSI DI DENUNCIA SICURA IN ITALIA</b>	<b>39</b>
5.1. La riforma del quadro normativo per un accesso effettivo alla giustizia delle vittime di reato con status migratorio irregolare	39
5.2. Il rafforzamento e l'implementazione delle prassi locali di denuncia sicura per i migranti vittime di reato	40
5.3. L'armonizzazione europea per una maggiore tutela delle vittime	42
<b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI</b>	<b>44</b>
<b>ALTRE FONTI RILEVANTI</b>	<b>45</b>
<b>ALLEGATI</b>	<b>46</b>

# 1. INTRODUZIONE

## 1.1. OBIETTIVI

Questo report presenta i risultati dello studio socio-giuridico **sulle prassi di denuncia sicura nella città di Milano**.

È stato condotto nell'ambito del progetto europeo *Victims with Irregular Migration Status' Safe Reporting of Crimes (VISA RoC)*, finanziato dalla Commissione europea<sup>1</sup> e coordinato dall'Università di Barcellona. Fa parte di uno dei risultati del pacchetto di lavoro 2 (WP2), cui hanno partecipato le unità di Barcellona, Milano, Utrecht e Ghent con il loro partner locali, nonché le organizzazioni europee *Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM)* e *Victim Support Europe (VSE)*. Lo studio sulla città di Milano è stato portato avanti **dall'Università Statale di Milano**, insieme ai partner Comune di Milano<sup>2</sup> e Cooperativa "Lotta contro l'Emarginazione".

In linea con le strategie dell'UE sui diritti delle vittime (2020-2025) e sull'uguaglianza di genere (2020-2025), e con il Piano d'azione dell'UE contro il razzismo (2020-2025), **l'obiettivo principale del progetto VISA RoC è quello di identificare e promuovere dei percorsi di denuncia sicura per i/le migranti con status irregolare che siano stati/e vittime o testimoni di reati**.

- Per migranti con *status* irregolare (o migranti irregolari)<sup>3</sup> si intendono le persone presenti in Italia che **non soddisfano (o non soddisfano più) le condizioni di ingresso, transito o soggiorno in questo Stato membro**. Si tratta di cittadini stranieri che fanno ingresso in Italia senza ottenere il permesso di soggiorno, ma anche - più spesso - di persone che hanno perso il permesso di soggiorno durante la loro permanenza (ad es. a causa di un visto scaduto o di una domanda di protezione internazionale respinta).
- Con vittima del reato si intende "una persona fisica che ha subito un danno, anche fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche che sono state causati direttamente da un reato"<sup>4</sup>, una figura che ha assunto un ruolo sempre più significativo nel processo penale italiano nel corso del tempo<sup>5</sup>.
- La denuncia di un reato è la procedura attraverso la quale una persona (di solito la vittima o un testimone) **porta all'attenzione delle autorità pubbliche le informazioni su un reato**, che - di regola - danno conseguentemente inizio a un procedimento penale contro l'autore.

<sup>1</sup> Finanziato dalla Direzione generale di Giustizia della Commissione europea con l'obiettivo di sovvenzionare progetti transnazionali che rafforzino i diritti delle persone sospettate o accusate di reati e i diritti delle vittime di reati" (JUST-2021-JACC).

<sup>2</sup> Settore servizi socioassistenziali del Comune di Milano (Area diritti e inclusione).

<sup>3</sup> Nel presente report, i termini "migrante irregolare" o "migrante con status irregolare" sono preferiti a "migrante illegale", poiché quest'ultima terminologia porta con sé connotazioni negative indesiderate, stigmatizzando le persone anziché la loro condotta. Inoltre, il termine "migrante irregolare" è comunemente usato (e preferito) da organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e alcune istituzioni dell'UE. Cfr. N. Delvino, (2017) La sfida di rispondere all'immigrazione irregolare: Le politiche europee, nazionali e locali che affrontano l'arrivo e il soggiorno dei migranti irregolari nell'Unione europea, Autumn Academy 2017, Global Exchange on Migration and Diversity.

<sup>4</sup> Così l'art. 2 della Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione adottata il 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, recepita nell'ordinamento italiano all'art. 90-bis del Codice di procedura penale nel 2015 (d. lgs. 15 dicembre 2015, n. 212). Il termine vittima di reato fatica ad affermarsi nel lessico legislativo, infatti, nel Codice penale e in quello di procedura penale italiano, lo troviamo solo nell'art. 498, c. 4-ter, c.p.p. e nell'art. 90-bis c.p.p., quest'ultimo introdotto dalla riforma Cartabia (d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150). Sia il Codice penale che quello di procedura penale utilizzano prevalentemente l'espressione "persona offesa dal reato", "offeso dal reato", "persona danneggiata dal reato", mentre la dottrina penalistica fa principalmente riferimento al concetto di soggetto passivo del reato, quale titolare del bene giuridico lesa dall'illecito penale.

<sup>5</sup> Il Titolo VI del Libro I del c.p.p. è dedicato alla persona offesa-vittima di reato. Si tratta una serie di norme introdotte principalmente dal d.lgs. 15 dicembre 2015, n. 212 che ha recepito la Direttiva a 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione adottata il 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

- Per denuncia sicura, in questo contesto, si intende un canale di *reporting* **che impedisce conseguenze pregiudizievoli per il migrante irregolare che denuncia un reato, derivanti dalla divulgazione delle informazioni sul suo status migratorio.**

Il progetto tiene in particolare considerazione le vittime **di tratta di esseri umani e di violenza di genere**, ma riguarda tutti i migranti irregolari vittime di reato, nonché le autorità municipali, i funzionari di polizia e altri esponenti della società civile come avvocati e operatori delle ONG.

Il presente report si pone in continuità con la ricerca sul sistema italiano condotta dalla Dott.ssa Sara Bianca Taverriti, nell'ambito del progetto "*Safe Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in the USA and Europe (2018-2019)*"<sup>6</sup>, coordinato dall'Università di Oxford (COMPAS). Lo studio riguardava **l'identificazione di misure "firewall" nazionali e locali per consentire la denuncia sicura di vittime o testimoni con status migratorio irregolare**<sup>7</sup> nei Paesi Bassi, in Belgio, in Italia e in Spagna.

A partire dagli esiti della ricerca condotta nel 2019 su base nazionale, il presente report, **attraverso un'indagine "sul campo" nel comune di Milano**, approfondisce il funzionamento dei percorsi di denuncia sicura per i migranti irregolari nella prassi locale, focalizzandosi **sull'approccio multi-agency adottato nell'ambito anti-tratta**<sup>8</sup>. Il fine ultimo dello studio è fare emergere **gli ostacoli all'accesso effettivo alla giustizia nella prassi**, evidenziando le carenze nell'attuazione delle procedure previste dalla legge e dai protocolli operativi ed elaborando alcune **proposte per migliorare i percorsi di denuncia sicura per i migranti vittime di reato.**

Il presente report si è posto, dunque, i seguenti obiettivi: 1) a partire dalla ricerca del 2019, individuare i **percorsi di denuncia sicura per i migranti con uno status irregolare previsti dalla legge**; 2) **identificare e valutare le prassi di segnalazione sicura** esistenti nella città di Milano sviluppate di concerto dalle unità del Comune, dalle ONG e dalla polizia secondo **un approccio multi-agency**; 3) proporre modi **per migliorare le prassi esistenti** attraverso l'adeguata elaborazione ed attuazione di protocolli locali tra gli attori coinvolti.

## 1.2. METODOLOGIA

Per identificare e valutare le prassi di denuncia sicura esistenti nella città di Milano sono state condotte interviste<sup>9</sup> con operatori sociali e autorità competenti nel settore, nonché con migranti con status irregolare. I soggetti da intervistare sono stati individuati grazie all'intermediazione dei partner dell'Università di Milano: il settore servizi socio-assistenziali del Comune di Milano (Area diritti e inclusione) e la Cooperativa "Lotta contro l'emarginazione", entrambi con ruoli fondamentali in progetti anti-tratta e grave sfruttamento che coinvolgono altri enti del territorio.

Innanzitutto, sono state raccolte **le testimonianze di operatori sociali e delle autorità competenti che si occupano a vario titolo dell'assistenza ai migranti vittime di reato** (anti-tratta e grave sfruttamento, sfruttamento della prostituzione, sfruttamento del lavoro, sfruttamento

<sup>6</sup> S.B. Taverriti, (2019), Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in Italy, <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/SR19-Italy-country-report.pdf>.

<sup>7</sup> Ovvero misure impediscono conseguenze pregiudizievoli per il migrante irregolare che denuncia un reato, derivanti dalla divulgazione delle informazioni sul suo status. Come vedremo, non è previsto in Italia un sistema che impedisce lo scambio di dati tra gli operatori sociali (ad esempio le organizzazioni di assistenza alle vittime) e le autorità competenti per la ricezione della segnalazione dei reati (come gli ispettori del lavoro, la polizia locale, la Procura della Repubblica) e, dall'altro lato, dell'Ufficio Immigrazione, facente capo alla stessa Polizia di Stato. V. infra, sez. 2.3.

<sup>8</sup> Si tratta di una strategia operativa in base alla quale ONG e gli enti anti-tratta hanno un canale privilegiato di comunicazione con la Commissione territoriale per l'asilo e con gli attori istituzionali (polizia, autorità giudiziaria, prefetture) al fine di un'efficace cooperazione volta all'identificazione delle vittime di violenza e grave sfruttamento da parte di organizzazioni criminali, all'eventuale denuncia dei reati subiti, alla regolarizzazione e all'inserimento in programmi di protezione. V. infra, sez. 2 e 3.

<sup>9</sup> Le interviste sono state condotte dalla Dott.ssa Francesca Vitarelli, Assegnista di ricerca dell'Università Statale di Milano.

nelle economie illegali<sup>10</sup> ed altri reati connessi), **nonché le forze di polizia specializzate nella tutela delle vittime di violenza di genere in ambito domestico.**

Le interviste agli operatori sono in totale 11: 1 intervista ad operatrice di un ente anti-tratta e grave sfruttamento di matrice religiosa; 5 interviste ad operatori/operatrici di un ente anti-tratta e grave sfruttamento di matrice laica; 2 interviste operatori/operatrici di Polizia locale di Milano del Nucleo tutela donne e minori; 3 interviste a volontari/volontarie di un'associazione di assistenza ai migranti non inclusa nella rete territoriale anti-tratta.

Inoltre, sono state raccolte testimonianze dirette e indirette di migranti irregolari vittime di reato, di diverso genere e provenienza geografica. In particolare, 2 testimonianze dirette e 17 testimonianze indirette raccolte tramite le interviste agli enti anti-tratta e alle associazioni di assistenza ai migranti che operano sul territorio.

Nonostante l'intermediazione dei nostri partner, non è stato facile ottenere interviste direttamente con persone migranti. Alcuni enti ed associazioni direttamente in contatto con loro hanno preferito evitare la modalità intervista **per scongiurare il rischio di vittimizzazione secondaria<sup>11</sup>, preferendo fornirci una testimonianza indiretta sui loro casi.**

Abbiamo quindi utilizzato **due metodologie per raccogliere le testimonianze** dei migranti.

Da un lato, abbiamo raccolto alcune testimonianze dirette di migranti irregolari vittime di reato attraverso **la modalità dell'intervista** (assistiti dagli operatori che se ne prendono cura), dall'altro altre **testimonianze indirette da parte degli operatori.**

In alcuni di questi casi, abbiamo anche **incontrato alcune persone vittime di reato la cui storia è stata filtrata dagli operatori**, accompagnando i volontari nella loro attività di "unità di strada", evitando però di intervistare direttamente i migranti. È stato comunque importante conoscerli personalmente **per contestualizzare e comprendere meglio la loro situazione di vulnerabilità.**

Le testimonianze riguardano la tratta ai fini di sfruttamento sessuale, lo sfruttamento nelle economie illegali, il particolare sfruttamento lavorativo (anche non legato alla tratta), la violenza di genere e altri reati di origine violenta, nonché reati contro il patrimonio.

Le interviste condotte agli operatori e ai migranti si sono basate sul modello comune approvato dai partner del progetto VisaRoc (v. Allegati) e sono state registrate con il consenso dell'intervistato o intervistata, secondo il documento a tutela dei dati personali che ciascun partecipante ha firmato.

### 1.3. STRUTTURA

Il presente report è suddiviso in un totale di **5 sezioni**, che presentano i risultati della ricerca condotta.

La **sezione 1** riguarda gli obiettivi, la metodologia e la struttura della ricerca.

La **sezione 2** si sofferma sulle politiche repressive nei confronti dei migranti con status irregolare, per poi affrontare il tema fulcro della ricerca, ossia l'accesso alla giustizia del migrante, che, qualora voglia denunciare il reato **si espone necessariamente a conseguenze sfavorevoli legate al suo status irregolare, considerato l'obbligo di denuncia che grava sui pubblici ufficiali.** La sezione analizza poi i casi in cui la legge prevede la **possibilità di ottenere un permesso speciale per il migrante vittima (o testimone) di alcuni reati**, che consentono l'attivazione di percorsi denuncia sicura tramite un approccio *multi-agency*, talvolta formalizzati anche attraverso linee guida e protocolli attuativi delle previsioni legislative.

<sup>10</sup> Si tratta dei casi in cui la vittima viene costretta da trafficanti/sfruttatori a commettere dei reati, ad esempio furti o spaccio di stupefacenti.

<sup>11</sup> Con vittimizzazione secondaria si intende quel fenomeno per il quale la vittima di un reato rivive le condizioni di sofferenza a cui è stata sottoposta nel momento in cui deve ricostruire l'accaduto.

La **sezione 3** si sofferma sulle prassi locali e, in particolare, **sul funzionamento dell'approccio multi-agency adottato nel comune di Milano** e sui riscontri emergenti dalle interviste ad alcuni attori chiave coinvolti a livello locale nell'attuazione dei percorsi di denuncia sicura per vittime e testimoni di reato con uno status migratorio irregolare.

La **sezione 4** racchiude **l'esito delle testimonianze dirette e indirette di vittime di reati con status migratorio irregolare**, soffermandosi sui fattori che impediscono una denuncia sicura nei contesti esaminati.

La **sezione 5** si sofferma sulle potenziali soluzioni che possono essere adottate per aumentare e migliorare le possibilità di denuncia sicura dei reati da parte delle vittime e dei testimoni con status di migrazione irregolare, attraverso l'implementazione e la corretta attuazione di protocolli a livello locale tra gli attori coinvolti, rimarcando **comunque l'esigenza primaria di una riforma legislativa a livello di sistema**.

## 2. L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA PER VITTIME O TESTIMONI DI REATO CON STATUS MIGRATORIO IRREGOLARE NEL CONTESTO LEGISLATIVO ITALIANO

### 2.1. LA CRIMINALIZZAZIONE DELLO STATUS MIGRATORIO IRREGOLARE E L'APPROCCIO REPRESSIVO NELLE POLITICHE LEGISLATIVE ITALIANE

Nel corso degli ultimi anni, **a fronte di un fenomeno migratorio in continua espansione, le politiche legislative in materia di immigrazione hanno risposto con un approccio sempre più repressivo**, che emerge con evidenza dal progressivo intreccio **tra diritto dell'immigrazione e diritto penale** (il fenomeno della *Crimmigration*)<sup>12</sup>. Utilizzando anche la sanzione penale<sup>13</sup> **come strumento di repressione dell'immigrazione irregolare**<sup>14</sup>, la legislazione italiana consente di punire come reato quattro diverse condotte legate allo status di migrante irregolare, contenute nel "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" (d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, anche TUIMM), tra cui la più attinente alla nostra ricerca è **l'art. 10-bis TUIMM che punisce lo straniero che entra o rimane nel territorio dello Stato in condizione di irregolarità**<sup>15</sup>.

Anche se l'art. 10-bis TUIMM prevede sanzioni meno severe (rispetto ad altri articoli del TUIMM)<sup>16</sup>, si tratta di un reato che coinvolge potenzialmente il maggior numero di migranti senza permesso di soggiorno, **nella misura in cui coincide con la condizione di irregolarità in quanto tale**. Proprio per tale ragione la norma è stata oggetto di aspre critiche da parte degli studiosi di diritto italiano e della magistratura, che hanno sollevato diversi dubbi sulla sua costituzionalità **in particolare quanto al rispetto dei principi costituzionali di offensività e di colpevolezza**<sup>17</sup>.

- 
- <sup>12</sup> Termine coniato da J. Stumpf, (2006), *The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power*, *American University Law Review*, Vol. 56, p. 367; C. C. Garcia Hernández, *Crimmigration Law*, (2017), ABA.
- <sup>13</sup> È prevista, infatti, anche l'espulsione amministrativa, disposta dal prefetto nei confronti di stranieri che siano in posizione di soggiorno irregolare (art. 13, c.2 TUIMM).
- <sup>14</sup> Il fenomeno della *Crimmigration* si sta estendendo anche ad altre strategie politiche collaterali, come la previsione la privazione o limitazione della libertà personale nell'applicazione della legge sull'immigrazione e la criminalizzazione delle operazioni di salvataggio da parte delle ONG. Cfr. A. di Martino, F. Biondi Dal Monte, I. Boiano, R. Raffaelli, (2013), *The criminalization of irregular migration: law and practice in Italy*, Pisa; G. L. Gatta, (2018), *La pena nell'era della 'Crimmigration' tra Europa e Stati Uniti*, *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2, p. 675-724 e più di recente a cura di G.L. Gatta, V. Mitsilegas, S. Zirulia, (2021), *Controlling Immigration Through Criminal Law – European and Comparative Perspectives on "Crimmigration"*, Oxford, pp. 267-280; G. Mentasti, (2022), *The criminalisation of migration in Italy: current tendencies in the light of EU law*, *New Journal of European Criminal Law*, 13(4), pp. 502-525.
- <sup>15</sup> Gli altri reati che servono a criminalizzare gli immigrati irregolari sono: l'ingresso e il soggiorno irregolare nel territorio dello Stato (art. 10-bis TUIMM); la violazione dell'ordine di lasciare il territorio dello Stato (art. 14 c. 5-ter e c. 5-ter e 5-quater TUIMM); il rientro nel territorio dello Stato dopo un'espulsione amministrativa (art. 13, c. 13 e 13-bis TUIMM); e il rientro nel territorio dello Stato dopo un respingimento alla frontiera (art. 10, c. 2-ter e 2-quater TUIMM).
- <sup>16</sup> L'art. 10-bis TUIMM punisce con un'ammenda da 5.000 a 10.000 euro lo straniero che entra o si trattiene nel territorio dello Stato, violando le disposizioni della TUIMM.
- <sup>17</sup> Secondo la critica, l'art. 10-bis violerebbe il principio di offensività (*nullum crimen sine iniuria*) nella misura in cui criminalizza una condizione umana (piuttosto che un comportamento umano) che non produce alcun danno. La mancanza di una clausola che preveda un "giustificato motivo" che escluda la responsabilità penale e altre circostanze che non dipendono dal migrante violerebbe il principio di colpevolezza. La maggior parte di queste critiche sono state riassunte nella sentenza della Corte Costituzionale del 5 luglio 2010 n. 250; per un commento a questa sentenza si veda M. Caputo, (2010), *La contravvenzione di ingresso e soggiorno illegale davanti alla Corte Costituzionale*, DPP, p. 1187 ss.; L. Masera, (2010), *Corte Costituzionale e immigrazione: le ragioni di una scelta compromissoria*, RIDPP, p. 1373 ss.; F. Viganò, (2010), *Diritto penale e immigrazione: qualche riflessione sui limiti alla discrezionalità del legislatore*, QG, 3, p. 13 ss.; A. Cavaliere, (2013), *Diritto penale e politica dell'immigrazione*, *Critica del diritto*, 1, p. 32-33; L. Ferrajoli, (2009), *La criminalizzazione degli immigrati* (Nota a margine della l. n. 94/2009), QG, 5, 9; G. L. Gatta, (2009), *Il "reato di clandestinità" e la riformata disciplina penale dell'immigrazione*, DPP, p. 1323 ss.

L'approccio repressivo nei confronti del fenomeno migratorio emerge anche dalle recenti riforme **del sistema dei permessi di soggiorno, che hanno reso sempre più difficile consentire la regolarizzazione dei migranti presenti nel territorio italiano.**

In particolare, limitandoci alle ultime riforme, il primo Decreto Sicurezza promosso dal Ministro dell'Interno Matteo Salvini (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113) ha **eliminato il permesso di soggiorno per motivi umanitari, introducendo al suo posto un permesso per protezione speciale** solo in alcuni casi specifici. Una decisione che **ha limitato in modo significativo il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo.** Le disposizioni sui permessi sono state poi riformate durante il governo successivo (c.d. Conte II), segnando una parziale inversione di tendenza (d. l. 21 ottobre 2020, n. 130), con un importante cambio di rotta nella politica dell'immigrazione. Infatti, questo nuovo decreto ha ampliato il numero potenziale di beneficiari del permesso di **soggiorno con l'introduzione di un nuovo permesso di protezione speciale a tutela della vita privata e familiare dello straniero.**

Infine, dopo le ultime elezioni parlamentari, si è assistito a **ulteriori restrizioni adottate dall'attuale governo, in particolare a seguito di un evento tragico noto alle cronache come "la strage di Cutro".** Il 26 febbraio 2023, un'imbarcazione partita dalla Turchia con circa 200 persone a bordo si è spezzata in due a pochi metri dalla riva del litorale calabrese provocando oltre 100 vittime. Le autorità italiane erano state allertate della loro presenza ma non hanno attivato alcuna operazione di soccorso. La procura sta indagando sull'accaduto per ricostruire i fatti e accertare le eventuali responsabilità<sup>18</sup>.

**A seguito di tale vicenda, nell'ottica di scoraggiare il fenomeno migratorio, il "decreto Cutro"<sup>19</sup> in vigore dal maggio 2023, ha eliminato il permesso speciale di protezione a tutela della vita privata e familiare dello straniero,** introdotto nel 2020, segnando un ritorno al decreto Salvini. Inoltre, la legge di conversione del c.d. "decreto Cutro" del maggio 2023<sup>20</sup> ha sancito un'ulteriore restrizione sui permessi di soggiorno e sulle richieste di asilo.

Anche se queste riforme non incidono direttamente sulla regolamentazione dei permessi speciali per le vittime di reato<sup>21</sup>, di cui diremo in seguito, esse portano a una potenziale crescita del numero di migranti irregolari.

Per concludere, la Crimmigration e le politiche restrittive sui permessi di soggiorno, sono due temi strettamente legati e funzionali alla presente ricerca, in quanto mettono in luce un dato di fatto: **essere un migrante con status irregolare in Italia è di per sé fonte di vulnerabilità<sup>22</sup>.** E questo ci porta all'oggetto della ricerca: aumentando il numero di migranti con status irregolare<sup>23</sup>, aumenta anche il numero di potenziali vittime di reato che – di fatto – come si intende dimostrare, **non hanno accesso effettivo alla giustizia nel momento in cui intendono denunciare un reato.**

## 2.2. LA DENUNCIA DI UN REATO DA PARTE DI VITTIME O TESTIMONI MIGRANTI E L'INEVITABILE "DISCLOSURE" DEL LORO STATUS IRREGOLARE

Quando un migrante irregolare subisce un reato, potrebbe astrattamente – come qualsiasi altro cittadino – **presentare denuncia alle autorità.**

<sup>18</sup> [https://www.ansa.it/ansamed/it/notizie/rubriche/cronaca/2023/02/27/strage-di-migranti-in-calabria-almeno-62-morti-decine-dispersi\\_23678097-7712-4901-9183-40aa4db5fa1d.html](https://www.ansa.it/ansamed/it/notizie/rubriche/cronaca/2023/02/27/strage-di-migranti-in-calabria-almeno-62-morti-decine-dispersi_23678097-7712-4901-9183-40aa4db5fa1d.html) [https://www.ansa.it/calabria/notizie/2023/10/04/naufragio-cutro-entro-lanno-fine-indagini-sui-soccorsi\\_01f38798-9c73-4c59-9ffd-c2fa051ef30a.html](https://www.ansa.it/calabria/notizie/2023/10/04/naufragio-cutro-entro-lanno-fine-indagini-sui-soccorsi_01f38798-9c73-4c59-9ffd-c2fa051ef30a.html)

<sup>19</sup> D. l. 10 marzo 2023, n. 20.

<sup>20</sup> L. di conversione 5 maggio 2023, n. 50.

<sup>21</sup> V. infra, sez. 2.

<sup>22</sup> V. sul punto S.B. Taverriti, (2023), "Gimme Shelter": The Right to Silence for Silenced Migrant Victims, Dir. pen. cont., Riv. Trim., 1, p. 227-245.

<sup>23</sup> È sempre più difficile per un migrante che fa ingresso nel nostro paese ottenere il permesso di soggiorno o avere il rinnovo del permesso dopo un'iniziale concessione): dalle interviste è emerso che molte persone che si rivolgono ai servizi di assistenza vivono in Italia in condizione di irregolarità da anni e molti di loro lo sono diventati dopo un periodo di regolarità. V. infra, sez. 4.

Alcuni reati (ad es., la violenza sessuale o lo stalking) richiedono una querela da parte della vittima per poter avviare l'azione penale<sup>24</sup>. Viceversa, **le denunce per reati perseguibili d'ufficio possono essere presentate da chiunque sia a conoscenza del reato**<sup>25</sup>.

Una delle prime procedure da seguire quando una persona (cittadino o straniero) vuole denunciare un reato è la conferma della sua identità. **Nel caso dei cittadini stranieri, il più delle volte gli agenti di polizia richiedono loro di esibire sia un documento d'identità che un permesso di soggiorno valido. Quando la persona è priva di documenti o è sospettata di avere uno status migratorio irregolare, viene sottoposta ad analisi delle impronte digitali e ad altre analisi di identificazione**<sup>26</sup>.

Sia la denuncia che la querela possono essere presentate per mezzo di un intermediario: in questi casi, la parte privata è solitamente assistita da un avvocato, che fornisce anche il proprio indirizzo per le notifiche ufficiali alla vittima.

Le modalità "indirette" di segnalazione del reato da parte della vittima potrebbero essere rilevanti per la presente ricerca in quanto introducono un filtro tra il migrante-vittima e le pubbliche autorità, considerata la riluttanza dello straniero irregolare a presentarsi davanti alle autorità, temendo l'espulsione o altre conseguenze sfavorevoli nei suoi confronti. Tuttavia, se è vero che in fase di denuncia la vittima con status irregolare può evitare il contatto diretto con le autorità pubbliche, resta il fatto che **l'identificazione della vittima è quasi sempre necessaria per proseguire le indagini e il processo**. Inoltre, non si può escludere che questa modalità di denuncia possa rivelare (o portare prove) dello status di migrante irregolare, dal momento che è necessaria la sottoscrizione da parte della denuncia/querela da parte della vittima.

Peraltro, a seguito del recepimento della Direttiva 29/2012/UE<sup>27</sup> (la c.d. "Direttiva Vittime") nel sistema penale italiano<sup>28</sup>, le autorità pubbliche che ricevono segnalazioni o denunce hanno il dovere di informare la vittima di tutti i diritti che può esercitare nel corso del procedimento penale<sup>29</sup>. Non sembra dunque potersi evitare l'identificazione della vittima nel corso delle indagini o del procedimento penale e dunque la rivelazione dello status irregolare, che ci porta ad affrontare il punto fondamentale oggetto del successivo paragrafo.

### 2.3. L'OBBLIGO DI DENUNCIARE IL MIGRANTE CON STATUS IRREGOLARE GRAVANTE SUI PUBBLICI UFFICIALI

In Italia, la competenza in materia di immigrazione spetta al Ministero dell'Interno, ma il suo enforcement è affidato a tutte le forze dell'ordine (incluse quelle che non fanno capo al Ministero dell'Interno). Gli uffici locali del Ministero dell'Interno (Prefetture e Questure) sono inoltre specificamente responsabili della valutazione delle richieste di permesso di

<sup>24</sup> La querela ha la funzione di esprimere la volontà della vittima di perseguire l'autore del reato (art. 336 c.p.p.). Questo è il motivo per cui è necessaria per l'esercizio dell'azione penale e la sua assenza impedisce l'inizio del procedimento penale contro l'autore del reato.

<sup>25</sup> La denuncia deve essere presentata oralmente o per iscritto, personalmente o per mezzo di un procuratore, al Pubblico Ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria. Se presentata per iscritto, la denuncia deve essere firmata dall'autore o da un suo delegato (art. 333 c.p.p.). La querela deve essere presentata con le stesse modalità della denuncia da parte dei privati (oralmente o per iscritto, personalmente o per mezzo di un procuratore). Inoltre, se munita di firma autenticata, la dichiarazione può essere consegnata anche da una persona incaricata o inviata per posta in busta raccomandata (art. 337 c.p.p.). Questa modalità è rilevante ai fini della presente ricerca perché non implica un contatto diretto con le forze di polizia.

<sup>26</sup> Art. 6, c. 4 TUIMM.

<sup>27</sup> Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, recepita nell'ordinamento italiano all'art. 90-bis del Codice di procedura penale nel 2015 (D. Lgs. N. 212 del 2015).

<sup>28</sup> Si veda S.B. Taverri, (2017), La tutela della vittima tra procedibilità a querela e procedibilità d'ufficio, in VV. AA., Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri, M. Bargis - H. Belluta (a cura di), Giappichelli, Torino, p. 503-526; L. Luparia, Vittime e giustizia penale. Standard europei e buone pratiche nazionali, Wolters Kluwer, 2015, disponibile su <http://www.protectingvictims.eu/upload/pages/85/English-volume.it.en.pdf>.

<sup>29</sup> Tra questi, il diritto di comprendere ed essere compresa, il diritto a un traduttore, il diritto di essere informata su tutte le fasi del procedimento penale, il diritto di essere assistita da un avvocato e tutte le informazioni relative a rimborsi, assistenza sociale e risarcimenti, v. per un riscontro nella prassi S.B. Taverri, (2019) Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in Italy, cit.

## soggiorno, della gestione della procedura di espulsione e della gestione delle questioni relative all'immigrazione in generale.

Anche tutte **le forze di Polizia che operano sul territorio a livello locale sono tenute a segnalare alla Polizia di Stato e al Pubblico Ministero** gli immigrati in posizione irregolare con cui interagiscono, non solo per avviare la procedura di espulsione ma anche per segnalare la sussistenza del reato di immigrazione irregolare<sup>30</sup>. **In Italia la legge prevede per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio<sup>31</sup> l'obbligo di denunciare i reati procedibili d'ufficio di cui vengono a conoscenza per ragioni di servizio<sup>32</sup>.** Perciò, spesso si verifica una sostanziale coincidenza tra i soggetti che devono assistere le vittime migranti irregolari e i soggetti incaricati dell'enforcement della legge in materia di immigrazione. Infatti, gli agenti di polizia a cui dovrebbero essere indirizzate le denunce di reati da parte delle vittime migranti **hanno anche il dovere di denunciare lo status di irregolarità degli stessi**, con le conseguenze pregiudizievoli che ne derivano quali l'espulsione e il procedimento penale per i reati di cui al-bis TUIMM. Pertanto, **non è possibile impedire lo scambio di dati tra gli operatori sociali (ad esempio le organizzazioni di assistenza alle vittime) e le autorità competenti a ricevere le segnalazioni di reato (come gli ispettori del lavoro, la polizia locale, la Procura della Repubblica) da un lato, e i funzionari dell'Ufficio Immigrazione dall'altro in quanto questa materia è competenza della Polizia di Stato<sup>33</sup>.** La sovrapposizione di competenze in capo alle forze dell'ordine in relazione all'applicazione della legislazione in materia di immigrazione e alla prevenzione e repressione dei reati comuni comporta l'impossibilità di replicare in Italia i meccanismi di *firewall* tesi a garantire canali di denuncia sicura che si basano sulla separazione tra enforcement anti-immigrazione e enforcement della legge penale<sup>34</sup>.

L'ordinamento italiano prevede altresì un obbligo di denuncia per i medici e gli operatori sanitari che, durante il servizio, vengano a conoscenza di un reato<sup>35</sup>. Tuttavia, l'obbligo di denuncia del migrante irregolare **subisce un'espressa deroga ex lege proprio nell'ottica garantire l'effettiva tutela del diritto alla salute, pertanto i medici non sono tenuti a segnalare la condizione di irregolarità della persona che si sottopone alle cure<sup>36</sup>.** **Le strutture sanitarie sono quindi concepite come porti sicuri per i migranti irregolari, mentre non si può dire lo stesso per le stazioni di polizia e – in generale – per le altre strutture pubbliche,** considerato che ogni volta che la persona migrante deve esibire un permesso di soggiorno valido, può essere denunciata per il suo status irregolare, **anche nelle situazioni in cui l'interazione con un'autorità pubblica costituisce l'esercizio di un diritto** (come il diritto di

<sup>30</sup> Art. 10-bis TUIMM.

<sup>31</sup> Per quanto riguarda l'obbligo a carico dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio, il Codice penale italiano incrimina i pubblici ufficiali o gli incaricati di pubblico servizio che omettono o ritardano di denunciare un reato di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio o a causa della loro funzione professionale (artt. 361 e 362 c.p.).

<sup>32</sup> Come osservano N. Delvino e S. Spencer, (2014), *Irregular Migrants in Italy: Law and Policy on Entitlements to Services*, ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford, p. 16, nota 141: “the sole fact that a foreign national does not exhibit a residence permit to a public service provider does not immediately imply the duty to report the migrant, as the public official or the person in charge of a public service must denounce only when he or she is certain of the crime. The mere fact that a foreign national did not show a valid residence permit may indeed be due to reasons other than an irregular condition”. Resta però una situazione di incertezza che può portare a risultati diversi a seconda dei singoli agenti che interagiscono con le vittime migranti. In pratica, la decisione di denunciare o meno la vittima alle autorità per l'immigrazione può essere spesso a discrezione del singolo agente.

<sup>33</sup> Cfr. <https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-pubblica-sicurezza/direzione-centrale-dellimmigrazione-e-polizia-frontiere>.

<sup>34</sup> Non sembra replicabile in Italia l'esperienza dei meccanismi di firewall nelle Sanctuary cities cfr. S.B. Taveriti, (2019), *Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in Italy*, cit., v. infra, nota 141; Per l'esperienza delle Sanctuary cities nell'esperienza statunitense v. N. Delvino, (2019) *Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in the United States*, [www.compas.ox.ac.uk/2019/safe-reporting-of-crime-for-victims-and-witnesses-with-irregular-migration-status-in-the-united-states](http://www.compas.ox.ac.uk/2019/safe-reporting-of-crime-for-victims-and-witnesses-with-irregular-migration-status-in-the-united-states).

<sup>35</sup> L'art. 365 c.p. estende le previsioni di cui agli artt. 361 e 362 c.p. agli operatori sanitari (omissione di referto).

<sup>36</sup> Art. 35, c. 5 TUIMM: “L'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano”, ma anche più in generale art. 365 c. 2: “Questa disposizione non si applica quando il referto esporrebbe la persona assistita a procedimento penale”.

difesa di una vittima)<sup>37</sup> o l'adempimento di un obbligo pubblico (come la testimonianza in un processo). **Sembra fare eccezione – nella prassi – il caso dei Tribunali**, in cui i magistrati e la polizia giudiziaria accettano generalmente qualsiasi documento di identificazione e, in alcuni casi, non richiedono nemmeno un documento di identificazione: una prassi che tutela i migranti irregolari chiamati a deporre<sup>38</sup>. Tuttavia, esistono anche casi in cui il migrante, chiamato a testimoniare nel processo, non si è presentato per timore di essere denunciato per il suo status irregolare<sup>39</sup>.

Resta il fatto che **la denuncia di un reato da parte dello straniero irregolare nel territorio comporta inevitabilmente la “disclosure” della sua condizione** e conseguentemente l'obbligo di denuncia per le autorità con cui si interfaccia, impedendo evidentemente un effettivo accesso alla giustizia. Una situazione che compromette l'effettivo esercizio del diritto di difesa sancito dalla Costituzione italiana e riconosciuto ad ogni persona, indipendentemente dal suo status amministrativo (art. 24 Cost.), nonché, come osservato, con il diritto a non autoincriminarsi (o diritto al silenzio) in base al principio del *nemo tenetur se detegere*<sup>40</sup>.

Vi sono però alcuni casi in cui **la legge italiana, anche in attuazione di direttive comunitarie<sup>41</sup>, prevede una tutela dello straniero vittima di reato attraverso il rilascio di titoli di soggiorno speciali, consentendo l'accesso alla giustizia senza il rischio di subire le conseguenze sfavorevoli legate alla condizione di irregolarità**. Nel tempo, alle previsioni legislative si sono aggiunti protocolli attuativi a livello nazionale<sup>42</sup> e prassi locali, in alcuni casi formalizzate<sup>43</sup>, volte ad implementare – nella cornice legislativa – il sistema di denuncia sicura, limitatamente però alle vittime di determinati reati.

<sup>37</sup> La Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sulla protezione delle vittime, garantisce l'accesso ai tribunali e riconosce i diritti delle vittime senza discriminazioni (art. 1), ma non prevede alcun meccanismo di protezione contro le sanzioni derivanti dallo status amministrativo. Infatti, la stessa Direttiva 2012/29/UE afferma che la denuncia e la partecipazione al procedimento penale non fanno sorgere alcun diritto in merito allo status di residenza della vittima (considerando 10).

<sup>38</sup> Tale prassi è stata riferita da un'associazione di volontariato (Intervista n. 1).

<sup>39</sup> In un caso di maltrattamenti, la donna, vittima di reato, chiamata a testimoniare nel processo, si è rifiutata di presentarsi in Tribunale perché temeva che il giudice la denunciasse per la sua condizione di irregolarità (art. 10-bis) sulla base dell'obbligo di denuncia (art. 331 c.p.). Il suo avvocato ha rappresentato la situazione nell'udienza davanti al Tribunale per i minorenni, che a sua volta ha promosso una questione di costituzionalità. Il giudice rimettente ha presentato un ricorso alla Corte costituzionale, sostenendo che il rischio di essere sottoposto a denuncia o a un provvedimento amministrativo sanzionatorio ostacolava il diritto del migrante alla giustizia e a un equo processo, come previsto dall'art. 24 (diritto alla difesa) e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali e chiedendo una deroga all'obbligo di denuncia della situazione del migrante, per evitare l'avvio di un procedimento penale o di una procedura di espulsione nei suoi confronti. Tuttavia, la Corte costituzionale ha ritenuto inammissibile la richiesta di costituzionalità a causa di lacune nella descrizione dei fatti e di irrilevanza della questione. Secondo la Corte costituzionale, il giudice avrebbe dovuto verificare se la condizione della donna fosse ancora irregolare al momento dell'udienza. La Corte ha sottolineato che, al momento del processo, la donna si era già rivolta alle autorità pubbliche (denunciando gli abusi del marito) e che era stata ospitata e aiutata dai servizi sociali. Ciononostante, le autorità pubbliche non hanno avviato un procedimento penale contro di lei, né un'espulsione amministrativa. Amplus, su questo tema, S.B. Taverriti, (2019), Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in Italy, cit., p. 26 ss.

<sup>40</sup> Il diritto al silenzio si ricollega al diritto di difesa, previsto dall'art. 24 della Costituzione italiana, ma anche all'art. 27, c. 2 che afferma la presunzione di innocenza, all'art. 111 Cost. che stabilisce gli standard per il giusto processo nell'ordinamento giuridico italiano e all'art. 13 Cost che sancisce la libertà personale come inviolabile Cfr. S.B. Taverriti, (2023), “Gimme Shelter”: The Right to Silence for Silenced Migrant Victims, cit. p. 234 s.

<sup>41</sup> Come nel caso della Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, successivamente modificata nel 2011 dalla Direttiva 2011/95/UE; della Direttiva 2004/81/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale; della Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, sottoposte a condizioni di lavoro di particolare sfruttamento, v. infra, sez. 2.

<sup>42</sup> V. vademecum del Ministero dell'Interno, pubblicato nel 2023, per la rilevazione, il referral e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio ed inserite nel sistema di protezione e di accoglienza: <https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-06/vademecum.pdf>.

<sup>43</sup> V. infra, sez. 3.

## 2.4. L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA DEL MIGRANTE CON STATUS IRREGOLARE RICHIEDENTE LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

L'istituto della protezione internazionale è stato introdotto dalla Direttiva 2004/83/CE<sup>44</sup>, recepita in Italia con d.lgs. 19 novembre 2007 n. 251. **La protezione internazionale comprende lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria**<sup>45</sup>.

Lo status di rifugiato viene riconosciuto ai sensi della Convenzione firmata a Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati<sup>46</sup> a colui che **“temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra”**<sup>47</sup>.

La protezione sussidiaria è riconosciuta al cittadino di un paese terzo o apolide che **non possiede i requisiti per essere riconosciuto rifugiato, ma nei cui confronti esistono fondati motivi di ritenere che, se tornasse nel paese di origine**, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno e non può o non vuole, a causa di tale rischio, avvalersi della protezione di detto paese. È possibile presentare richiesta di protezione internazionale presso l'Ufficio di Polizia di Frontiera all'atto dell'ingresso nel Territorio nazionale o presso l'Ufficio della Questura competente in base al luogo di dimora<sup>48</sup>. La polizia invia la richiesta alla **Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, che rappresenta l'unico organo competente a decidere in ordine all'istanza**.

Al richiedente viene rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta di asilo della durata di 6 mesi, valido sul territorio dello Stato e rinnovabile fino alla decisione della Commissione Territoriale in merito alla richiesta del riconoscimento della protezione internazionale.

Il cittadino straniero al quale viene riconosciuta la protezione internazionale ha diritto ad un permesso di soggiorno per asilo politico o per protezione sussidiaria, entrambi della durata di cinque anni. **La protezione internazionale non si può convertire in un permesso per motivi di lavoro**.

**Non di rado accade che la protezione internazionale venga richiesta per soggetti che sono vittime di tratta e grave sfruttamento.**

Per favorire l'emersione e l'identificazione delle vittime di tratta tra coloro che presentano domanda di protezione internazionale ed il loro rapido invio al Sistema Antitrattra, l'UNHCR e la Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo hanno elaborato le Linee Guida<sup>49</sup> per **l'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e per il funzionamento del meccanismo di segnalazione (c.d. referral) della persona**

<sup>44</sup> Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, recepita in Italia con d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251 (“decreto qualifiche”), e successivamente modificata nel 2011 dalla Direttiva 2011/95/UE, recepita in Italia con il d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 18.

<sup>45</sup> D.lgs. 19 novembre 2007 n. 251 “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”.

<sup>46</sup> Ratificata con legge 24 luglio 1954, n. 722.

<sup>47</sup> Art. 1, Definizione del termine di “rifugiato”.

<sup>48</sup> Per la procedura v. art. 3, D.P.R. 12 gennaio 2015, n.21.

<sup>49</sup> Le Linee Guida, adottate nella prima edizione nel 2016 ed aggiornate nel 2021, sono state elaborate nell'ambito del progetto della Commissione Nazionale per il diritto di asilo e dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati - UNHCR “Meccanismi di coordinamento per le vittime di tratta”, volto all'individuazione di procedure standard per una corretta identificazione delle vittime di tratta nel corso del riconoscimento della protezione internazionale nonché per l'intervento coordinato delle Istituzioni e dei soggetti coinvolti. Sono rivolte alle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e si pongono l'obiettivo di costituire un utile strumento di supporto per contribuire alla corretta e precoce identificazione delle vittime di tratta di esseri umani nell'ambito dei procedimenti di valutazione delle domande di asilo. Consultabili qui: [https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali\\_identificazione-vittime-di-tratta.pdf](https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali_identificazione-vittime-di-tratta.pdf).

**trafficata ai servizi sociali**, che stabiliscono delle procedure operative standard che le Commissioni Territoriali devono adottare nell'esame di queste particolari domande.

In particolare, le Linee Guida stabiliscono procedure operative standard da seguire, nel corso del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale, in presenza di indicatori di tratta,

(quali ad. es. l'incapacità di lasciare il contesto di sfruttamento, la mancanza di libertà nei movimenti in quanto controllati dai trafficanti, la soggezione a violenze o a minacce contro loro stessi e contro i loro familiari; la diffidenza nei confronti delle autorità; la paura di rilevare il loro status irregolare), al fine di favorire l'emersione e l'identificazione delle vittime di tale fenomeno criminale tra coloro che presentano domanda di protezione internazionale e facilitare il loro accesso a misure di assistenza e tutela adeguate.

Le linee guida, inoltre, **promuovono un meccanismo di segnalazione (c.d. referral)** attraverso un approccio *multi-agency*<sup>50</sup>, al fine di rafforzare il coordinamento e la collaborazione tra le Commissioni Territoriali, gli enti pubblici e altri attori sociali (come le ONG) 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 o di grave sfruttamento**<sup>51</sup>.

Nelle prassi locali, come vedremo, la richiesta di protezione internazionale<sup>52</sup> è la via percorsa dagli enti anti-tratta nella fase di assistenza alle vittime di reato quando non riescono ad inserire la persona nei percorsi di protezione sociale ex art. 18 TUIMM<sup>53</sup>.

L'art. 10-bis TUIMM afferma anche che nel caso di **presentazione di una domanda di protezione internazionale di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, il procedimento è sospeso** e, se la protezione è accordata con conseguente rilascio del permesso di soggiorno, il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere.

## 2.5. L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA DEI MIGRANTI CON STATUS IRREGOLARE AVENTI DIRITTO A PERMESSI DI SOGGIORNO SPECIALI

Con specifico riguardo ai migranti che non siano beneficiari di protezione internazionale o di altro titolo di soggiorno valido, la legislazione italiana prevede la possibilità di rilasciare permessi di soggiorno speciali alle vittime di alcuni reati.

**In questi casi, la persona vittima di reato viene inserita in un percorso di regolarizzazione, non necessariamente legato alla denuncia formale del reato subito, e le procedure di espulsione non vengono avviate o vengono sospese.**

<sup>50</sup> Si tratta di una strategia operativa in base alla quale ONG e gli enti anti-tratta hanno un canale privilegiato di comunicazione con la Commissione territoriale per l'asilo e con gli attori istituzionali (polizia, autorità giudiziaria, prefetture) al fine di un'efficace cooperazione volta all'identificazione delle vittime di violenza e grave sfruttamento da parte di organizzazioni criminali, all'eventuale denuncia dei reati subiti, alla regolarizzazione e all'inserimento in programmi di protezione.

<sup>51</sup> La persona che richiede protezione internazionale identificata come vittima di tratta ha infatti diritto ad accedere al programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale e ad essere accolta in una struttura protetta gestita da un ente autorizzato allo svolgimento di tale programma ai sensi dell'art. 18 TUIMM. Il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale è previsto dal Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, v. piano anti-tratta 2022-2025 consultabile qui: <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2427/piano-anti-tratta-2022-2025-ita.pdf>.

<sup>52</sup> È possibile stimare al 1° gennaio 2020 un numero complessivo di 40mila rifugiati sul territorio nazionale, di cui 3mila reinsediati, oltre a 58mila beneficiari di protezione sussidiaria e a 8mila persone con uno status di protezione umanitaria. Il totale di persone nel complesso afferente all'area della protezione è così di circa 105mila unità e in termini percentuali si tratta di poco meno del 2% del totale degli stranieri presenti in Italia. Cfr. G. Langiardo, E. Codini, M. D'Odorico, G. Gilardoni, A. Menonna, S. Morlotti, Beneficiari di protezione internazionale ed integrazione in Italia. Normative, politiche, numeri e sfide, Report 2022, Fondazione ISMU: [https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2022/06/NIEM-Italian-National-Report-Beneficiari-protezione-internazionale\\_2022.pdf](https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2022/06/NIEM-Italian-National-Report-Beneficiari-protezione-internazionale_2022.pdf).

<sup>53</sup> V. infra, sez. 3.

Nel sistema italiano sono previsti, a tal fine:

1. permesso di soggiorno speciali **rilasciato per motivi di protezione sociale**;
2. permesso di soggiorno speciale **per le vittime di violenza domestica**;
3. permesso di soggiorno speciale **per le vittime di particolare sfruttamento lavorativo**;
4. permesso soggiorno speciale **per motivi investigativi per reati inerenti al terrorismo**;
5. permesso di soggiorno **per motivi di giustizia**.

### **2.5.1. Il permesso di soggiorno speciale per motivi di protezione sociale**

In favore degli stranieri che siano vittime di reati particolarmente gravi perpetrati da un'organizzazione criminale, l'art. 18 TUIMM prevede la possibilità che venga rilasciato uno speciale permesso di soggiorno denominato **"casi speciali" per motivi di protezione sociale**.

Sono tre i requisiti che definiscono l'ambito di applicazione del permesso speciale per motivi di protezione sociale:

1. È necessario che la vittima abbia subito uno dei reati elencati nell'art. 18 TUIMM, che comprende delitti particolarmente gravi tra cui la tratta di esseri umani<sup>54</sup> e lo sfruttamento sessuale<sup>55</sup>. Il permesso copre anche un'ampia gamma di reati che hanno in comune la previsione dell'arresto obbligatorio in flagranza<sup>56</sup> - tra cui i reati dolosi, commessi o tentati, per i quali la legge impone le pene più severe<sup>57</sup>, nonché: la riduzione in schiavitù<sup>58</sup>; i reati legati alla prostituzione minorile, la pornografia minorile, le iniziative turistiche finalizzate allo sfruttamento della pornografia minorile<sup>59</sup>; l'intermediazione illecita di manodopera e lo sfruttamento del lavoro nella forma aggravata da violenza o minaccia<sup>60</sup>; la violenza sessuale, lo stupro di gruppo, gli atti sessuali con minorenne<sup>61</sup>; i reati di furto aggravato e rapina<sup>62</sup>; i reati in materia di armi<sup>63</sup>; i reati in materia di stupefacenti<sup>64</sup>; l'associazione per delinquere finalizzata alla commissione di certi reati e l'associazione di tipo mafioso<sup>65</sup>; i maltrattamenti domestici e lo stalking<sup>66</sup>.
2. La situazione di violenza o grave sfruttamento deve essere accertata: nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento penale per uno o più delitti espressamente indicati dalla norma; **nel corso degli interventi dei servizi a tutela delle vittime**<sup>67</sup>.
3. Deve emergere il pericolo di un'effettiva minaccia alla sicurezza del migrante in seguito ai suoi tentativi di sfuggire alle pressioni di un'organizzazione criminale che commette uno (o più) reati elencati, o il rischio di ritorsioni in seguito al rilascio di dichiarazioni durante le indagini preliminari o un processo. Con riferimento **all'elemento del pericolo**, devono essere tenute in debita considerazione anche eventuali rischi per l'incolumità personale ai quali potrebbero essere esposti nei paesi d'origine tanto gli stranieri interessati, a seguito di un eventuale rimpatrio, quanto i loro familiari.

<sup>54</sup> L'art. 600 c.p. incrimina vari tipi di condotte legate alla tratta, commesse sia a livello nazionale che internazionale, come lo sfruttamento del lavoro, lo sfruttamento sessuale, l'accattonaggio forzato o lo sfruttamento nelle economie illegali.

<sup>55</sup> La l. n. 75 del 20 febbraio 1958, che incrimina una serie di condotte legate allo sfruttamento sessuale (ad es. sfruttamento in quanto tale, reclutamento, favoreggiamento).

<sup>56</sup> Nello specifico: ergastolo e reclusione da un minimo di cinque anni a un massimo di dieci anni.

<sup>57</sup> Quelli elencati nell'art. 380 comma 2 del Codice di procedura penale.

<sup>58</sup> Art. 600 del Codice penale.

<sup>59</sup> Art. 600-bis, c. 1 del Codice Penale, Art. 600-ter, c. 1 e 2 del Codice Penale, art. 600-quater.1 del Codice Penale, art. 600-quater.2 del Codice Penale. 600-quater.1 c.p., art. 600-quinquies c.p. del Codice Penale.

<sup>60</sup> Art. 603-bis, c. 2 del Codice Penale.

<sup>61</sup> Art. 609-bis c.p., Art. 609-octies del Codice penale, Art. 609-quater del Codice penale.

<sup>62</sup> Art. 624, 624-bis e 625 del Codice penale e art. 628 del Codice penale.

<sup>63</sup> L. N. 110 del 18 aprile 1975.

<sup>64</sup> Art. 73 del Testo Unico approvato con D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309

<sup>65</sup> Art. 416 c.p. e 416-bis c.p.

<sup>66</sup> Art. 572 del Codice penale e 612-bis del Codice penale.

<sup>67</sup> V. infra, sez. 3.

È importante notare che il permesso speciale per motivi di protezione sociale non si applica ai casi in cui il reato è perpetrato da una singola persona, **essendo necessariamente l'attività di un'organizzazione criminale.**

Prima di rilasciare il permesso di soggiorno, la Questura verifica inoltre che la vittima abbia aderito al programma di assistenza e di integrazione sociale per le vittime di tratta o grave sfruttamento **concordato con il responsabile della struttura presso cui il programma dovrà essere realizzato.**

**Il permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'articolo 18 TUIMM ha una durata di sei mesi, rinnovabile per un anno o per il maggior periodo occorrente alla definizione del procedimento penale.** Consente lo svolgimento di attività lavorativa e **può essere convertito, alla scadenza, in permesso di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo.**

Il permesso **può essere revocato** in caso di interruzione del programma di assistenza e integrazione sociale, di condotta incompatibile con le finalità del programma o quando vengono meno le condizioni che hanno giustificato il suo rilascio.

**L'adesione dello straniero ad un programma di assistenza ed integrazione sociale, costituisce condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno<sup>68</sup>, mentre non è obbligatorio presentare denuncia.** Infatti, il permesso di soggiorno previsto dall'art. 18 TUIMM **può essere rilasciato non soltanto in seguito alla denuncia della vittima ma anche in quei casi in cui quest'ultima non possa o non voglia rivolgersi all'Autorità Giudiziaria.**

L'ordinamento prevede dunque due distinti percorsi, alternativi tra loro, per il rilascio di tale permesso di soggiorno (**c.d. doppio binario**):

- **Il percorso giudiziario: la vittima denuncia alle autorità i responsabili dei fatti di violenza e grave sfruttamento subiti.** Il permesso di soggiorno viene rilasciato dalla Questura su proposta o previo parere favorevole del Procuratore della Repubblica a cui è stato assegnato il procedimento penale relativo ai fatti denunciati;
- **Percorso sociale: la vittima non sporge denuncia nei confronti dei suoi sfruttatori, ma si affida ad un ente preposto all'assistenza delle vittime di tratta e aderisce al programma di assistenza e integrazione sociale.** In questo caso, il permesso di soggiorno viene rilasciato dalla Questura su proposta dell'ente che ha preso in carico la vittima, senza la preventiva acquisizione del parere della Procura della Repubblica.

La denuncia della presunta vittima di tratta o grave sfruttamento **è, dunque, soltanto un elemento secondario rispetto all'esigenza di tutelare i diritti fondamentali della vittima** e quindi non decisiva ai fini del titolo di soggiorno. Il principale proposito del permesso è quindi fornire protezione alla vittima e non, invece, ricompensarla per il contributo fornito alla detezione del reato.

In entrambi i casi, il Questore **acquisisce il programma di assistenza e integrazione sociale, l'adesione al programma stesso e l'accettazione degli impegni ad esso connessi.**

Con specifico riguardo al contesto della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, periodicamente viene approvato a livello ministeriale un programma unico di emersione contenuto nel "Piano nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani"<sup>69</sup>, che ha lo scopo di fornire: accoglienza e protezione alle persone nella fase preliminare di accertamento della condizione di vittima (tre mesi, eventualmente prorogabili di altri tre mesi); gli strumenti necessari al raggiungimento della piena autonomia (ad es. tutela e assistenza socio-sanitaria; corsi di lingua italiana per adulti; sostegno nella ricerca di lavoro e alloggio).

Il programma si realizza mediante progetti attuati a livello territoriale finalizzati ad assicurare misure di assistenza adeguate **alle persone che si trovino in condizione di grave sfruttamento per uno dei reati previsti dall'art. 18 TUIMM.** I soggetti abilitati a realizzare

<sup>68</sup> V. infra, sez. 3 e 4 sulle difficoltà convincere le persone a inserirsi/rimanere nei programmi di protezione sociale.

<sup>69</sup> Per il piano nazionale contro la tratta adottato per il periodo 2022- 2025: <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2427/piano-anti-tratta-2022-2025-ita.pdf>

tali programmi possono essere, **alternativamente, i servizi sociali degli enti locali ovvero associazioni, enti e/o altri organismi privati.**

**La persona migrante cui viene rilasciato il permesso di soggiorno per protezione sociale non può essere condannata per il reato in precedenza commesso di ingresso e soggiorno irregolare, trovando applicazione** il c. 6 dell'articolo 10-bis del Testo Unico Immigrazione, il quale prevede che il giudice pronunci sentenza di non luogo a procedere nell'ambito del procedimento penale (per il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato) a carico dello straniero nei cui confronti sia stato rilasciato il permesso di soggiorno di cui all'articolo 18 TUIMM.

### **2.5.2. Il permesso di soggiorno speciale per vittime di violenza domestica**

L'art. 59 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne (c.d. Convenzione di Istanbul, ratificata dall'Italia con l. n. 77 del 2013), prevede che gli Stati adottino le misure per garantire che le vittime, il cui status di residente dipende da quello del coniuge o del partner, possano ottenere in caso di scioglimento del matrimonio o della relazione, in **situazioni particolarmente difficili, un titolo autonomo di soggiorno, indipendentemente dalla durata del matrimonio o della relazione**".

Tale disposizione ha trovato attuazione nell'ordinamento italiano con l'inserimento nel Testo Unico dell'immigrazione **dell'art. 18-bis TUIMM** ai sensi del quale il Questore – quando siano accertate situazioni di violenza o abuso ed emerga un concreto e attuale pericolo per l'incolumità della vittima rilascia un permesso **per consentire alla vittima straniera, priva di permesso di soggiorno, di sottrarsi alla violenza domestica.**

Secondo l'art. 3 della Convenzione di Istanbul l'espressione "violenza domestica" designa tutti gli **atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima.**

Il permesso di soggiorno per violenza domestica viene rilasciato solo quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti previsti dagli articoli 558-bis, 572, 582, 583, 583 bis, 605, 609-bis e 612-bis del codice penale (di seguito elencati) o per reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza, **commessi sul territorio italiano nell'ambito di violenza domestica, siano accertate situazioni di violenza o abuso nei confronti di una persona migrante ed emerga un concreto e attuale pericolo per la sua incolumità** come conseguenza della scelta di sottrarsi alla violenza o per effetto delle dichiarazioni rese.

Affinché tale permesso di soggiorno possa essere rilasciato, **devono in particolare essere riscontrate violenze domestiche o abusi nei confronti di una persona migrante nel corso di indagini o procedimenti penali per uno dei seguenti reati:**

1. maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.);
2. lesioni personali, semplici e aggravate (artt. 582 e 583 c.p.);
3. mutilazioni genitali femminili (art. 583-bis c.p.);
4. sequestro di persona (art. 605 c.p.);
5. violenza sessuale (art. 609-bis c.p.);
6. atti persecutori (art. 612-bis c.p.);
7. matrimonio forzato (art. 558-bis c.p.)<sup>70</sup>;
8. nonché per uno qualsiasi dei delitti per i quali il codice di procedura penale prevede l'arresto obbligatorio in flagranza (art. 380 c.p.p.).

<sup>70</sup> Legge di conversione del "decreto Cutro", 5 maggio 2023, n. 50

Il permesso di soggiorno **può essere rilasciato dal Questore anche quando le situazioni di violenza o abuso emergano nel corso di interventi dei centri antiviolenza o dei servizi sociali specializzati nell'assistenza delle vittime di violenza**. Ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, è comunque sempre richiesto il parere dell'autorità giudiziaria, ma la denuncia **è un elemento secondario rispetto all'esigenza di tutelare i diritti fondamentali della vittima** e quindi non decisiva ai fini del rilascio del titolo di soggiorno. Anche in questo caso, il principale proposito del permesso è di fornire protezione alla vittima e non, invece, ricompensarla per il contributo fornito alla detezione del reato.

Il permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica ha la durata di **un anno** e alla scadenza può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo.

Può essere revocato in caso di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, oppure se vengono meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.

**La persona migrante cui viene rilasciato il permesso di soggiorno per violenza domestica non può essere condannata per il reato in precedenza commesso di ingresso e soggiorno irregolare, trovando applicazione il c. 6 dell'articolo 10-bis del TUIMM** il quale prevede che il giudice pronunci sentenza di non luogo a procedere nell'ambito del procedimento penale (per il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato) a carico dello straniero nei cui confronti sia stato rilasciato il permesso di soggiorno di cui all'articolo 18-bis TUIMM.

### **2.5.3. Il permesso di soggiorno speciale per particolare sfruttamento lavorativo**

Nel caso di cittadini stranieri, privi del permesso di soggiorno, **vittime di particolare sfruttamento lavorativo<sup>71</sup>, la legge prevede che il Questore, su proposta o con il parere favorevole del procuratore della Repubblica**, possa rilasciare un permesso di soggiorno allo straniero che abbia presentato **denuncia e cooperi nel procedimento** penale instaurato nei confronti del datore di lavoro (art. 22, c. 12-quater TUIMM).

**Sono considerate vittime di particolare sfruttamento lavorativo coloro che si trovino in una o più delle condizioni previste dall'art. 603-bis c. 3 c.p.<sup>72</sup>**, ai sensi del quale costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti condizioni: 1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; 2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; 3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

Il permesso ha durata di sei mesi ed è rinnovabile per un anno o per il maggior periodo occorrente alla definizione del procedimento penale. Tale permesso consente lo svolgimento di attività lavorativa e può essere convertito, alla scadenza, in permesso di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo.

Si tratta di un permesso che ha analogia dicitura – casi speciali – dell'art. 18 TUIMM, ma a differenza del primo, il permesso di soggiorno previsto dall'articolo 22, c. 12-quater TUIMM, può essere rilasciato dal Questore solo su proposta del procuratore della Repubblica. **La denuncia e la collaborazione del cittadino straniero è, quindi, requisito imprescindibile per il rilascio di questo permesso di soggiorno.**

<sup>71</sup> Art. 603-bis c.p.: “Salvo che il fatto non costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque: 1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori; 2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.

<sup>72</sup> È la norma che incrimina nell'ordinamento italiano lo sfruttamento del lavoro.

Nel caso dell'art. 18 TUIMM, come già visto, la formale denuncia non è una condizione irrinunciabile per il rilascio del permesso di soggiorno, poiché la denuncia della presunta vittima di tratta o grave sfruttamento è **soltanto un elemento secondario rispetto all'esigenza di tutelare i diritti fondamentali della vittima** e quindi non decisiva ai fini del titolo di soggiorno. In tali casi è, inoltre, previsto l'accesso a speciali programmi di emersione, assistenza e reinserimento sociale.

Pertanto, in un contesto di sfruttamento lavorativo, l'unico caso in cui **si può ottenere il permesso di soggiorno a prescindere dalla denuncia è quello in cui siano riscontrati i presupposti richiesti per l'applicazione dell'art. 18 TUIMM**; cioè quando ricorre la fattispecie aggravata del 603-bis c.2 c.p. (i fatti sono commessi con violenza o minaccia) perpetrata da un'organizzazione criminale, con il concreto pericolo per l'incolumità della vittima<sup>73</sup>.

In questo caso, come già segnalato, il permesso di soggiorno può essere rilasciato dal Questore anche su proposta dei servizi sociali degli enti locali, o dalle associazioni, enti e altri organismi iscritti nella seconda sezione del registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati.

**La persona migrante cui viene rilasciato il permesso di soggiorno per particolare sfruttamento lavorativo non può essere condannata per il reato in precedenza commesso di ingresso e soggiorno irregolare, trovando applicazione** il c. 6 dell'articolo 10-bis del Testo Unico Immigrazione il quale prevede che il giudice pronunci sentenza di non luogo a procedere nell'ambito del procedimento penale (per il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato) a carico dello straniero nei cui confronti sia stato rilasciato il permesso di soggiorno di cui all'articolo 18-bis TUIMM.

#### **2.5.4. Il permesso di soggiorno speciale per motivi investigativi**

Il Decreto-legge n. 144 del 2005<sup>74</sup>, che ha introdotto "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale", ha istituito un permesso speciale per le persone migranti che collaborano con le autorità pubbliche italiane al fine di prevenire attentati terroristici<sup>75</sup>.

In questa situazione, la persona che denuncia un reato non è una vittima del crimine, ma un informatore **che viene incoraggiato a riferire alle autorità pubbliche come testimone delle attività di un'organizzazione terroristica**.

È possibile rilasciare questo permesso di soggiorno speciale quando, nel corso di operazioni di polizia o di indagini o di un procedimento penale per reati di terrorismo, **si renda necessaria la permanenza nel territorio dello Stato della persona che ha collaborato**.

Il Questore può rilasciare un permesso di soggiorno a chi ha collaborato con l'autorità giudiziaria o con la polizia offrendo dichiarazioni ritenute attendibili, nuove e complete, o di fondamentale importanza per la prosecuzione del procedimento. Il permesso può essere rilasciato su iniziativa del Questore, su richiesta del Pubblico Ministero o su segnalazione delle forze di polizia provinciali o dei direttori dei Servizi di Informazione e Sicurezza. Tali autorità pubbliche sono tenute a motivare la sussistenza delle condizioni sopra citate, con specifico **riguardo alla collaborazione offerta dallo straniero**.

Il permesso ha la durata di un anno ed è rinnovabile per un ulteriore anno per motivi di giustizia o di pubblica sicurezza.

È revocato quando il titolare tiene un comportamento incompatibile con le finalità del permesso, se segnalato dall'autorità proponente o comunque accertato dal Questore. Inoltre, è possibile revocare il permesso quando vengono meno le relative condizioni.

<sup>73</sup> Sulla base delle indicazioni contenute nella Circolare del ministero dell'interno del 4 agosto 2007.

<sup>74</sup> Convertito in legge con l. 31 luglio 2005, n. 155.

<sup>75</sup> Art. 2 del d.l. 27 luglio 2005, n. 144.

Se la collaborazione ha **avuto una straordinaria rilevanza nella prevenzione di attentati terroristici** e dei relativi danni o nell'identificazione di persone che hanno commesso atti di terrorismo, **lo straniero è idoneo al rilascio di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.**

### **2.5.5. Il permesso di soggiorno per motivi di giustizia**

Il permesso per motivi di giustizia<sup>76</sup> viene rilasciato **su espressa richiesta dell'Autorità Giudiziaria, nel caso in cui la presenza del cittadino straniero** sul territorio nazionale sia indispensabile in relazione a procedimenti penali in corso per uno dei reati di cui **all'articolo 380 del codice di procedura penale<sup>77</sup>, nonché per taluno dei delitti di cui all'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75 sullo sfruttamento della prostituzione.**

Il Permesso di soggiorno **per motivi di giustizia è rilasciato per un periodo massimo di tre mesi ed è prorogabile per una sola volta per altri tre mesi.**

**Questa tipologia di titolo di soggiorno non è mai convertibile:** l'ordinamento giuridico italiano non ha al suo interno un principio generale di convertibilità; quindi, si desume che tale conversione sia un'eccezione alla regola, possibile solo nei casi tassativamente previsti dalla legge. Dunque, la persona che ne usufruisce ricade inevitabilmente nell'irregolarità dopo il periodo del permesso.

Tale permesso di soggiorno potrebbe essere rilasciato **per consentire al cittadino straniero l'esercizio del proprio diritto di difesa, per partecipare a un processo che lo vede parte offesa o imputato<sup>78</sup>.** Concretamente, però, viene concesso nei limiti dell'utilità che ne può trarre l'autorità giudiziaria a fini investigativi e **risulta uno strumento poco utilizzato nel sistema giudiziario italiano.**

### **2.6. L'effettività dei permessi di soggiorno speciali per i migranti vittime o testimoni di reato**

Abbiamo visto come i migranti vittime (o testimoni) di alcuni reati possano astrattamente usufruire di permessi di soggiorno speciali che consentono di denunciare in sicurezza.

Tuttavia, come emergeva già dal report del 2019, **i permessi di soggiorno speciali sono strumenti scarsamente utilizzati nella prassi<sup>79</sup>.** Il Ministero dell'Interno pubblica annualmente dati sul numero totale di permessi di soggiorno rilasciati in Italia<sup>80</sup> e i più recenti, risalenti al 2020<sup>81</sup>, confermano quanto già rilevato:

<sup>76</sup> Art. 5, c. 2, TUIMM e art. 11, c. 1, lett. c-bis), D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394

<sup>77</sup> L'elenco dei reati per cui è consentito l'arresto in flagranza è piuttosto nutrito. Infatti, oltre al presupposto applicativo della cornice edittale, che riguarda solo i delitti non colposi, consumato o tentato, per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti anni, vi sono una serie di reati elencati al c. 2 ad es., per quanto più rileva ai nostri fini, anche la violenza sessuale, alcune ipotesi di furto aggravato, rapina, estorsione.

<sup>78</sup> V. infra, sez. 5.

<sup>79</sup> Ad esempio, un Pubblico Ministero che ha lavorato per diversi anni nell'ufficio che persegue i reati contro le persone vulnerabili è stato chiamato solo raramente a partecipare al procedimento per il rilascio dei permessi speciali. Su una media di 3.000 procedimenti in totale visti durante la sua carriera, solo tre casi riguardavano i permessi speciali. Ciò dipendeva principalmente dal fatto che c'erano pochissimi procedimenti che coinvolgevano migranti irregolari. V. S.B. Taverriti, (2019), Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in Italy, cit., p. 23.

<sup>80</sup> I dati relativi al numero totale di permessi di soggiorno rilasciati in Italia sono consultabili qui: [https://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/Annuario\\_delle\\_statistiche\\_ufficiali\\_del\\_ministero\\_dell\\_interno\\_edizione\\_2022-14957878.htm](https://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/Annuario_delle_statistiche_ufficiali_del_ministero_dell_interno_edizione_2022-14957878.htm)

<sup>81</sup> I dati più recenti sui singoli permessi di soggiorno speciali risalgono al 2020: [https://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/INT0048\\_IMMIGRAZIONE\\_REGOLARE\\_ed\\_2020.pdf](https://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/INT0048_IMMIGRAZIONE_REGOLARE_ed_2020.pdf)

Permessi rilasciati a migranti vittime/testimoni	2020
Permesso speciale per motivi di protezione sociale (art. 18 TUIMM)	643
Permesso speciale per violenza domestica (art. 18-bis TUIMM)	109
Permesso speciale per particolare sfruttamento lavorativo (art. 22, c. 12-quater TUIMM)	29
Permesso per motivi investigativi (L. n. 155 del 31 luglio 2005)	21
Permesso per motivi di giustizia (Art. 11, c.1, l. c-bis, D.P.R. 31 agosto 1999 n. 394)	73
<b>Totale</b>	<b>875</b>

Considerato che al 1° gennaio 2022 gli stranieri presenti in Italia sono stati stimati in 506 mila unità<sup>82</sup>, i permessi rilasciati ai migranti vittime o testimoni di reati **nella prassi non hanno un impatto significativo.**

Il permesso per motivi di giustizia, che ha potenzialmente un più ampio raggio applicativo, risulta uno strumento poco impiegato nel sistema giudiziario italiano.

Inoltre, anche nei casi coperti da permessi di soggiorno speciali, **che certamente offrono una maggiore tutela alla vittima/testimone di un reato per il quale sono previsti**, non sempre però è garantito – nei fatti – un effettivo accesso alla giustizia delle vittime.

Come visto sopra, le **procedure per il rilascio dei permessi di soggiorno speciali non prevedono esplicitamente la possibilità per le vittime migranti (o per i testimoni) di richiedere direttamente questi permessi.** Si prevede che le richieste provengano o dal pubblico ministero o da enti preposti all'assistenza delle vittime e non dai migranti stessi. In teoria, nulla impedisce alle vittime migranti di chiedere (informalmente) a un pubblico ministero o a fornitori di servizi di patrocinare una richiesta per loro conto, **ma - di fatto - questo passaggio potrebbe disincentivare l'iniziativa.**

Tra le ragioni che scoraggiano la denuncia, oltre a fattori di carattere culturale (che approfondiremo successivamente), **il più delle volte le persone migranti non sono a conoscenza dell'esistenza dei permessi speciali, o comunque non sarebbero in grado di gestire la procedura da sole.** Peraltro, il rilascio del permesso non è immediato né il suo rilascio automatico e non tutti possono “permettersi” un periodo di attesa<sup>83</sup>.

Per **l'effettività dei percorsi di denuncia sicura è quindi evidente la centralità del supporto esterno**, il cui funzionamento dipende dall'organizzazione a livello locale<sup>84</sup>, ossia dall'effettiva presenza, all'interno di un determinato territorio, di iniziative locali che realizzino programmi speciali di protezione sociale. La mancanza sul territorio di questi programmi può comportare l'impossibilità di **accedere al percorso sociale, impedendo di fatto il rilascio dei permessi speciali.** La possibilità di accedere ai permessi speciali può variare quindi significativamente a seconda della diffusione territoriale delle associazioni autorizzate, che realizzano i programmi speciali di protezione sociale<sup>85</sup>.

Peraltro, i Questori e i Procuratori della Repubblica hanno un'ampia discrezionalità nel sostenere il rilascio di un permesso speciale a livello locale<sup>86</sup>: in pratica, ciò può creare una situazione di disomogeneità geografica nell'utilizzo dei permessi, con le autorità di alcune aree particolarmente inclini e preparate all'uso dei permessi speciali, rispetto a quelle di altre province. Non basta, dunque, la presenza nel territorio di programmi di protezione sociale: **è necessaria un'efficace collaborazione tra gli operatori sociali e le varie autorità coinvolte.**

<sup>82</sup> Secondo i dati raccolti dalla Fondazione ISMU, v. <https://www.ismu.org/xxviii-rapporto-sulle-migrazioni-2022-comunicato-stampa-1-3-2023/>

<sup>83</sup> V. infra, sez. 3 e 4.

<sup>84</sup> Come emerge dalle interviste condotte agli operatori sociali e attori istituzionali a livello locale, v. infra, sez. 3

<sup>85</sup> Cfr. sul tema N. Delvino, S. Spencer, (2014), Irregular Migrants in Italy: Law and Policy on Entitlements to Services, ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford, cit., p. 29; ASGI, (2009), Misure di protezione sociale - Scheda pratica, a cura di F. Nicodemi, P. Bonetti (eds.), [www.asgi.it](http://www.asgi.it)

<sup>86</sup> Cfr. S.B. Taverriti, Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in Italy, cit., p. 22 ss.

Ecco perché, è fondamentale l'implementazione **dell'approccio *multi-agency***, che è stato promosso a livello nazionale nell'**ambito anti-tratta**<sup>87</sup>. Si tratta di una strategia operativa in base alla quale ONG e gli enti anti-tratta hanno un **canale privilegiato di comunicazione** con la Commissione territoriale per l'asilo e con gli attori istituzionali (polizia, autorità giudiziaria, prefetture) al fine di un'efficace **cooperazione volta all'identificazione delle vittime di violenza e grave sfruttamento da parte di organizzazioni criminali**, all'eventuale denuncia dei reati subiti, alla regolarizzazione e all'inserimento in programmi di protezione.

L'approccio *multi-agency* è promosso a livello nazionale anche nell'ambito della violenza di genere: e di recente sono state pubblicate delle procedure operative standard **per l'emersione e il referral di vittime (o soggetti a rischio) di violenza di genere nelle procedure di asilo**<sup>88</sup>.

Nella Sezione 3 vedremo, attraverso i risultati delle interviste condotte con operatori sociali e autorità locali, **in che modo tale approccio è stato implementato nel comune di Milano**, che è un esempio particolarmente virtuoso in ragione delle buone sinergie costruite tra enti e attori istituzionali.

<sup>87</sup> Cfr. [https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali\\_identificazione-vittime-di-tratta.pdf](https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali_identificazione-vittime-di-tratta.pdf), v. già supra, nota 49.

<sup>88</sup> Cfr. <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/pubblicazioni/pubblicate-procedure-operative-standard-lemersione-e-referral-delle>.

# 3. L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA DEI MIGRANTI CON STATUS IRREGOLARE NELLA PRASSI LOCALE DEL COMUNE DI MILANO

## 3.1. L'APPROCCIO MULTI-AGENCY A LIVELLO LOCALE

Come sottolineato al termine della sezione precedente, a livello locale gli operatori sociali svolgono un ruolo fondamentale di assistenza alle vittime di reati con uno status di migrazione irregolare, costituendo un punto di riferimento a cui rivolgersi, sia per denunciare i reati subiti senza interfacciarsi direttamente con la pubblica autorità, sia per l'inserimento in percorsi sociali ai fini della regolarizzazione.

Ai fini dell'efficace riuscita del percorso di denuncia sicura è fondamentale l'adozione di un approccio c.d. *multi-agency*, tramite il quale le ONG e gli enti anti-tratta hanno un canale privilegiato di comunicazione con la Commissione territoriale per l'asilo e gli attori istituzionali (polizia, autorità giudiziaria, prefetture) al fine di un'efficace cooperazione volta all'identificazione delle vittime che hanno diritto a permessi speciali. In questo modo, è possibile denunciare il reato senza esporsi a conseguenze sfavorevoli, anzi attivando un percorso di regolarizzazione e l'inserimento in programmi di protezione.

Nel contesto milanese si riscontrano delle buone prassi attuative delle previsioni legislative, che hanno portato, nel caso della tratta, all'adozione di protocollo operativo, che mette per iscritto le procedure da seguire per una più efficace collaborazione<sup>89</sup>.

In particolare, il protocollo anti tratta promuove: la partecipazione delle persone vittime di tratta al processo decisionale inerente al loro caso; lo scambio tempestivo di informazioni tra i soggetti coinvolti, nell'ottica di garantire incolumità e privacy delle vittime; l'utilizzo di mediatori culturali per una corretta comprensione delle vittime; la formazione specifica dei professionisti con opportune occasioni di aggiornamento, sulle tematiche inerenti alla tratta e sulle opportune metodologie di lavoro da impiegare con le persone vittime di tratta; un periodico e continuativo processo di monitoraggio e di valutazione al fine di verificare l'effettivo funzionamento del sistema ed il raggiungimento o meno dei risultati previsti.

I passaggi chiave che esemplificano l'approccio *multi-agency* sono: (i) l'analisi preliminare, (ii) il *referral* e (iii) la trasmissione delle informazioni alla Procura della Repubblica.

**(i) L'analisi preliminare.** Questa fase consiste in una serie di domande volte a determinare se la persona è una presunta vittima di tratta e viene svolta dai soggetti firmatari del protocollo che vengano a contatto con una presunta vittima, direttamente ovvero a seguito di segnalazione (di altre persone trafficate, famiglia o conoscenti, privati cittadini, operatori sanitari, operatori delle ONG, servizi per l'immigrazione, etc.). L'intervista deve essere svolta tenendo conto del fatto che "le presunte persone trafficate potrebbero non voler fornire informazioni complete o vere sulla propria esperienza di tratta, soprattutto nella prima fase di assistenza"<sup>90</sup> per timore delle forze dell'ordine (per il fatto di essere migranti senza documenti, aver intrapreso attività illegali correlate alla tratta, essere stati raggirati

<sup>89</sup> Protocollo operativo n. 480/2021 sulla tratta di esseri umani. Il Protocollo è stato sottoscritto dall'assessorato welfare della regione Lombardia, dalle Prefetture di diversi capoluoghi lombardi, dal Comune di Milano Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano – Direzione Distrettuale Antimafia, dal Tribunale per i Minorenni di Milano, dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Milano, dalla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Milano, dalla Cooperativa "Lotta contro l'Emarginazione" ONLUS (per i territori di Como, Monza Brianza, Sondrio e Varese); dall'Associazione "LULE" ONLUS, da "Fondazione Somaschi" ONLUS (per i territori di Lecco, Lodi e Pavia). Consultabile qui: [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-04/protocollo\\_operativo\\_prefettura\\_milano\\_e\\_altri\\_su\\_contrasto\\_tratta\\_esseri\\_umani.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-04/protocollo_operativo_prefettura_milano_e_altri_su_contrasto_tratta_esseri_umani.pdf).

<sup>90</sup> Art. 4 del Protocollo n. 480/2021.

dai loro sfruttatori rispetto alla condotta delle forze dell'ordine, etc.) o per timore dei trafficanti e degli sfruttatori (per minacce, abusi e ritorsioni verso persone care)<sup>91</sup>.

**(ii) Il procedimento di referral.** Successivamente all'analisi preliminare, i servizi anti-tratta provvederanno ad effettuare **colloqui al fine di un'identificazione formale** come vittima di tratta e, laddove ricorrano i requisiti dell'inserimento in un percorso di protezione sociale ai sensi dell'art. 18 TUIMM, a proporre l'accesso a tali programmi. Su richiesta del soggetto venuto in contatto con la vittima, il servizio anti-tratta, dopo aver ottenuto il consenso informato della presunta vittima, **deve inviare all'ente segnalante una relazione sociale sui contenuti dei colloqui, sull'eventuale identificazione formale come vittima di tratta e l'accesso al percorso di protezione sociale ai sensi dell'art. 18 TUIMM.**

**(iii) La comunicazione alla Procura.** Qualora emergano concreti indicatori di tratta, **ovvero sia avvenuta l'identificazione formale**, il soggetto venuto in contatto con la vittima deve inviare alla Procura della Repubblica – DDA di Milano una nota riservata attinente ai dati raccolti, specificando se la persona accetti di cooperare o meno. In attuazione delle previsioni del protocollo, attualmente nel comune di Milano è in corso il progetto “Derive e approdi”<sup>92</sup>, funzionale a realizzare l'approccio *multi-agency* attraverso referral e riunioni periodiche volte all'aggiornamento dei protocolli e all'implementazione dei percorsi di denuncia sicura.

L'approccio *multi-agency* viene adottato anche **per la tutela delle vittime di violenza di genere**, per le quali sussiste un **protocollo territoriale**<sup>93</sup> a carattere generale, che trova applicazione anche nel caso di vittime migranti.

Sono invece ancora in corso le trattative per adottare un **protocollo territoriale anche in ambito di particolare sfruttamento lavorativo**, che coinvolga anche l'Ispettorato del lavoro e i sindacati.

Peraltro, come vedremo, la sussistenza di un protocollo territoriale non comporta necessariamente una perfetta riuscita dell'approccio *multi-agency*: **molto dipende da una sua corretta attuazione**, specialmente per quanto riguarda scambio di informazioni tra i soggetti coinvolti e la loro adeguata formazione.

Al fine di comprendere il funzionamento delle prassi locali, sono stati intervistati alcuni soggetti, individuati all'interno del circuito degli enti anti-tratta, volontari delle Ong, forze di polizia che operano sul territorio milanese, le cui testimonianze sono riassunte nei successivi paragrafi.

In particolare, in base al modello comune del progetto VisaRoc, le interviste sono strutturate in modo da avere informazioni: **sull'accesso delle vittime al servizio di assistenza**; sul funzionamento del servizio offerto; sull'attuazione **dell'approccio multi-agency** tra operatori sociali ed attori istituzionali.

## 3.2. PERCORSI DI DENUNCIA SICURA TRAMITE UN ENTE ANTI-TRATTA

### 3.2.1. Ente anti-tratta n.1

L'ente anti-tratta intervistato, in cui collaborano religiosi e laici, opera nel settore dell'assistenza sociale e sanitaria, della beneficenza e della formazione in favore dei soggetti svantaggiati, per il perseguimento in via esclusiva di finalità di solidarietà sociale. Tra le attività che svolge rientra il servizio di **emersione delle vittime di tratta e grave sfruttamento**<sup>94</sup>,

<sup>91</sup> Art. 4 del Protocollo n. 480/2021.

<sup>92</sup> Il settore servizi socioassistenziali del Comune di Milano (Area diritti e inclusione), partner dell'Università di Milano nella ricerca VisaRoc, è capofila del progetto “Derive e approdi” per l'assistenza delle vittime di tratta e riduzione in schiavitù, di grave sfruttamento sessuale e/o lavorativo. Cfr. l'intervista ai responsabili del progetto <https://www.youtube.com/watch?v=IQDDtPrkAXk>; [https://www.comune.milano.it/home/-/asset\\_publisher/ePzf0B9j3CKD/content/welfare.-il-comune-capofila-del-progetto-contro-la-tratta](https://www.comune.milano.it/home/-/asset_publisher/ePzf0B9j3CKD/content/welfare.-il-comune-capofila-del-progetto-contro-la-tratta).

<sup>93</sup> V. la comunicazione divulgata dal comune di Milano <https://www.comune.milano.it/-/palazzo-marino.-nasce-il-protocollo-per-favorire-l-autonomia-delle-donne-vittime-di-violenza>

<sup>94</sup> Intervista n. 4.

che viene erogato all'interno del progetto "Derive e Approdi" finanziato dal Dipartimento Pari Opportunità e dal Comune di Milano<sup>95</sup>.

#### a) Accesso delle vittime al servizio di assistenza

Le vittime accedono al servizio principalmente attraverso **l'unità di strada che si reca nelle zone di emersione, in cui gli operatori si presentano come parte di un'associazione che si occupa di persone straniere per assistenza sanitaria e problemi legati al permesso di soggiorno (non come un ente anti-tratta)**, consegnando dei volantini con le informazioni utili. È anche possibile che gli utenti li contattino autonomamente, **grazie al numero verde anti-tratta o al passaparola**.

Inoltre, alcuni migranti arrivano da loro attraverso le segnalazioni, ossia c.d. *referral*<sup>96</sup>, funzionali all'identificazione formale delle vittime di tratta. Le segnalazioni provengono dalla Commissione territoriale, ma anche, ad esempio, dalle forze dell'ordine, dai sindacati o dall'Ispettorato de lavoro o dal comparto sanitario.

Si rivolgono al servizio le vittime di diversi **reati legati alla tratta**, come lo sfruttamento sessuale, lo sfruttamento lavorativo, l'accattonaggio forzoso, lo sfruttamento nelle economie illegali, il matrimonio forzato. La maggior parte di loro sono migranti con status irregolare, di diverso genere e provenienza geografica.

Le vittime di sfruttamento sessuale *indoor* e *outdoor* sono donne cisgender o transgender provenienti dall'Est Europa<sup>97</sup>, dal Sudamerica<sup>98</sup> o dalla Cina<sup>99</sup>. Le vittime di sfruttamento lavorativo, di economie illegali e di accattonaggio forzoso sono prevalentemente uomini provenienti dall'Asia meridionale (ad es. Pakistan, Bangladesh)<sup>100</sup>, dall'Africa (ad es. Maghreb o Nigeria)<sup>101</sup> o dall'Est Europa<sup>102</sup>.

L'età generalmente varia dai 18 ai 35 anni, ad eccezione di alcuni casi<sup>103</sup>. Si tratta, infatti, spesso di "primogeniti" o comunque persone con famiglie a carico che "pur di portare i soldi a casa" accettano qualsiasi condizione di lavoro. Il legame con la famiglia di origine è, peraltro, un motivo di ricatto da parte degli sfruttatori, che li dissuade dal denunciare.

Una caratteristica comune a gran parte delle vittime è un grado di istruzione medio-basso, che li porta ad essere ingannati dai trafficanti e a "cadere nel giro traffico di esseri umani". Inoltre, molti di loro hanno problemi di salute, sia fisici che psicologici, legati al "trauma migratorio" ossia alle violenze che hanno subito nel tragitto per venire in Italia, oppure dovuti alle condizioni disumane e degradanti in cui versano nel contesto di sfruttamento.

#### b) Funzionamento del servizio di assistenza

In presenza di una vittima di tratta o grave sfruttamento, le alternative che si presentano sono: la protezione internazionale e il percorso sociale (con o senza denuncia). Inoltre, le vittime di particolare sfruttamento lavorativo che non hanno i requisiti per ottenere il permesso ex art.18 TUIIMM possono ottenere permesso speciale ex art. 22 c. 12-quater TUIIMM, per ottenere il quale la denuncia è obbligatoria

Secondo quanto emerso dall'intervista, la **protezione internazionale** è la via preferibile per i migranti: non solo perché ha una durata di cinque anni, ma perché spesso le vittime non sono inclini ad entrare nei programmi di protezione sociale previsti dall'art. 18 TUIIMM. Ai fini dell'esito positivo, la relazione dell'ente anti-tratta sulla situazione della persona, allegata alla richiesta, svolge un ruolo fondamentale.

<sup>95</sup> V. supra, nota 92.

<sup>96</sup> V. supra sez. 2.4.

<sup>97</sup> Prevalentemente sfruttamento sessuale outdoor.

<sup>98</sup> Sfruttamento sessuale indoor e outdoor.

<sup>99</sup> Prevalentemente sfruttamento sessuale indoor.

<sup>100</sup> Prevalentemente sfruttamento in ambito agricolo o della logistica (ad es. riders).

<sup>101</sup> Prevalentemente sfruttamento nell'edilizia o nelle economie illegali.

<sup>102</sup> Prevalentemente sfruttamento nell'accattonaggio forzoso.

<sup>103</sup> Le donne cinesi sfruttate nella prostituzione indoor e le persone impiegate nell'accattonaggio sono di età più avanzata.

**La protezione sociale** ex art. 18 TUIMM consente di ottenere il permesso di soggiorno a prescindere dalla denuncia. Peraltro, dall'intervista risulta che - nei fatti - Milano sia una delle poche questure che rilascia il permesso ex art. 18 TUIMM anche in assenza di denuncia, attraverso il solo percorso sociale.

Nonostante l'intermediazione dell'ente, difficilmente le persone migranti con status irregolare si convincono ad interfacciarsi con le autorità per procedere con la denuncia.

Le vittime di sfruttamento sessuale hanno come primo e talvolta unico punto di riferimento la rete criminale, che dissuade dal rivolgersi alle autorità italiane, paventando conseguenze sfavorevoli legate all'irregolarità sul territorio ("la polizia ti rimpatria, ti mette in carcere"). Gli sfruttatori fanno leva sul fatto nei paesi da cui provengono **le forze dell'ordine non sono un punto di riferimento per la popolazione**. Quanto alle persone transgender la loro identità di genere non conforme al binarismo talora è fonte di discriminazione ed è causa di ulteriore vulnerabilità che le porta ad evitare di interfacciarsi con le autorità.

Le vittime di sfruttamento nelle economie illegali **sono persone che hanno commesso reati**, spesso ostativi al rilascio del permesso di soggiorno (ad es. spaccio di stupefacenti) e questo le porta ad evitare di interfacciarsi con le autorità. Coerentemente con l'approccio *multi-agency*, non dovrebbero subire conseguenze sfavorevoli nel momento della denuncia ma, secondo quanto emerso dall'intervista, qualcuno accompagnato dall'ente anti-tratta per la segnalazione è stato arrestato per qualche ora.

Secondo quanto emerso dall'intervista, non è facile fare "emergere" le vittime di sfruttamento lavorativo. Spesso le persone coinvolte hanno una scarsa percezione dello sfruttamento, che viene riconosciuto come tale quando si arriva a condotte di estrema gravità come ripetute violenze/minacce. Solitamente, quindi, preferiscono cambiare datore di lavoro piuttosto che denunciare. Inoltre, molti di loro non potrebbero "permettersi" di attendere la regolarizzazione per poter lavorare, avendo la necessità di mantenere le famiglie nel paese di origine. Peraltro, gli stessi operatori ancora faticano a riconoscere la sussistenza degli indici di sfruttamento ex art. 603bis c. 3 c.p. (che consentono l'accesso al permesso di soggiorno all'art. 22 c. 12-quater TUIMM<sup>104</sup>), in quanto si tratta di un fenomeno che ha sempre nuove forme di manifestazione. Questo comporta che, vista l'incertezza che circonda il rilascio del permesso ex art. 22 c. 12-quater TUIMM, lo stesso ente preferisce non condurre la persona alla denuncia per non rischiare che la persona rimanga sguarnita di permesso di soggiorno, con le conseguenze sfavorevoli che ne conseguono. In presenza di un protocollo sullo sfruttamento lavorativo, che coinvolga anche l'Ispettorato, vi sarebbero dei parametri più chiari a cui fare riferimento per verificare – fin da principio – se la persona ha i requisiti per ottenere il permesso.

Nel caso in cui la persona, grazie alla fondamentale attività di intermediazione dell'ente, decida di presentare anche la denuncia, gli operatori la accompagnano in questura e **collaborano nell'attività di ricostruzione dei fatti** con gli operatori di polizia. In questa fase si cerca di creare un "ambiente sicuro" per le vittime: spesso le forze dell'ordine si presentano "in borghese" e si servono dell'assistenza di un mediatore o di uno psicologo per evitare la vittimizzazione secondaria.

Se il procedimento per il quale si è sporta denuncia prosegue, l'operatore accompagna persona anche nel corso del processo (ad es. in fase di incidente probatorio). L'ente decide di portare avanti solo le segnalazioni delle vittime **che hanno informazioni dettagliate sul reato** in quanto è più probabile la prosecuzione dell'iter giudiziario. Altrimenti, si preferisce evitare di coinvolgere inutilmente persone che spesso si trovano in condizioni di salute precarie.

In conclusione, tra tutte le vittime che accedono al servizio, sono veramente poche le persone migranti irregolari che decidono di denunciare. In questa fase, **è emerso dall'intervista che l'intermediazione dell'ente è fondamentale**, in quanto le vittime "non si fidano" di recarsi da sole in questura anche laddove in astratto avrebbero diritto ad un permesso.

<sup>104</sup> V. supra, sez. 2.5.3.

### c) L'approccio *multi-agency* nella prassi

L'ente intervistato partecipa al progetto “Derive e approdi”<sup>105</sup>, che, in attuazione del protocollo operativo<sup>106</sup> firmato a livello comunale, promuove l'approccio *multi-agency* attraverso la collaborazione dei soggetti coinvolti (enti anti-tratta, magistratura, questure, prefettura) mediante *referral* e riunioni.

Il funzionamento di questo sistema dipende dalla corretta formazione di tutti gli operatori e dalla comunicazione corretta delle informazioni alle vittime. L'ente anti tratta cerca sempre di mantenere “vive le reti” (ad es. “andando a presentarsi in questura quando cambia il personale nelle forze dell'ordine”).

Secondo quanto emerso dall'intervista, si sta sviluppando in questo momento una nuova rete a tutela delle vittime di particolare sfruttamento lavorativo che include anche l'Ispettorato lavoro, in modo da consentire agli enti anti-tratta avere accesso alle ispezioni ed entrare così in contatto con le vittime.

#### 3.2.2. Ente anti-tratta n. 2

La ONLUS intervistata, a matrice laica, opera nell'ambito della tratta e dell'assistenza alle vittime di sfruttamento attraverso varie attività di assistenza sociale o sanitaria svolte nel territorio, collaborando stabilmente con gli altri enti della rete che operano sul territorio; ad esempio, fa parte del progetto “Derive e Approdi”<sup>107</sup> finanziato dal Dipartimento Pari Opportunità e dal Comune di Milano. Le interviste raccolte riguardano l'attività svolta dalle due unità di strada, che si occupano rispettivamente di vittime di sfruttamento della prostituzione e vittime di sfruttamento lavorativo<sup>108</sup>.

##### a) Accesso delle vittime al servizio di assistenza

**L'unità di strada** che si occupa di assistenza alle vittime di sfruttamento della prostituzione **entra in contatto con le persone recandosi direttamente nei luoghi** di prostituzione *outdoor* e *indoor*.

**Diversamente**, l'unità di strada che si occupa di assistenza alle **vittime di sfruttamento lavorativo** non può accedere direttamente ai luoghi di sfruttamento senza il consenso del datore di lavoro (lo sfruttatore). In questo caso, pertanto l'unità di strada identifica le persone più vulnerabili fuori dai luoghi di lavoro, cercando di fare emergere le vittime di sfruttamento lavorativo.

Un'altra modalità per accedere al servizio è attraverso il **“passaparola” di altre vittime** oppure tramite altre associazioni di volontariato che operano sul territorio (in questo caso l'accesso al servizio avviene direttamente recandosi in struttura, non attraverso l'unità di strada).

La maggior parte delle persone che si rivolgono al servizio sono migranti con status irregolare **vittime di tratta ai fini di sfruttamento sessuale o lavorativo** più o meno consapevoli di esserlo, ma ci sono anche persone che non sono vittime di tratta (es. migranti di seconda generazione legati al circuito dello sfruttamento gestito da connazionali). Le vittime di sfruttamento sessuale sono spesso anche vittime di violenza domestica da parte dei compagni, nonché soggette a reati subiti in strada come furti e rapine, molto ricorrenti in caso di prostituzione *outdoor*.

Le vittime di sfruttamento sessuale che si rivolgono al servizio sono donne cisgender o transgender provenienti dell'Est Europa, dal Sudamerica<sup>109</sup> o dalla Cina<sup>110</sup>, nonché qualche uomo proveniente dal Nord Africa. L'età è compresa tra i 20 e i 60 anni. Spesso si tratta di

<sup>105</sup> V. supra, nota 92.

<sup>106</sup> V. supra, sez. 3.1.

<sup>107</sup> V. supra, nota 92.

<sup>108</sup> Interviste n. 7 e 8.

<sup>109</sup> Prevalentemente sfruttamento sessuale outdoor.

<sup>110</sup> Prevalentemente sfruttamento sessuale indoor.

migranti che si muovono dal paese di origine per motivi economici (ad es. madri single con figli a carico o comunque di persone che devono prendersi cura di familiari con problemi di salute). In alcuni casi, il motivo della migrazione è legato al rischio di discriminazioni nel paese di origine (ad es. le persone transgender)

Le vittime di sfruttamento lavorativo provengono dall'Africa (Niger) o dall'Asia meridionale (ad es. bengalesi, pachistani) e vengono impiegate in vari settori economici, tra cui agricoltura, logistica (ad es. rider) e ristorazione. La maggior parte di queste persone sono irregolari.

## b) Funzionamento del servizio di assistenza

Secondo quanto emerso dall'intervista all'unità di strada che si occupa dell'assistenza alle vittime di sfruttamento della prostituzione, in quest'ambito l'ente interviene già in fase preventiva, **aiutando le potenziali vittime a creare un rapporto di fiducia con le forze dell'ordine**. In questo modo, le vittime riescono a contattare direttamente la polizia nei momenti di emergenza<sup>111</sup>, anche se non sempre decidono di sporgere una denuncia formale.

Nel momento in cui si interfaccia con una vittima di reato, **il compito principale dell'ente riguarda l'assistenza socio-sanitaria e l'inserimento nel percorso sociale, che può anche prescindere dalla denuncia (art. 18 TUIMM)**.

Se la persona, dopo essere stata informata sui suoi diritti, **decide di procedere con la denuncia, l'ente si occupa della preparazione dell'esposto** e - solitamente - si interfaccia con le forze dell'ordine **dopo che la persona** è entrata nel percorso sociale che porta alla regolarizzazione. Se invece, come talvolta accade, la persona denuncia in autonomia prima di entrare in contatto con l'ente, è possibile che subisca un provvedimento di espulsione **perché non risulta inserita in un progetto ex art. 18 TUIMM**.

Nel momento dell'ascolto della vittima da parte delle forze dell'ordine, l'operatore può accompagnarla e assisterla nel momento della ricostruzione dei fatti, ma l'assenza di mediatori culturali può causare dei problemi. Gli operatori dell'ente anti-tratta, infatti, non possono essere utilizzati come mediatori perché in questo modo i loro dati risulterebbero dalla denuncia, tradendo il loro anonimato nell'attività di assistenza alle vittime ed esponendosi alle ritorsioni degli sfruttatori. Inoltre, è necessario che le stazioni di polizia si servano di mediatori che conoscono il fenomeno della tratta, altrimenti rischiano di fraintendere le dichiarazioni delle vittime (es. è successo che venisse tradotto Madame<sup>112</sup> come mamma).

Quando la vittima decide di non denunciare, gli operatori segnalano il reato **alle forze dell'ordine in modo informale** (es. una donna subisce una violenza sessuale ma non dà ulteriori informazioni) in modo che intensifichino i controlli nel luogo in cui si è verificato il fatto.

Infine, è emerso che, anche in assenza di denuncia, molte persone preferiscono non essere inserite nel percorso sociale che porta alla regolarizzazione perché "la proposta della anti-tratta non sempre risponde alle loro esigenze". A tal proposito, **occorre considerare che i primi mesi di ingresso nel programma di protezione, in attesa della regolarizzazione, la persona non può lavorare: questo può essere un problema per chi deve mantenere la famiglia** o pagare spese sanitarie per determinate terapie (es. persone transgender).

Secondo quanto risulta dall'intervista con l'unità di strada di assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo, anche in questo caso non è facile **entrare nel percorso di emersione** soprattutto per la sospensione dell'attività lavorativa. Si tratta molto spesso di uomini, che provengono da una cultura patriarcale secondo la quale grava su di loro l'obbligo di mantenere la famiglia nel paese di origine. Peraltro, non sempre percepiscono la loro condizione come sfruttamento, almeno fino a che non si arrivi a violenze o minacce.

<sup>111</sup> Dall'intervista è emerso che nel caso di prostituzione outdoor è più facile riuscire a creare delle interazioni dirette con le forze dell'ordine mentre nel caso di prostituzione indoor è più complesso perché lo sfruttatore impedisce alle vittime di recarsi dalla polizia quindi l'intermediazione dell'ente è fondamentale.

<sup>112</sup> Si tratta di una vittima dello sfruttamento sessuale che diventano a loro volta trafficanti/sfruttatrici.

Il servizio di assistenza consente alle vittime di accedere al permesso ex art. 18 TUIMM in caso di grave sfruttamento lavorativo (603-bis c. 2 c.p.) perpetrato da un'organizzazione criminale o all'art. 22 c. 12-quater TUIMM nel caso di sfruttamento lavorativo (art. 603-bis c.p.). Nel primo caso, si può accedere **al percorso sociale per la regolarizzazione anche senza denuncia**, nel secondo caso la denuncia è obbligatoria.

Quando la persona non intende denunciare, l'ente provvede a segnalare la situazione di sfruttamento **all'Ispettorato**, in modo da stimolare un intervento senza esporre né l'operatore che fa la segnalazione né vittima. Solitamente, le segnalazioni presentate dagli operatori ricostruiscono gli indicatori di sfruttamento raccogliendo le testimonianze di più vittime.

### c) L'approccio *multi-agency* nella prassi

Secondo quanto emerso dall'intervista con l'ente anti-tratta, il funzionamento in concreto dei percorsi di denuncia sicuri **dipende molto dalle singole persone** con cui si interagisce; perciò, è fondamentale "rinnovare" le relazioni con le autorità quando ad es. cambiano le forze dell'ordine.

Quando si procede con la denuncia, solitamente gli operatori preferiscono mettersi in contatto con **gli esponenti delle forze dell'ordine con cui hanno instaurato un rapporto di fiducia**.

Per un effettivo funzionamento della rete, occorre migliorare la divulgazione delle informazioni e la formazione di tutti gli operatori sulle procedure da seguire per attuare correttamente l'approccio *multi-agency*. Talvolta nella prassi accade che le forze dell'ordine non conoscono l'attività degli operatori sociali e non sanno come interfacciarsi con loro (ad es. non tutelano l'"anonimato" degli operatori che incontrano in strada svelando involontariamente la loro attività davanti agli sfruttatori, oppure portano in caserma una potenziale vittima di tratta per un controllo e non si mettono in contatto con l'ente).

Inoltre, secondo l'ente intervistato occorrerebbe una maggiore tutela dell'operatore anche nella fase processuale, non disciplinata dal protocollo anti-tratta (ad es. se gli viene chiesto di testimoniare, l'"anonimato" dell'operatore non è tutelato).

Infine, si segnala la mancanza di un protocollo ad hoc per lo sfruttamento lavorativo, che includa, oltre che le forze dell'ordine e la magistratura, anche i sindacati e l'Ispettorato del Lavoro. Sarebbe necessario formalizzare i rapporti con l'Ispettorato del lavoro per una più efficace collaborazione<sup>113</sup>.

## 3.3. PERCORSI DI DENUNCIA SICURA TRAMITE LA POLIZIA LOCALE

### 3.3.1. Nucleo tutela donne e minori della polizia locale

Il nucleo di polizia locale a tutela delle donne e dei minori interviene e indaga sui casi che interessano le cosiddette fasce vulnerabili, ovvero quelle vittime che sono tali in ragione del loro genere o dell'età (minore o avanzata). Per quanto più concerne l'oggetto dell'intervista ai fini della ricerca, si occupano delle violenze di genere, fenomeno trasversale dal punto di vista socioeconomico, che però spesso riguarda donne migranti<sup>114</sup>.

#### a) Come i migranti vengono a conoscenza del servizio e chi vi si rivolge

I migranti vittime di reato entrano in contatto con il nucleo operativo della polizia locale tramite i centri antiviolenza, soprattutto quelli che si trovano all'interno di strutture ospedaliere, oppure attraverso le scuole, dalle quali provengono le segnalazioni per maltrattamenti in famiglia e violenza sessuale in ambito intrafamiliare. Un'altra modalità è il "passaparola" attraverso altre persone che appartengono alla stessa comunità della vittima e

<sup>113</sup> Al momento sussiste un Protocollo solo tra Ispettorato del Lavoro e Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), che consente ai mediatori culturali di accedere ai luoghi di lavoro durante le ispezioni. V. <https://italy.iom.int/it/news/oim-e-inl-rinnovano-la-collaborazione-nel-contrasto-allo-sfruttamento-lavorativo>.

<sup>114</sup> Interviste n. 5 e 6.

conoscono l'attività della polizia locale perché svolgono attività ausiliarie per la questura (es. interpreti o mediatori).

**Raramente le vittime si presentano spontaneamente**, anche perché vivono in un contesto sociale molto chiuso. Succede solo “quando sono arrivate all'esasperazione e pensano che la loro vita o quella dei loro figli sia in pericolo”.

**La maggior parte delle vittime di violenza di genere sono donne migranti irregolari di varia provenienza (Maghreb, Sudamerica, Asia meridionale) che giungono in Italia per raggiungere il marito o un parente stretto, spesso con i figli.**

#### b) Funzionamento del servizio di assistenza

Il nucleo investigativo e di prevenzione si occupa di indagini di polizia giudiziaria d'iniziativa e su delega della Procura di Milano nell'ambito della violenza di genere (ad es. maltrattamenti in ambito familiare, atti persecutori, abusi sessuali intrafamiliari, revenge porn).

Secondo gli operatori intervistati, non è facile che le vittime migranti irregolari si rivolgano a loro per denunciare, soprattutto perché sono “soggiogate” dalla figura maschile, che utilizza l'assenza di permesso di soggiorno della donna come arma di violenza psicologica (es. “non puoi andare dalla polizia perché ti rispediscono nel tuo Paese e ti tolgono i figli”). Peraltro, anche vivere all'interno di una comunità chiusa (o comunità “ghetto”) è disincentivante: le donne hanno una scarsa percezione **del fatto di essere vittime di violenza**, perché certe condotte sono socialmente accettate nella loro cultura.

**Di conseguenza, la maggior parte delle volte si rivolgono alla polizia quando “sono arrivate al limite della sopportazione” o quando temono per l'incolumità dei figli.**

**La ricezione della denuncia da parte di un migrante irregolare presenta non poche difficoltà in fase di ascolto della vittima. Infatti, la persona spesso ha paura di parlare con la polizia, ha paura di esporsi, ha paura di raccontare e di fare emergere la sua situazione.** Non è facile farle comprendere che ha una serie di diritti sanciti dalla legge e che può denunciare senza avere conseguenze sfavorevoli, anche se non ha il permesso di soggiorno. La comunicazione è fondamentale sia da parte loro delle forze dell'ordine sia da parte del centro anti-violenza che in quanto le donne che si rivolgono a loro sono consapevoli di avere dei diritti in quanto vittime di violenza domestica. Inoltre, è difficile per gli operatori di polizia ricostruire i fatti rilevanti per la denuncia, in quanto spesso le vittime omettono molti dettagli.

Ricevuta la denuncia, le forze di polizia possono sollecitare il magistrato a richiedere all'**Ufficio immigrazione** della questura il permesso speciale ex art. 18-bis TUIIMM. Una volta attivato il procedimento per la regolarizzazione **ex art. 18-bis intervengono il centro anti-violenza o il servizio sociale**, ma non è sempre facile **riuscire a convincere le vittime a partecipare al percorso sociale e alcune di loro** si sottraggono al programma in corso d'opera.

#### c) L'approccio *multi-agency* nella prassi

Il nucleo di polizia locale intervistato fa parte di una “rete” che coinvolge anche i servizi sociali, che si attiva immediatamente al fine di legittimare la presenza sul territorio della donna o dei figli. Tra i soggetti coinvolti vi sono incontri periodici e un protocollo che viene spesso aggiornato.

**Spesso la sussistenza di reati emerge grazie alla collaborazione con le associazioni che entrano in contatto con le vittime e ricostruiscono i fatti rilevanti preparando degli esposti oppure portano la vittima in questura proprio per la denuncia o la querela.** Le vittime si rivolgono alla polizia quasi esclusivamente attraverso le associazioni.

La polizia si occupa della fase delle indagini, terminata la quale non vengono informati sugli esiti processuali o sul percorso sociale della vittima, salvo in alcuni casi (es. se la vittima resta in contatto con loro).

### 3.4. PERCORSI DI DENUNCIA SICURA TRAMITE LE ASSOCIAZIONI DI VOLONTARIATO

#### 3.4.1. Associazione di volontariato

L'associazione di volontariato intervistata opera nell'assistenza ai migranti sia sul piano socio-giuridico (assistenza legale per i permessi di soggiorno, richieste di asilo, assistenza ai detenuti), che sul piano sanitario (ambulatorio medico). L'oggetto dell'intervista riguarda l'attività dello sportello legale nonché dell'unità di strada, che si occupa dell'assistenza alle vittime di sfruttamento della prostituzione (sanitaria, legale e sociale)<sup>115</sup>. L'associazione non fa parte della rete anti-tratta coordinata dal comune<sup>116</sup>.

##### a) Accesso delle vittime al servizio di assistenza

La maggior parte dei migranti accede al servizio offerto dallo sportello legale attraverso il "passaparola" o il volantinaggio in luoghi chiave o contatti telefonici. Talvolta vi giungono tramite l'intermediazione di altre associazioni o attori istituzionali che informalmente indirizzano i migranti da loro. Le persone che si rivolgono al servizio sono migranti di tutte le età, generi ed estrazione sociale, la maggior parte irregolari sul territorio da diversi anni. I soggetti che si rivolgono al servizio possono essere vittime di vari reati come: sfruttamento della prostituzione, sfruttamento del lavoro in vari settori dell'economia (ad es. anche lavoro domestico).

Focalizzandoci sull'unità di strada, si occupa di vittime di sfruttamento della prostituzione ed entra in contatto con loro recandosi direttamente nei luoghi di sfruttamento. Prevalentemente si tratta di donne transgender migranti dal Sudamerica, vittime particolarmente vulnerabili che non solo subiscono lo stigma derivante dall'essere straniere e di prostituirsi ma **anche dell'identità di genere non conforme al binarismo**.

##### b) Funzionamento del servizio di assistenza

L'attività "di sportello" fornisce assistenza per varie questioni concernenti l'immigrazione (es. il rilascio dei permessi di soggiorno, per la richiesta di protezione internazionale). È possibile che vi giunga anche una persona vittima di reato. In questo caso suggeriscono alla persona di rivolgersi ai servizi competenti (ad es. il sindacato, i centri antiviolenza, gli enti anti-tratta).

L'unità di strada, si occupa soprattutto di accompagnamenti sanitari e in questo contesto può interfacciarsi con vittime di reato, che necessitano di cure perché hanno subito un'aggressione (avvenimento ricorrente per chi lavora in strada).

Secondo l'esperienza degli intervistati, nel momento in cui avviene il reato, se non si tratta di un caso estremamente grave le vittime non chiamano le forze dell'ordine, **perché percepiscono una "colpevolizzazione della vittima"** da parte dell'autorità per il suo stile di vita. Talvolta, preferiscono anche evitare di curarsi in ospedale per timore di essere segnalate alle autorità.

Nei casi in cui una vittima di reato che entra in contatto con loro intenda rivolgersi alle forze dell'ordine, la accompagnano in questura ma **ai volontari dell'associazione non è consentito assistere la persona migrante al momento della denuncia**. Gli intervistati fanno notare come, considerato il timore che le vittime migranti hanno nei confronti delle autorità, sarebbero più a loro agio alla presenza di un volontario con cui hanno già un rapporto di fiducia.

<sup>115</sup> Interviste n. 1, 2 e 3.

<sup>116</sup> V. supra, nota 92.

### c) L'approccio multi-agency nella prassi

L'associazione intervistata non fa ufficialmente parte della rete comunale anti-tratta, ma ha rapporti informali con gli altri enti istituzionali che operano sul territorio soprattutto per le questioni inerenti ai permessi di soggiorno: uffici comunali, ospedali, prefettura e questura (ad es. per le questioni inerenti al permesso di soggiorno la questura informalmente indirizza i migranti da loro). Sono anche in contatto con i CPR<sup>117</sup> per fornire assistenza legale alle persone trattenute al loro interno.

Quando si interfacciano con vittime di reato, si rivolgono ad altre associazioni ed enti competenti nell'ambito (ad es. enti anti-tratta, centri antiviolenza, sindacato, l'area soggetti vulnerabili del Comune).

## 3.5. DIFFICOLTÀ DI ACCESSO AI PERCORSI DI DENUNCIA SICURA E PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA

La ricerca sul campo ci ha consentito di verificare il funzionamento nella prassi dei percorsi di denuncia sicuri. Si riassumono di seguito i principali fattori che, **secondo gli operatori ed attori istituzionali che operano sul territorio, rendono difficile l'accesso ai percorsi di denuncia sicura**, nonché le proposte di miglioramento del sistema emerse dalle interviste.

### a) Difficoltà dell'emersione dalla rete criminale

L'esperienza concreta evidenzia le difficoltà nel fare emergere la persona dal contesto criminale, confermata dal fatto che poche persone accettano il percorso sociale per la regolarizzazione e ancora di meno sono quelle che decidono di denunciare. Talvolta, le vittime rifiutano di entrare nei percorsi di emersione perché non sono disposte ad attendere la regolarizzazione per poter lavorare, dovendo mantenere le famiglie a carico o pagarsi delle cure; in altri casi, il percorso sociale è vissuto come una limitazione della libertà rispetto alla vita che conducono, che non è sempre percepita come una realtà di sfruttamento.

### b) Carenza di consapevolezza della propria condizione di vittima di reato

Da diverse interviste emerge la mancanza di consapevolezza delle persone migranti che vengono in contatto con gli operatori di essere delle vittime di reato, specialmente in alcuni contesti.

In particolare, nel caso dello sfruttamento sessuale vi è un sistema verticistico, in cui è più chiara la presenza dello sfruttatore, cui si aggiunge il senso di vergogna che porta le donne a riconoscersi come sfruttate. Differentemente, nell'ambito lavorativo il sistema è più frammentato e le vittime non si rendono conto di essere sottoposte a sfruttamento, almeno finché non si arriva a maltrattamenti o violenze (ad es. insulti da parte del datore).

Nell'ambito della violenza domestica spesso le donne non **si rendono conto che alcune condotte, talvolta socialmente accettate nella loro cultura, costituiscono reato**.

La comunicazione e la divulgazione di informazioni alle vittime sui loro diritti è quindi fondamentale.

### c) Necessità di formalizzare un protocollo sullo sfruttamento lavorativo

Da diverse interviste è emersa la difficoltà per gli operatori degli enti di assistenza alle vittime a riconoscere le forme di manifestazione del "particolare sfruttamento lavorativo" che consente di accedere al permesso ex art. 22 c. 12-quater TUIMM. In teoria, a norma di legge (603-bis c.p.) basterebbe un solo indice di sfruttamento per la sussistenza del reato, ma gli operatori temono che in questi casi (di denuncia c.d. "leggera", perché sostenuta da pochi elementi di prova), il permesso non venga concesso e quindi si esponga la persona inutilmente a conseguenze sfavorevoli. La presenza di un protocollo sullo sfruttamento del lavoro, che coinvolga anche l'Ispettorato e i sindacati, potrebbe chiarire meglio i parametri di riferimento per il rilascio dell'art. 22 c. 12-quater TUIMM.

<sup>117</sup> I Centri di Permanenza per Rimpatri sono luoghi di trattenimento del cittadino straniero in attesa di esecuzione di provvedimenti di espulsione (art. 14 TUIMM).

#### d) Costruzione di un rapporto di fiducia con le autorità

Abbiamo riscontrato dall'esperienza concreta che nella maggior parte dei casi le vittime **non riescono ad interfacciarsi direttamente con le forze dell'ordine** e non sarebbe possibile arrivare alla denuncia senza la mediazione di un ente. **È necessario riuscire ad instaurare un rapporto di fiducia** con le forze dell'ordine già nella fase precedente alla commissione di un reato in modo che le vittime, quanto meno coloro che hanno diritto ad una tutela per legge, vi si rivolgano direttamente in caso di emergenza.

#### e) Divulgazione delle informazioni e formazione dei soggetti coinvolti nella rete

Nonostante ci siano i Protocolli che disciplinano l'approccio *multi-agency*, spesso la loro corretta attuazione dipende dalle singole persone. Occorre migliorare **la divulgazione delle informazioni e la formazione di tutti gli operatori sulle procedure da seguire**. Talvolta nella prassi accade che le forze dell'ordine non riconoscano l'attività degli operatori sociali e non sappiano come interfacciarsi con loro (ad es. a volte l'"anonimato" degli operatori impegnati nelle unità di strada viene involontariamente svelato davanti agli sfruttatori, oppure le forze dell'ordine non contattano l'ente in presenza di una potenziale vittima di tratta). Allo stesso modo, si deve evitare di rendere pubblici i loro dati sia in fase di denuncia (ad es. gli viene chiesto di fare da mediatori), che in fase processuale (ad es. gli viene chiesto di testimoniare).

#### f) Vittime di reato non aventi diritto a permessi speciali

Le interviste agli operatori confermano che, nel caso in cui non emergono i presupposti di applicazione di permessi speciali, interfacciarsi con le forze dell'ordine resta un problema: **in quel caso, la persona migrante vittima di reato è esposta a conseguenze sfavorevoli per la sua irregolarità sul territorio.**

## 4. L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA DEI MIGRANTI IRREGOLARI: ESPERIENZE DIRETTE E INDIRETTE DELLE VITTIME

Dopo aver esaminato la prospettiva di operatori sociali ed attori istituzionali coinvolti a vario titolo nell'assistenza ai migranti, occorre integrare l'analisi con l'esperienza diretta delle vittime. In particolare, attraverso le testimonianze dirette e indirette, è stato possibile ricostruire il contesto in cui si trovano i migranti irregolari vittime di reato nonché i fattori che ostacolano l'accesso effettivo alla giustizia.

### 4.1. L'ESPERIENZA DELLE VITTIME DI TRATTA E SFRUTTAMENTO SESSUALE

Le vittime di sfruttamento sessuale nella gran parte dei casi sono o sono state vittime di tratta. In più, nel contesto in cui si trovano a svolgere la loro attività sono soggette a vari reati (ad es. furti, rapine, lesioni, violenze sessuali), specialmente nel caso di prostituzione *outdoor*. Le persone intervistate sono donne cisgender o transgender, di diversa provenienza geografica.

a) una persona transgender migrante dal Sudamerica<sup>118</sup>, vittima attualmente di tratta, ha dichiarato di avere subito diverse violenze e aggressioni quando si prostituiva in strada e di non aver denunciato per “scarsa fiducia nelle autorità”. In diversi casi ha anche evitato anche di curarsi in ospedale per timore di essere segnalata alle forze dell'ordine per il suo status irregolare. Il fatto di essere una persona transgender la fa sentire più vulnerabile in quanto esposta a maggiori discriminazioni. Le uniche persone con cui ha un rapporto di fiducia sono gli operatori dell'ente anti-tratta che ha conosciuto attraverso l'unità di strada, attraverso il quale ha fatto richiesta di protezione internazionale. Riteneva questa via preferibile rispetto all'art. 18 TUIMM perché non vorrebbe entrare nel programma di protezione sociale “per non rinunciare alla sua libertà”.

b) una persona transgender migrante irregolare dal Sudamerica<sup>119</sup> è stata vittima di tratta per sfruttamento della prostituzione circa 30 anni fa e qualche anno fa è stata vittima di un tentato omicidio da parte di un cliente. In quell'occasione, il procedimento penale è iniziato d'ufficio e la vittima ha ottenuto il **permesso per motivi di giustizia**. I suoi rapporti con le autorità sono avvenuti **mediante il suo avvocato**. Oggi è nuovamente irregolare sul territorio e continua a prostituirsi; è entrata in contatto con l'unità di strada di un ente anti-tratta attraverso il quale ha richiesto la protezione internazionale. Non potrebbe richiedere l'art. 18 TUIMM perché non ha più i requisiti, non essendo più attualmente vittima di tratta (manca il “concreto e attuale pericolo per la sua incolumità come conseguenza della scelta di sottrarsi alla violenza o per effetto delle dichiarazioni rese”). Ha dichiarato che, se le dovesse capitare nuovamente di **subire un reato, eviterebbe di denunciare “per evitare problemi legati al suo status irregolare”** e si rivolgerebbe alla sua “rete di protezione” (nel suo caso, altre donne che lavorano in strada o il suo avvocato di fiducia).

c) dalle interviste con gli operatori sociali sono state raccolte anche testimonianze indirette sulle vittime di tratta. Nella prospettiva dell'accesso effettivo alla giustizia, i casi più problematici riguardano le donne nigeriane, partite con l'inganno e costrette a prostituirsi non appena arrivate in Italia<sup>120</sup>. Per convincerle a denunciare, bisogna prima garantire la **sicurezza della famiglia** di origine. Infatti, uno dei mezzi di coercizione psicologica più usati dalle reti criminose nigeriane è la cosiddetta pratica tribale “Juju”. Si tratta di un giuramento che viene fatto prima di partire per sancire un rapporto di debito e un “contratto di lavoro” con la rete criminosa. Diverse organizzazioni criminali di trafficanti coinvolte

<sup>118</sup> Intervista M1.

<sup>119</sup> Intervista M2.

<sup>120</sup> Intervista n. 4 ad ente anti-tratta.

nella tratta di esseri umani si avvalgono di questa pratica, al fine di instillare la paura di subire conseguenze nel caso in cui si oppongano al giuramento denunciando il reato subito. Peraltro, una volta convinte a denunciare, i problemi principali riscontrati sono: la corretta ricostruzione dei fatti mediante mediatori culturali adeguati; la difficoltà di risalire ai veri dati personali degli sfruttatori, che spesso utilizzano uno pseudonimo.

d) Attraverso le testimonianze indirette, gli operatori<sup>121</sup> hanno riferito che le donne dell'Est-Europa che si prostituiscono in strada sono soggette a vari reati come furti, rapine, lesioni e violenze sessuali da parte dei clienti. In alcuni casi denunciano i reati subito, in altri preferiscono evitare di coinvolgere le autorità. In particolare, sono stati riportati diversi esempi di vittime che hanno denunciato **le rapine** subite nonostante la loro irregolarità sul territorio, anche se taluna ha affermato che “la polizia non era molto disponibile”. In **un caso di lesioni gravi**, commesse da un cliente, la vittima migrante irregolare ha denunciato; il processo è in corso e la persona attende di essere chiamata per testimoniare. In **un caso di violenza sessuale**, la vittima migrante irregolare si è fatta “giustizia da sé” ed è stata denunciata a sua volta per lesioni. Infine, un'operatrice ha dichiarato che in un caso un cliente ha cercato di investire una donna che si prostituiva in strada, la quale, nonostante la presenza dell'operatrice sociale, non ha voluto chiamare né l'ambulanza né le forze dell'ordine, ma ha preferito rivolgersi a persone di sua fiducia.

## 4.2. L'ESPERIENZA DELLE VITTIME DI VIOLENZA DOMESTICA

Da quanto emerso nelle interviste, le vittime di tratta e/o sfruttamento della prostituzione sono spesso anche vittime di violenza di genere. Le persone delle quali abbiamo raccolto testimonianze dirette e indirette sono donne che subiscono maltrattamenti da parte del compagno e fanno fatica a denunciare tale condizione data la situazione di particolare vulnerabilità in cui si trovano, soprattutto se hanno figli.

a) una donna migrante irregolare dall'Est Europa vittima di maltrattamenti non ha denunciato il compagno violento perché **temeva di perdere l'affidamento dei figli**. Tramite l'ente anti-tratta<sup>122</sup> è riuscita ad uscire dal contesto violento ed è stata inserita in un percorso sociale (art. 18 TUIMM, non art. 18-bis TUIMM), ma ha deciso comunque di non denunciare né lo sfruttatore né il compagno maltrattante.

b) una donna migrante irregolare dall'Est Europa vittima di maltrattamenti da parte del compagno è riuscita a fare denuncia per i due episodi più eclatanti. Le forze dell'ordine l'hanno indirizzata presso l'assistenza sanitaria e in questa occasione le hanno fornito i contatti dell'ente anti-tratta e del centro antiviolenza, ma non li ha contattati temendo di dover lasciare la sua abitazione per ricevere assistenza. Inoltre, i suoi sfruttatori le hanno intimato di ritirare da denuncia dicendole che rischiava l'espulsione, ma le forze dell'ordine l'hanno tranquillizzata. Intende quindi andare avanti con l'iter giudiziario, con il sostegno degli operatori sociali che ha incontrato grazie all'unità di strada di un ente anti-tratta<sup>123</sup> che le forniscono le informazioni necessarie per continuare.

c) una donna migrante irregolare dall'Est Europa vittima di maltrattamenti da parte del compagno ha raccontato all'unità di strada di un ente anti-tratta<sup>124</sup> di aver provato a rivolgersi alle forze dell'ordine, ma **di non essere stata supportata in modo adeguato** e quindi ha chiesto protezione agli sfruttatori.

## 4.3. L'ESPERIENZA DELLE VITTIME DI TRATTA SFRUTTATE NELLE ECONOMIE ILLEGALI

I migranti sfruttati nell'ambito di economie illegali sono vittime di tratta costrette a commettere reati dai loro sfruttatori. Il caso che ci è stato raccontato è esemplificativo di una

<sup>121</sup> Intervista n. 7 ad ente anti-tratta.

<sup>122</sup> Intervista n. 7 ad ente anti-tratta.

<sup>123</sup> Intervista n. 7 ad ente anti-tratta.

<sup>124</sup> Intervista n. 7 ad ente anti-tratta.

situazione ricorrente: molto spesso si tratta di uomini giovani di età (18-35 anni) con istruzione medio-bassa, costretti ad entrare nel giro dello spaccio di stupefacenti.

a) un uomo migrante irregolare dalla Nigeria è stato costretto a spacciare stupefacenti per conto dell'associazione criminale<sup>125</sup>. Ha contratto un debito con l'associazione criminale tramite un rito tribale nel suo paese d'origine e, arrivato in Italia, ha scoperto che doveva pagarlo vendendo droga, dietro minaccia di uccidere la sua famiglia. È stato arrestato per il reato commesso ma non ha raccontato alle autorità tale situazione. Le famiglie di origine scoraggiano la denuncia perché temono conseguenze nel caso di rottura del giuramento tribale. È entrato in contatto con un ente anti-tratta che ha contattato l'autorità giudiziaria in modo informale per assicurarsi che la vittima fosse tutelata e ha preparato un esposto ricostruendo la sua storia. La persona è entrata nel programma di protezione ex art. 18 TUIMM e si è regolarizzata.

#### 4.4. L'ESPERIENZA DELLE VITTIME DI TRATTA E PARTICOLARE SFRUTTAMENTO DEL LAVORO

Le vittime di sfruttamento lavorativo hanno diritto al permesso ex art. 22 TUIMM, mentre possono accedere al permesso ex art. 18 TUIMM nel caso di condotta ex art. 603-bis c.p. c. 2 (aggravata da violenza o minaccia) perpetrata da associazioni criminali. Solo nel primo caso, per ottenere la regolarizzazione la denuncia obbligatoria. Le testimonianze indirette raccolte riguardano uomini di diverse nazionalità, sfruttati in vari settori economici e talvolta vittime di tratta<sup>126</sup>. Sono tutti irregolari nel territorio. Solitamente, se si trovano in condizioni di sfruttamento preferiscono cercare un altro lavoro piuttosto che denunciare, avendo l'esigenza di mantenere le famiglie nel paese di origine.

a) un uomo migrante irregolare, assunto presso un datore di lavoro italiano, veniva retribuito in maniera palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali e **gli ultimi quattro mesi di lavoro non è stato retribuito del tutto**. La condotta del datore è indice di sfruttamento ai sensi dell'art. 603-bis c. 3 c.p. e a norma di legge un solo indice è sufficiente per la sussistenza del reato, ma gli operatori temono che in questi casi (di denuncia c.d. "leggera" perché sostenuta da pochi elementi di prova), il permesso ex art. 22 c. 12-quater TUIMM non venga concesso e quindi si esponga la persona inutilmente a conseguenze sfavorevoli. Nell'incertezza, gli operatori hanno deciso di comune accordo con la persona **non denunciare**<sup>127</sup>.

b) un uomo migrante irregolare lavorava per l'azienda coinvolta nel noto caso giudiziario Straberry<sup>128</sup>, indagata per sfruttamento del lavoro di braccianti agricoli. Piuttosto che denunciare il datore, la persona ha preferito cercare un'altra occupazione. L'ente ha riferito che nel caso di specie ha riscontrato la mancanza di consapevolezza della persona di essere vittima di sfruttamento e di avere dei diritti legati a questa condizione<sup>129</sup>.

c) un uomo migrante irregolare è stato identificato come vittima di tratta per grave sfruttamento del lavoro ed è stato inserito nel percorso sociale ex art. 18 TUIMM<sup>130</sup>. Inizialmente quando la persona è entrata in contatto con l'ente anti-tratta, non emergevano forti elementi riconducibili al reato; fondamentale è stato riuscire a risalire ad una persona, d'accordo con i trafficanti, che **tentava di inserirlo nei circuiti di sfruttamento**.

#### 4.5. L'ESPERIENZA DELLE VITTIME DI ALTRI REATI

Come emerso dalle interviste, i migranti, una volta arrivati in Italia, sono soggetti a diversi reati legati alla precarietà del loro status amministrativo. Le testimonianze indirette rac-

<sup>125</sup> Intervista n. 4 ad ente anti-tratta.

<sup>126</sup> Prevalentemente sfruttati nell'edilizia: bengalesi, pachistani, maghrebini, indiani e nigeriani; nell'agricoltura, nella logistica (ad es. riders) e nella ristorazione: maghrebini, pachistani, bengalesi.

<sup>127</sup> Intervista n. 4 ad ente anti-tratta.

<sup>128</sup> <https://www.ilpost.it/2020/08/25/straberry-milano-sequestrata/>

<sup>129</sup> Intervista n. 8 ad ente anti-tratta.

<sup>130</sup> Intervista n. 8 ad ente anti-tratta.

colte riguardano truffe subite nel tentativo di regolarizzarsi, anche mediante sanatoria ex post, nonché le violenze subite dai migranti all'interno dei CPR.

a) un uomo migrante irregolare dal Marocco è stato vittima di truffa insieme alla sorella nel tentativo di ottenere il permesso di soggiorno. Per entrare in Italia regolarmente, **ha pagato un intermediario con una somma significativa perché procurasse loro un impiego presso un datore di lavoro italiano** e ottenesse così un permesso per motivi di lavoro. Arrivati in Italia, **il presunto datore di lavoro** si è rifiutato di riceverli. Gli è stata prospettata la possibilità di denunciare in rete (raccogliendo una serie di altre segnalazioni di truffe con le stesse modalità) sia il presunto datore di lavoro che l'intermediario, ma hanno preferito di no.<sup>131</sup>

b) Lo stesso meccanismo descritto nel caso precedente, si ripete di frequente anche con le sanatorie per la regolarizzazione. Il migrante irregolare che non trova un datore di lavoro "acquista" da un connazionale o da qualche altro intermediario un finto contratto di lavoro. Nel momento in cui il presunto datore dovrebbe presentarsi in Prefettura per firmare il contratto di soggiorno, non si presenta nessuno; anzi, in alcuni casi dei datori di lavoro convocati hanno denunciato per furto di identità, perché utilizzati come prestanome. A tal proposito, un'associazione che opera sul territorio<sup>132</sup> ha presentato un dossier in Procura in cui si riportavano **diversi casi di vittime di truffa, con l'intenzione di far perseguire i loro intermediari e pseudo datori di lavoro**. L'esito delle indagini è arrivato dopo diversi anni, ma il caso si è concluso con l'archiviazione perché le persone (con l'eccezione di due di un gruppo di centinaia) avevano già trovato un altro modo per ottenere un permesso e quindi non avevano voluto più perseguire i truffatori.<sup>133</sup>

c) Un'associazione intervistata, che si occupa anche di assistenza alle persone trattenute nei CPR, ha raccolto le testimonianze di alcuni migranti nel corso di un'ispezione di uno di questi centri, avvenuta alla presenza di un senatore della Repubblica. Secondo i raccolti dei detenuti, le lesioni subite, riscontrabili anche dalle cartelle cliniche, erano riconducibili alle violenze da parte delle forze dell'ordine. Di conseguenza, l'associazione **ha presentato un esposto in Procura** di cui attende l'esito.<sup>134</sup>

## 4.6. FATTORI CHE OSTACOLANO L'EMERSIONE E LA DENUNCIA DELLE VITTIME

Come emerso dalle testimonianze dirette e indirette alle persone migranti irregolari, vi possono essere vari fattori che influiscono sull'emersione dai contesti di violenza e sfruttamento e impediscono l'accesso effettivo alla giustizia.

### a) Fattori culturali e sociali che ostacolano l'emersione delle vittime

Vi sono fattori culturali e sociali, differenti in base alla provenienza geografica, che possono incidere sull'emersione delle vittime dai contesti di violenza e sfruttamento.

Ad esempio, le vittime di violenza di genere sono generalmente sottomesse al compagno, ad altri familiari o alla rete criminale e temono di perdere i figli in caso di denuncia; le vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale, invece, talvolta sono influenzate dalle superstizioni di origine tribale e credono che **la denuncia avrà ripercussioni sulla loro incolumità o quella dei loro cari**. Infine, le donne transgender subiscono non solo lo stigma derivante dall'essere straniere e di prostituirsi, ma **anche dell'identità di genere non conforme al binarismo**, causa di ulteriore vulnerabilità.

Inoltre, la cultura di riferimento incide sulla percezione della persona migrante di essere **vittima di reato: la situazione di violenza o sfruttamento viene riconosciuta solo quando portata alle estreme conseguenze**.

<sup>131</sup> Intervista n. 2 ad associazione di volontariato.

<sup>132</sup> Sull'indagine dell'Associazione Naga "Truffasi": <https://www.youtube.com/watch?v=tzhP7vMRbd8>

<sup>133</sup> La sanatoria è un provvedimento speciale del Governo, tramite il quale viene data la possibilità ai cittadini stranieri irregolari di ottenere un permesso di soggiorno.

<sup>134</sup> Intervista n. 2 ad associazione di volontariato.

## b) Sfiducia nelle autorità e difficoltà nella corretta ricostruzione dei fatti

Dalle interviste condotte risulta che le vittime migranti irregolari evitano di interfacciarsi direttamente con le autorità, arrivando persino a rinunciare ai servizi sanitari per timore di essere segnalate per lo status irregolare. Diverse persone hanno dichiarato di **non si sentirsi adeguatamente supportate dalle forze dell'ordine e, nel caso in cui subiscano un reato, preferiscono rivolgersi alla loro "rete di protezione"** (persone della loro comunità, sfruttatori, ma anche avvocati di fiducia). La maggior parte di loro, è riuscita a presentare denuncia solo dopo essere entrata in contatto gli operatori sociali. Quando le persone vengono convinte a denunciare, i problemi principali riscontrati sono: la corretta ricostruzione dei fatti mediante mediatori culturali adeguati; la difficoltà di risalire ai veri dati personali degli sfruttatori, che spesso utilizzano uno pseudonimo.

## c) Difficile inserimento nei percorsi di protezione sociale

È possibile in alcuni casi ottenere la regolarizzazione senza dover passare necessariamente dalla denuncia (art. 18 TUIMM, art. 18-bis TUIMM). Tuttavia, dalle interviste è emerso come l'inserimento in percorsi sociali non sia sempre agevole. A tal proposito, **occorre considerare che i primi mesi di ingresso nel programma di protezione la persona non può lavorare**: questo può essere un problema per chi deve mantenere la famiglia o pagare spese sanitarie per determinate terapie (ad es. persone transgender). Inoltre, in alcuni casi i migranti preferiscono non aderire perché percepiscono l'inserimento nei percorsi sociali come "una limitazione di libertà".

## 5. PROPOSTE CONCLUSIVE PER IL MIGLIORAMENTO DEI PERCORSI DI DENUNCIA SICURA IN ITALIA

All'esito della ricerca abbiamo avuto conferma di come lo status di migrante irregolare **renda di per sé la vittima vulnerabile**<sup>135</sup>.

Ripercorrendo la legislazione in materia, è emerso come la segnalazione di un reato alle autorità comporti inevitabilmente la “*disclosure*” dello status amministrativo della persona migrante. **Le forze di polizia sono tenute a denunciare il migrante vittima di reato**, con le conseguenze sfavorevoli che ne derivano come l'espulsione e il procedimento penale per violazione dell'art. 10-*bis* TUIMM. Il migrante irregolare riceve una particolare tutela dall'ordinamento solo quando ha diritto alla protezione internazionale o può usufruire di un permesso speciale riservato alle vittime di certi reati<sup>136</sup>.

### 5.1. LA RIFORMA DEL QUADRO NORMATIVO PER UN ACCESSO EFFETTIVO ALLA GIUSTIZIA DELLE VITTIME DI REATO CON STATUS MIGRATORIO IRREGOLARE

#### a) Estensione dei permessi speciali

Dall'analisi condotta si è potuto riscontrare come diversi **reati in cui le vittime sono tipicamente migranti irregolari attualmente non siano coperti da permessi speciali**: una situazione che crea una disuguaglianza tra migranti e cittadini, nonché anche tra migranti vittime di reato, a seconda dei reati subiti. Si potrebbe valutare l'estensione del permesso speciale per ragioni di protezione sociale ad alcuni reati che rendono le vittime particolarmente vulnerabili (ad es. estendere i presupposti applicativi dell'art. 18 anche quando il delitto - come una rapina, una violenza sessuale, una truffa, una lesione - venga commesso da un singolo autore, al di fuori della sussistenza di un'organizzazione criminale). L'estensione dell'ambito di operatività dei permessi speciali non sembra però una soluzione **probabile nell'attuale contesto politico**.

#### b) L'utilizzo del permesso per motivi di giustizia per garantire il diritto di difesa

**Il permesso di soggiorno per motivi di giustizia** ha potenzialmente un raggio applicativo più ampio rispetto ai permessi speciali<sup>137</sup>, potendo essere concesso per legge – in astratto – a tutte le vittime di reato con status irregolare. Nella prassi, però, tale permesso è scarsamente utilizzato. In particolare, viene concesso solo quando la Procura necessita di uno specifico testimone o querelante, nella prospettiva di garantire un efficace svolgimento delle indagini e non nella prospettiva dell'esercizio del diritto di difesa da parte della vittima. Adottando tale prospettiva, si potrebbe riformare l'istituto anzitutto estendendolo per la durata di tutto il processo penale, in modo da consentire ai migranti irregolari che hanno subito o assistito a un reato di partecipare al processo stesso. Il permesso, infatti, al momento ha una durata di tre mesi, rinnovabile una sola volta (per altri tre mesi). Inoltre, si potrebbe rivalutare la convertibilità in altri permessi (ad es. permesso per motivi di lavoro)

<sup>135</sup> Sul tema v. già S.B. Taverriti, (2019), Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in Italy, <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/SR19-Italy-country-report.pdf>, cit., p. 4 ss., che analizza in prospettiva criminologica i crimini contro gli stranieri evidenziando la particolare vulnerabilità dei migranti irregolari.

<sup>136</sup> V. supra, sez. 2.

<sup>137</sup> V. supra sez. 2.5.

alla scadenza, un'eventualità al momento non consentita. Anche questa opzione sembra avere scarse possibilità di concretizzazione nel panorama politico attuale.

### c) Deroga all'obbligo di denunciare il migrante irregolare vittima o testimone di reato

La soluzione ideale, a livello di sistema, sarebbe – comunque – un intervento legislativo a livello nazionale che consenta di tutelare tutti i migranti irregolari nel momento dell'interazione con le forze di polizia che ricevono la denuncia del reato da questi subito. Analogamente a quanto previsto per gli operatori sanitari<sup>138</sup>, **si dovrebbero esentare gli operatori di polizia dall'obbligo di denuncia in presenza di vittime di reati in condizione irregolare, in modo che venga garantita piena operatività al diritto di difesa così come avviene in relazione al diritto di accesso alle cure**<sup>139</sup>. Un'esenzione di questo tipo incoraggerebbe la denuncia di reati al momento non coperti da permesso speciale e spesso difficili da individuare, tutelando maggiormente i soggetti vulnerabili, ma anche l'intera comunità. Tale riforma potrebbe raggiungere l'obiettivo di tutela minimo e indispensabile che lo Stato deve assicurare alle vittime per garantire loro protezione, che dovrebbe essere riconosciuta a prescindere dalla condizione personale dell'avente diritto.

## 5.2. IL RAFFORZAMENTO E L'IMPLEMENTAZIONE DELLE PRASSI LOCALI DI DENUNCIA SICURA PER I MIGRANTI VITTIME DI REATO

Analizzando le prassi locali del Comune di Milano, abbiamo riscontrato come, **anche nei casi in cui la normativa nazionale prevede dei percorsi di denuncia sicuri** per il migrante vittima di reato, la loro efficacia dipende da una **corretta attuazione della legge e dei protocolli stipulati a livello locale**. Pertanto, **le proposte formulate mirano a rafforzare e a potenziare la sinergia tra attori istituzionali (sociali e di polizia) e l'associazionismo che promana dalla società civile**.

### a) Costruzione e implementazione di reti solide a livello locale

Nei casi in cui le persone migranti vittime di reato abbiano diritto ai permessi speciali, l'approccio *multi-agency* dà un significativo aiuto per garantire percorsi di denuncia sicuri, ma l'effettività di questo sistema dipende dalla corretta divulgazione delle informazioni alle vittime, dall'adeguata formazione di tutti gli operatori e dall'implementazione di protocolli nei diversi settori di intervento.

Sotto il primo profilo, abbiamo anche riscontrato come i migranti **spesso non siano consapevoli della loro condizione di vittime di violenza e sfruttamento**. Ci sono infatti vari fattori culturali o sociali che tendono a normalizzare certi comportamenti (ad es. violenze domestiche, lavoro in condizioni di sfruttamento) e a rendere difficile l'emersione dal contesto di riferimento. In secondo luogo, le vittime che potrebbero godere di permessi speciali, non sono al corrente dell'esistenza di questi strumenti e questo le trattiene dal denunciare temendo conseguenze sfavorevoli legate all'irregolarità.

Sotto il secondo profilo, l'applicazione corretta della legge dipende dal singolo operatore, nonostante la presenza di protocolli operativi. Per un effettivo funzionamento della rete e dei percorsi di denuncia sicuri occorre dunque **maggiore consapevolezza da parte di tutti i soggetti coinvolti nei protocolli sulle procedure da seguire in collaborazione con gli altri operatori sociali**. Talvolta nella prassi accade che le forze dell'ordine non conoscono l'attività degli operatori sociali e non sanno come interfacciarsi con loro (ad es. non tutelano l'"anonimato" degli operatori che incontrano in strada svelando involontariamente la loro attività davanti agli sfruttatori, oppure portano in caserma una potenziale vittima di tratta per un controllo e non si mettono in contatto con l'ente). Inoltre, dalle interviste emerge la necessità di una maggiore tutela dell'operatore anche **nella fase processuale**, non disciplinata dal protocollo anti-tratta (ad es. se gli viene chiesto di testimoniare l'"anonimato" dell'operatore non è tutelato). Infine, gli operatori sociali stanno lavorando alla stipulazione di

<sup>138</sup> V. supra, nota 36.

<sup>139</sup> D'altronde, già si è sviluppata una prassi in Tribunale in base alla quale la polizia giudiziaria evita di chiedere i documenti a chi si presenta per testimoniare in un processo. V. supra, sez. 2.3.

un **protocollo sul particolare sfruttamento lavorativo**<sup>140</sup>, che coinvolga anche l'Ispettorato del lavoro e i sindacati.

### b) Partenariato pubblico-privato per la creazione di Hub locali che operino come “porti sicuri”

Dal momento che l'obbligo di denuncia non ammette deroghe a livello legislativo ed essendo l'enforcement dell'immigrazione gestita a livello centrale, ma diffusa tra tutte le forze di polizia, le esperienze (diffuse nelle *cc.dd.* Sanctuary cities<sup>141</sup> e in altre città partecipanti al progetto) che prevedono meccanismi di firewall che impediscono agli agenti pubblici di segnalare lo status irregolare all'autorità competente, sembrano essere lontane dalle possibilità di realizzazione all'interno dell'ordinamento italiano.

Allo stato attuale, una soluzione - nell'ottica di favorire l'accesso alla giustizia di tutte le vittime a livello locale - potrebbe essere la **creazione, attraverso un partenariato pubblico-privato, di “porti sicuri”**<sup>142</sup> in cui le denunce verrebbero redatte **dagli avvocati per conto delle vittime migranti e trasmesse direttamente al Pubblico Ministero**, garantendo la riservatezza sullo status amministrativo. Inoltre, nei casi di ammissibilità a un permesso speciale per vittime e testimoni di reato, il Pubblico Ministero potrebbe promuovere il procedimento amministrativo, indirizzando la richiesta al Questore.

Il settore pubblico sarebbe tenuto a partecipare al progetto (ad esempio attraverso un sostegno economico), in quanto è nell'interesse pubblico garantire il rispetto del diritto fondamentale alla difesa nonché il diritto a non autoincriminarsi in base al *“nemo tenetur se detegere”*<sup>143</sup> per i migranti irregolari.

Per quanto riguarda il settore privato, i professionisti del settore legale sono perfettamente in grado di facilitare le interazioni con i migranti irregolari, in quanto il segreto professionale non li obbliga a denunciarli<sup>144</sup>.

### c) Clinica legale per la denuncia sicura

Coltivando lo spunto appena analizzato e sfruttando la virtuosa sinergia instauratasi a livello locale con i partners del progetto, l'unità di ricerca di Milano sta valutando l'opportunità di istituire una clinica legale in cui assistere i migranti durante la fase di drafting della denuncia. L'Università potrebbe infatti rappresentare il luogo ideale per far convergere l'attività dei diversi operatori. L'affiancamento di professionisti derivanti dal mondo dell'avvocatura assicurerebbe la tutela della riservatezza delle vittime e il necessario supporto dal punto di vista dell'assistenza legale. Inoltre, l'ambiente universitario potrebbe essere concepito come maggiormente sicuro ed ospitale da parte delle vittime, che sarebbero così incentivate alla partecipazione.

<sup>140</sup> Si veda ad esempio il Protocollo di contrasto allo sfruttamento del lavoro stipulato dal Comune di Prato (Toscana) con: Magistratura, Ispettorato, Sindacati, Azienda Sanitaria Locale e Associazioni per il diritti dei migranti [https://www.cislfirenzeprato.com/uploads/2/8/4/2/28428959/protocollo\\_unitario\\_contrasto\\_sfruttamento\\_2021-2024\\_all\\_a.pdf](https://www.cislfirenzeprato.com/uploads/2/8/4/2/28428959/protocollo_unitario_contrasto_sfruttamento_2021-2024_all_a.pdf)

<sup>141</sup> Il termine “Sanctuary City” è qui utilizzato per riferirsi principalmente alle municipalità che hanno adottato ordinanze locali che limitano o vietano la cooperazione proattiva dei dipendenti comunali (compresa la polizia locale) con il governo federale statunitense nell'applicazione della legge sull'immigrazione. Queste policy sono di solito adottate con ordinanze municipali e includono una o più delle seguenti componenti: una componente di “don't ask”, ossia il divieto per i dipendenti comunali di informarsi sullo status di immigrato delle persone con cui interagiscono nell'esercizio del loro mandato; componente “don't tell”, che impedisce ai dipendenti comunali di segnalare gli immigrati agli organi preposti all'applicazione della legge sull'immigrazione; componente “don't enforce”, che limita la capacità della polizia locale di arrestare o trattenere qualcuno su richiesta delle autorità preposte all'applicazione della legge sull'immigrazione. Cfr. N. Delvino, (2019) Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in the United States, cit.

<sup>142</sup> Cfr. S.B. Taverriti, (2019), Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in Italy, cit., p. 34 ss.

<sup>143</sup> S.B. Taverriti, (2023), “Gimme Shelter”: The Right to Silence for Silenced Migrant Victims, cit., passim.

<sup>144</sup> Il segreto professionale è protetto dall'Art. 200 del c.p.p., che stabilisce che gli avvocati (così come gli altri professionisti) non possono essere obbligati a testimoniare su ciò che hanno appreso a causa della loro professione. Inoltre, l'art. 380 c.p. prevede il reato di assistenza legale infedele, che si configura ogni volta che l'avvocato arreca un danno ai propri clienti violando i doveri legati alla professione legale.

**d) Non richiedere di esibire il permesso di soggiorno o altri documenti se non necessario**

I permessi di soggiorno o altri documenti che attestino la presenza legale sul territorio dello Stato non dovrebbero essere richiesti **quando non sono strettamente necessari**, soprattutto quando ciò implica l'esercizio di un diritto fondamentale come il diritto alla difesa (e il diritto a non autoincriminarsi). Dalle interviste è emerso che, ad esempio, **in alcuni Tribunali**, i magistrati e la polizia giudiziaria accettano generalmente qualsiasi documento di identificazione e, in alcuni casi, non richiedono nemmeno un documento di identificazione: una prassi che tutela i migranti irregolari che vengono chiamati a deporre<sup>145</sup>.

**5.3. L'ARMONIZZAZIONE EUROPEA PER UNA MAGGIORE TUTELA DELLE VITTIME**

Un importante rafforzamento della tutela delle vittime potrebbe essere imposto ai governi nazionali qualora andasse in porto **la proposta di Direttiva 424-2023 presentata dalla Commissione europea il 12 luglio 2023**, che dovrebbe modificare la Direttiva 2012/29 del Parlamento europeo del 25 ottobre 2012, contenente **le norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato**<sup>146</sup>. In particolare, tra gli obiettivi della Commissione, vi è il raggiungimento di un maggiore livello di sicurezza nella denuncia dei reati e una giustizia maggiormente incentrata sulle vittime, in cui queste ultime siano riconosciute e possano far valere i propri diritti, partecipando più efficacemente al procedimento penale.

Contestualmente, l'Unione Europea ha compiuto passi significativi per rafforzare ulteriormente la protezione della presunzione di innocenza con la Direttiva 2016/343/UE<sup>147</sup> che prevede esplicitamente all'art. 7 il diritto di rimanere in silenzio e il diritto a non autoincriminarsi<sup>148</sup>, riconosciuto tendenzialmente all'accusato/sospettato<sup>149</sup>, seppur con alcune limitazioni<sup>150</sup>.

La vittima con status di migrante irregolare che si rivolge alle autorità per denunciare un reato che ha subito non è ancora accusata o sospettata di un reato, ma, come abbiamo riscontrato nella presente analisi, la *"disclosure"* del suo status amministrativo comporta conseguenze sanzionatorie sia sul piano amministrativo che penale. Ciò si risolve, in buona sostanza, in una forzata autoincriminazione. Tutto ciò considerato, come già suggerito altrove, si potrebbe valorizzare l'operatività del *"diritto al silenzio"* anche per proteggere la vittima migrante irregolare<sup>151</sup>.

All'esito della ricerca, si può affermare che i migranti irregolari che subiscono un reato sono soggetti a una grave discriminazione sia sul piano **dell'effettivo accesso alla giustizia, che** – correlativamente – sul piano della **protezione delle vittime di reato**. Questa situazione disincentiva la denuncia da parte dei migranti irregolari e li rende ulteriormente esposti a subire reati e a vivere in condizioni di vulnerabilità sul territorio dello Stato. Da questo punto di vista è stato osservato come ciò comporti una violazione non solo del diritto di difesa (e del diritto a non autoincriminarsi) ma anche degli obblighi positivi di tutela stabiliti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (artt. 1, 2, 3, 8, 14 CEDU), che impongono

<sup>145</sup> V. supra, p. 11, spec. nota 39.

<sup>146</sup> Link alla proposta: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/victims-rights-eu\\_en#revision-of-the-victims-rights-directive](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/victims-rights-eu_en#revision-of-the-victims-rights-directive).

<sup>147</sup> Direttiva 2016/343/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali.

<sup>148</sup> A livello europeo è riconosciuto il diritto al silenzio come diritto fondamentale, negli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che prevedono il diritto a un processo equo, la presunzione di innocenza e il diritto alla difesa. Come di consueto, in conformità con l'art. 52 (3) della CEDU, questi standard sono interpretati tenendo conto dell'art. 6 della CEDU e della relativa giurisprudenza.

<sup>149</sup> Cfr. A. Pivaty, A. Beazley, Y. M. Daly, L. Beckers, D. de Vocht, P. ter Vrugt, (2021): "Opening Pandora's box: The right to silence in police interrogations and the Directive 2016/343/EU" *New Journal of European Criminal Law*, 12(3), pp. 328-346.

<sup>150</sup> S. B., Taverriti, (2023), "Gimme Shelter": The Right to Silence for Silenced Migrant Victims, cit., p. 234.

<sup>151</sup> V. per questa proposta S. B. Taverriti, (2023), "Gimme Shelter": The Right to Silence for Silenced Migrant Victims, cit.

agli Stati di adottare i presidi necessari per tutelare la vita degli individui senza discriminazioni<sup>152</sup>.

In attesa di tali possibili sviluppi, le proposte sul tavolo si muovono nella direzione di una auspicabile riforma del quadro normativo esistente, fermo restando che – nel mentre – è necessario valorizzare e attuare correttamente **le forme di tutela già previste dalla legislazione interna nonché implementare le buone pratiche esistenti**, interpretando la legge coerentemente con i principi costituzionali e i diritti umani.

---

<sup>152</sup> S. B. Taverriti, (2023), “Gimme Shelter”: The Right to Silence for Silenced Migrant Victims, cit., p. 240.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ASGI, (2009), *Misure di protezione sociale - Scheda pratica*, a cura di F. Nicodemi, P. Bonetti (eds.), [www.asgi.it](http://www.asgi.it).
- Caputo M., (2010), *La contravvenzione di ingresso e soggiorno illegale davanti alla Corte Costituzionale*, DPP, p. 1187 ss.
- Cavaliere A, (2013), *Diritto penale e politica dell'immigrazione*, Critica del diritto, 1, p. 32-33.
- Delvino N., Spencer S., (2014), *Irregular Migrants in Italy: Law and Policy on Entitlements to Services*, ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford.
- Delvino N., (2017), *La sfida di rispondere all'immigrazione irregolare: Le politiche europee, nazionali e locali che affrontano l'arrivo e il soggiorno dei migranti irregolari nell'Unione europea*, Autumn Academy 2017, Global Exchange on Migration and Diversity.
- Delvino N., (2019), *Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in the United States*, <https://www.compas.ox.ac.uk/2019/safe-reporting-of-crime-for-victims-and-witnesses-with-irregular-migration-status-in-the-united-states>.
- di Martino A., Biondi Dal Monte F., Boiano I., Raffaelli R., (2013), *The criminalization of irregular migration: law and practice in Italy*, Pisa.
- Ferrajoli L., (2009), *La criminalizzazione degli immigrati (Nota a margine della l. n. 94/2009)*, QG, 5, 9.
- García Hernández C. C., (2017), *Crimmigration Law*, ABA.
- Gatta G. L., (2009), *Il "reato di clandestinità" e la riformata disciplina penale dell'immigrazione*, DPP, p. 1323 ss.
- Gatta G. L., (2018), *La pena nell'era della 'Crimmigration' tra Europa e Stati Uniti*, Riv. It. Dir. Proc. Pen., 2, p. 675-724.
- Gatta G. L., Mitsilegas V., Zirulia S., (2021), *Controlling Immigration Through Criminal Law – European and Comparative Perspectives on "Crimmigration"*, Oxford, pp. 267-280.
- Iangiardo G., Codini E., D'Odorico M., Gilardoni G., Menonna A., Morlotti S., *Beneficiari di protezione internazionale ed integrazione in Italia. Normative, politiche, numeri e sfide*, Report 2022, Fondazione ISMU: [https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2022/06/NIEM-Italian-National-Report-Beneficiari-protezione-internazionale\\_2022.pdf](https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2022/06/NIEM-Italian-National-Report-Beneficiari-protezione-internazionale_2022.pdf).
- Luparia L., *Vittime e giustizia penale. Standard europei e buone pratiche nazionali*, (2015), Wolters Kluwer, <http://www.protectingvictims.eu/upload/pages/85/English-volume.it.en.pdf>.
- Masera L., (2010), *Corte Costituzionale e immigrazione: le ragioni di una scelta compromissoria*, RIDPP, p. 1373 ss.
- Mentasti G. (2022), *The criminalisation of migration in Italy: current tendencies in the light of EU law*, *New Journal of European Criminal Law*, 13(4), pp. 502-525.
- Pivaty A., Beazley A., Daly Y. M., Beckers L., de Vocht D., ter Vrugt P., (2021), *"Opening Pandora's box: The right to silence in police interrogations and the Directive 2016/343/EU"* *New Journal of European Criminal Law*, 12(3), pp. 328-346.
- Stumpf J., (2006), *The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power*, *American University Law Review*, Vol. 56, p. 367.
- Taverri S.B., *La tutela della vittima tra procedibilità a querela e procedibilità d'ufficio*, in VV. AA., (2017), *Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, M. Bargis - H. Belluta (a cura di), Giappichelli, Torino, p. 503-526.

- Taverriti S. B., (2019), *Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in Italy*, <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/SR19-Italy-country-report.pdf>.
- Taverriti S. B., (2023), "Gimme Shelter": *The Right to Silence for Silenced Migrant Victims*, *Dir. pen. cont.*, Riv. Trim., 1, p. 227-245.
- Viganò F., (2010), *Diritto penale e immigrazione: qualche riflessione sui limiti alla discrezionalità del legislatore*, QG, 3, p. 13 ss.

## ALTRE FONTI RILEVANTI

- (2023) *Vademecum* del Ministero dell'Interno, pubblicato nel 2023, per la rilevazione, il referral e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio ed inserite nel sistema di protezione e di accoglienza: <https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-06/vademecum.pdf>.
- (2022) Piano nazionale anti tratta <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2427/piano-anti-tratta-2022-2025-ita.pdf>.
- (2022) Violenza di genere nelle procedure di asilo <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/pubblicazioni/pubblicate-procedure-operative-standard-lemersione-e-referral-delle>
- (2021) Linee Guida anti-tratta UNHCR consultabili qui: <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-territoriali-identificazione-vittime-di-tratta.pdf>
- (2021) Prot. 480/2021 operativo anti-tratta consultabile qui: [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-04/protocollo\\_operativo\\_prefettura\\_milano\\_e\\_altri\\_su\\_contrasto\\_tratta\\_esseri\\_umani.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-04/protocollo_operativo_prefettura_milano_e_altri_su_contrasto_tratta_esseri_umani.pdf)

# ALLEGATI

## VICTIMS WITH IRREGULAR MIGRATION STATUS. SAFE REPORTING OF CRIME (VISA ROC)

### Interview Guides for undocumented migrants

#### Key aspects

---

##### 1.Migratory context

Information about his/her current situation from a legal point of view. Information about their social situation: housing, family, economic resources.

---

##### 2.Have you been a victim of any kind of crime?

Affirmative case with police report: information about the crime, contacts and if he/she file a report.

Affirmative case without police report: reasons why and if her/his decision would change with a support network.

Negative case: information about the perception of being protected (by the police, institutions and ONG) in case they are victims of crime.

---

##### 3.Have you ever filed a report for a crime?

Yes: Information about the experience, barriers, personal/economic/psychological support, interaction with the police and other public officers, and consequences regarding their migration status. If they will report again for futures cases.

---

##### 4.Elements that may influence filing a report

Information about the key factors that would make he/she feel confident enough to file a report: personal/economic/psychological support; consular support from the country of origin, translator.

Information about crime reports in the country of origin.

---

##### 5 .Perceptions about institutions

Information about institutions, and organizations they trust (doctors, social services, NGOs, Police, consulates)? [even putting them on a scale]

Information about offices, institutions or NGOs they would trust for a safe reporting of crime.

---

##### 6.Final comments

Anything to add

---

##### 7.Final data relative to the background (10 minutes)

Age, gender, years living in the country and city, alone or with family, dependent children or family in the country of origin, friends and networks in Milan, the intention of staying in Italy or moving to another country.

## **Interview Guides for victim support services/institutions**

### **Key aspects**

---

#### **1. General Information**

How do victims reach the services: how do migrants get to know about the services, are they referred from other services/institutions?

What is the profile of migrants that arrive at the service (irregular administrative situation): origin, age, gender, type of migration: economic, reunification, forced? Documentation/administrative situation. Years of previous residence. Family and social networks.

---

#### **2. About the services/support**

What kind of victim support services are provided: the protocol, human and economic resources, type of service: information, accompaniment, claim to tribunals, referral to other support or legal services?

Are there any differences in the provision of the services in case of a migrant in an undocumented/ administrative irregular situation (adaptation of the service to administrative irregularity)

Ways/strategies to avoid reporting/contacting the migration officers or other authorities involved in the deportation/return process. Information about the effectiveness, limitations, or improvements of those strategies.

---

#### **3. Coordination/experience with other authorities**

Information about coordination/experiences with public authorities like:

- City council
- Immigration authorities
- Public prosecutor
- Police
- Tribunals
- Labour inspectors
- NGO/institutions for legal support (public or private funded)



for victims of crime  
with irregular  
migration status

