PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Il sistema italiano anti-tratta e il contrasto allo sfruttamento sessuale delle migranti trafficate nel quadro europeo ed internazionale: genesi, limiti, prospettive e connessioni con le scelte politiche sul trattamento legale della prostituzione.

Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione
Dipartimento di Scienze Politiche
Corso di laurea in Relazioni Internazionali

Lorenzo Barbanti
Matricola 1911588

Relatore
Prof. Marco Omizzolo

Correlatore
Prof. Antonio Putini

A.A. 2024-2025

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

A tutte le donne della mia vita,

che mi hanno reso ciò che sono.

Alla prima di loro, mia madre,

è grazie a lei se sono una persona buona.

A mio padre,

che mi ha insegnato ad essere un uomo libero.

A tutti i miei nonni,

che non mi hanno visto crescere.

Al mio gatto nero,

non ci sei da quando avevo solo qualche esame alle spalle,

sei in ogni pagina studiata che ho voltato su un divano.

A coloro che vivono per sopravvivere,

anche se non dovrebbero mai.

A chi non si sente abbastanza,

alle stranezze, alle fragilità, al sentirsi fuori luogo.

Alla malinconia.

Al Lorenzo del passato,

finalmente mi riconosco di nuovo in quel ragazzo e in quel bambino,

sono fiero di te, ti voglio bene.

Al Lorenzo del futuro,

spero sarai sempre e comunque orgoglioso di ciò che sei, di quel che sei stato e di chi sarai.

Alla mia parte femminile,

ad un modo diverso di essere uomini,

per un maschile alternativo.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

L’intelligenza non è un privilegio, è un dono, e va usato per il bene dell’umanità.

(Dr. Otto Octavius / Alfred Molina - Spiderman 2, regia di Sam Raimi, 2004)

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Indice

Introduzione 6

I. *Sex trafficking* quale categoria di *human trafficking*: una storia evolutiva della sua definizione nel diritto internazionale contemporaneo. 17

1) Delimitazione del campo di ricerca: alcune questioni definitorie. 17

2) Alle origini della questione: dal XIX secolo alla Società delle Nazioni. 21

3) La tratta nel sistema ONU (1945-1990). 31

4) Il cambio di passo: gli Anni '90. 46

5) Il Protocollo di Palermo e le sue conseguenze: il sistema anti-tratta oggi. 56

II. La normativa e l'attività *anti-trafficking* in Europa 83

1) Il percorso del Consiglio d'Europa. Le convenzioni di Varsavia, Lanzarote ed Istanbul… 83

2) La lotta al trafficking agli albori dell'Unione e le strategie di contrasto alla tratta dell'ultimo ventennio. 116

3) La tratta e l'anti-tratta nell'Unione europea di oggi e di domani: la Direttiva n. 1712 del giugno 2024 e alcuni dati quali-quantitativi. 159

III. Il sistema italiano anti-tratta e l'azione di contrasto allo sfruttamento sessuale delle migranti trafficate. 182

1) I modelli di politiche sulla prostituzione, il regime legale adottato in Italia e le sue connessioni col fenomeno della tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale. 182

2) Il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, il Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale e il primo Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento. 194

3) Il coordinamento tra il Sistema anti-tratta e quello della protezione internazionale: il Meccanismo Nazionale di Referral. Il Numero Verde e l'Osservatorio Nazionale Antitratta. Il secondo Piano nazionale (2022-2025). 221

4) Visioni, rappresentazioni, discorsi sulla prostituta migrante nell'Italia di oggi: progetti di legge, femminismi e opinione pubblica. 238

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

5) La tratta in Italia nel contesto europeo e l'attività di repressione: alcune riflessioni sui dati Eurostat e sulle risultanze investigative delle autorità nazionali. 252

6) Il Sistema italiano antitratta al vaglio del Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta del Consiglio d'Europa (GRETA): successi, limiti, prospettive e rischi......266

7) I dati del SIRIT, le mappature nazionali della prostituzione di strada, le attività di contatto e le ultime iniziative governative sul tema della tratta......293

Conclusioni.....311

Bibliografia.....328

Sitografia 347

Filmografia 353

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Introduzione

Ad Alkmaar, graziosa cittadina dell'Olanda settentrionale a circa trenta chilometri da Amsterdam, esiste un quartiere, o sarebbe meglio dire una via, *a luci rosse*: Achterdam. Si tratta, nei fatti, di una stretta stradina non più lunga di 150 metri, percorribile in due o al massimo tre minuti, situata nel bel mezzo del centro cittadino. Ai lati, come immaginabile, corrono due lunghe file di finestre, le celeberrime *vetrine*[1], dietro alle quali delle donne esercitano la prostituzione, in maniera regolamentata. Tutti conosciamo la realtà di Amsterdam, io stesso l'ho potuta riscontrare durante le mie visite alla città nel corso degli anni della mia gioventù. Si sono scritti fiumi di parole sul modello olandese di legalizzazione della prostituzione, delimitata appunto in apposite zone urbane dedicate. Ben poco si sa, invece, su come siano i *quartieri a luci rosse* nel resto dei Paesi Bassi, anche solo dal punto di vista estetico, esperienziale. È per questo motivo che ho deciso, durante i miei mesi di lavoro in Olanda nello scorso autunno, di passare per Achterdam. Come si suol dire: *la curiosità uccise il gatto*[2]. Quei 150 passi sono stati alcuni dei minuti intrisi di maggior disagio della mia vita recente. Tra i corpi (e le persone) esposti in vetrina come *merce* e le vetrine coperte da tende rosse che bloccano la vista ma lasciano ben immaginare cosa stia avvenendo alle loro spalle, per uno strano processo di ribaltamento ho percepito il peso degli sguardi altrui, di quelle donne, mi sono sentito sotto costante osservazione, valutato, oggettificato. Dopo i primi metri della via, ho proseguito con lo sguardo basso a terra o dritto davanti a me, senza voltarmi ai miei lati. Fuoriuscito dal vicolo, mi sono sentito sollevato a reimmergermi nella pacifica atmosfera di una tipica cittadina olandese dai tetti pittoreschi, costruita tra le acque, circondata dal mare, sferzata dal vento che si abbatte sulla pianura e nota principalmente per il suo storico mercato del formaggio, contesto in cui è davvero incredibile pensare possa convivere una parentesi di simile umanità. Un tale scatenamento emotivo riflette in realtà esperienze diffuse difronte al fenomeno della prostituzione, sì differenti, ma accomunate nell'intensità. Volendo azzardare un parallelismo tra sensazioni personali e discorso pubblico, ciò accade perché:

«La prostituzione, come ha scritto Gail Peterson, funziona come un prisma: attira lo sguardo su di sé, ma al tempo stesso lo devia. Rimanda, cioè, sempre ad altri aspetti della nostra psiche, della cultura e della società, che illumina, deforma e decompone. Questo avviene a causa delle caratteristiche di questo particolare oggetto del discorso pubblico, che chiama in causa allo stesso tempo la sfera della sessualità e quella dell'economia e del lavoro. Ma è dovuto […]

[1] È curioso notare come nella lingua italiana non esista espressione alternativa, non (o meno) oggettificante, per indicare questo genere di esercizio della prostituzione, definita in inglese più neutralmente come *window prostitution*, letteralmente "prostituzione in/da finestra".

[2] Traduzione italiana di un noto proverbio inglese (*curiosity killed the cat*) usato per mettere in guardia dai pericoli di indagini o esperimenti non necessari. Per questo motivo, può rivelarsi sorprendentemente duttile, al punto da essere applicabile sia nel linguaggio quotidiano che alla ricerca scientifica.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

anche alla confluenza, nell'elaborazione del problema-prostituzione, di temi diversi che provocano allarme sociale, in particolare l'associazione discorsiva con la migrazione irregolare, la tratta e lo sfruttamento sessuale, la violenza contro le donne, la delinquenza e il degrado delle aree urbane»[3].

Ripensare alla mia esperienza visivo-introspettiva mi ha riportato a quando da bambino, con la curiosità innata che caratterizza l'età infantile, durante i viaggi nell'auto dei miei genitori dopo il calare del sole, mi portavo verso i finestrini posteriori e scorgevo queste *donne per strada*, figure misteriose, quasi pittoresche, apparizioni di un momento che in un attimo svanivano dalla portata del mio sguardo. Per chi ha vissuto la giovinezza tra gli anni Duemila e Duemiladieci tra Roma Sud, il litorale e la provincia romani e laziali, o in particolare la mia città Pomezia, la *visibilità* della prostituzione era (ed è) cosa abbastanza comune[4].

Mi chiedevo: *chissà da dove vengono, chissà dove vanno, chissà cosa ci fanno lì?*

Crescendo l'ho capito, con le risposte alle domande scomode che vengono con l'approssimarsi della maturità. Ricordo, negli anni dell'adolescenza, il senso di stranezza provato la prima volta che ho visto un *cliente* accostarsi con l'auto sul bordo della strada per *caricare* una prostituta, mentre ero in macchina con mia madre. Ricordo la sua espressione di disgusto. Oggi l'auto la guido io, e non guardo più con la stessa inconsapevolezza (e beata ignoranza) alle *donne per strada*. Alcune avranno la mia età, altre molto meno, potrebbero essere mie sorelle, amiche, fidanzate, madri. E molto spesso lo sono: *sorelle*, *amiche*, *fidanzate*, *madri*, *figlie*. Il mio sguardo è ormai quello dell'adulta conoscenza, che porta con sé la pietà, l'empatia, la compassione.

Oggi voglio rispondere a quelle stesse domande in qualità di studioso, senza dimenticare di essere prima di tutto un *uomo*: *da dove vengono? Dove vorrebbero andare? Perché sono qui?*

Al tempo delle mie perlustrazioni in terra d'Olanda avevo già deciso di scrivere questa tesi, ma quell'esperienza cementificò la mia convinzione di aver fatto la scelta giusta. Certo, in questa sede ben poco si parlerà del modello olandese, e tantomeno tratteremo di una forma di esercizio della prostituzione che sia legalizzato. Coloro che mi sono trovato davanti, con ogni probabilità, non erano vittime di tratta, ma ciò che avevo provato mi aveva dimostrato che dietro al mio interesse

[3] G. Serughetti, "Riflessioni critiche sulle alternative politico-normative sulla prostituzione in Italia", in G. Garofalo Geymonat, G. Selmi (a cura di), *Prostituzione e lavoro sessuale in Italia. Oltre le semplificazioni, verso i diritti*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2022, pp. 43-44.

[4] Tra le molte vie di Roma e dintorni, per l'importanza che hanno rivestito nella mia esperienza personale, voglio ricordare Viale Marconi, e la forse meno nota Via del Lido di Castel Porziano, che collega internamente la zona di Tor Paterno (sulle coste romane vicino Ostia) con Via Cristoforo Colombo (all'altezza dell'Infernetto e di Casal Palocco), e attraversa la Pineta di Castel Fusano, zona di riserva naturale. Per un'elencazione e mappatura delle aree territoriali di principale diffusione e rilevazione della prostituzione di strada nel Comune di Roma e nella sua Provincia, fornita di tabelle riepilogative, cfr. F. Carchedi, *Vite capovolte. La tratta degli esseri umani. Pratiche di sfruttamento sessuale e lavorativo sul territorio laziale*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2020, pp. 155-160.

viveva un impegno morale, etico, emotivo senza il quale difficilmente sarei riuscito ad affrontare un tema di studio così complesso.

Questo lavoro muove quindi innanzitutto da una personalissima avversione per l'idea che ad un fenomeno umano unico (e totalizzante, a parere di chi scrive) come il *sesso* possano essere applicati i criteri del denaro ed i ragionamenti dello scambio economico, in un rapporto che non comprenda, dunque, la pura e semplice consensualità delle volontà. Per estensione – e in maniera intensificata – tale sommovimento morale è ancor più scatenato, ovviamente, dalle situazioni di sfruttamento sessuale, e in particolare da quelle che scaturiscono dalla tratta di esseri umani che colpisce i percorsi e i progetti migratori di moltissime donne dirette verso il nostro Paese, e non solo. In un certo senso, il presente studio segue un filo rosso – che potremmo definire della sessualità non puramente consensuale (a me piace chiamarlo della *sessualità tradita*) – che procede dalla mia tesi di laurea triennale in storia contemporanea, la quale indagava il tema dell'uso politico della violenza sessuale nei contesti bellici. Peraltro, come si potrà notare nel corso della trattazione, sfruttamento sessuale e violenza sessuale sono stati e vengono ancora paragonati o persino equiparati nella letteratura scientifica così come nel discorso pubblico. Secondo l'opinione di chi scrive, e come si cercherà di dimostrare, tale accostamento concettuale può essere in svariati casi corretto, ma a prescindere si rivela senza dubbio sempre utile a floride riflessioni di ogni natura: sociologica, politologica, filosofica, giuridica, culturale e via discorrendo.

Mi preme però fare un'assolutamente necessaria precisazione, per sgombrare il campo da possibili equivoci. Per quanto possa sembrare scontato doverlo affermare, l'inclinazione etica che ha vitalizzato questa ricerca non ha inteso in alcun modo produrre un preventivo posizionamento d'opinione, e nessun precoce giudizio di valore ha condizionato minimamente il percorso svolto. Essa va intesa, piuttosto, come semplice e pura motivazione retrostante la trattazione, in nome della quale, anzi, si è voluto sostenere un approccio di netto rigore scientifico.

A prescindere dai moventi personali, infatti, il presente lavoro origina da una presa d'atto sullo stato attuale del dibattito pubblico in Italia sul tema della tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale. A parere di chi scrive, l'attenzione politica, sociale ed intellettuale sulla questione è in progressivo declino da diverso tempo, o forse non è mai stata sufficiente, e ciò non corrisponde affatto ad un avvenuto miglioramento della situazione nazionale in merito (per quanto, come si vedrà, degli indubbi progressi sono stati ottenuti). Stesso può dirsi del tema della prostituzione in generale, che tanto scalda le discussioni ad ogni livello quando, saltuariamente, riemerge. Dagli aspri scambi di opinioni però, da decenni, non fiorisce nessun risultato concreto. Fioritura sempiterna trovano invece gli stereotipi, le discriminazioni, lo stigma. Il sospetto è che,

in un mondo politico che vive sempre più in funzione della prossima elezione, del prossimo sondaggio, questi temi non interessino quasi a nessuno, perché si riferiscono a umanità marginali, e le marginalità non portano voti dal peso specifico. Esse spesso costituiscono, semmai, un pantano pericoloso dal quale stare alla larga dal farsi sommergere, dove prendere uno schieramento, costruire una progettualità politica per il futuro delle nostre comunità, rischia di far perdere consensi più che di ottenerli.

Fin da quando ho abbracciato per la prima volta questo argomento ho riflettuto subito sul fatto che, sostanzialmente, le vittime della tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale rappresentano gli ultimi degli ultimi, per ragioni essenzialmente *intersezionali*: perché *donne*, perché *migranti*, perché *prostitute*. Degli ultimi alla politica interessa sempre meno, quando invece averli a cuore dovrebbe costituire la finalità politica per eccellenza, la ragione esistenziale del governare. Gli ultimi ci dicono però qualcosa su di noi, perché spesso sono *altri-da-noi*, e per questo ci spaventano, perché portando la loro *alterità* nelle nostre comunità ne evidenziano la crisi storica (più che causarla, come frequentemente si pensa):

«[…] il tema della vendita di prestazioni sessuali agita da donne a beneficio di uomini «smuove qualcosa […] sembra toccare corde profonde»[5]. Solleva curiosità, critiche, panico morale, interventi repressivi, censure, dibattiti accesi e spaccature apparentemente insanabili, così come avviene ormai da decenni nel variegato mondo dei femminismi»[6].

Davanti alla crisi della società occidentale, ritengo che tornare a riflettere profondamente e con consapevolezza sugli ultimi e per gli ultimi sia fondamentale, se non salvifico, se non vogliamo che la crisi si trasformi in fallimento. Un tale impegno di ricerca si rende ancor più necessario alla luce degli enormi cambiamenti occorsi negli ultimi decenni nella società occidentale in merito alla *sessualità*, e le conseguenti mutazioni dei *discorsi* (e del governo) sulla stessa.

«A partire dagli anni Settanta e Ottanta, i mercati del sesso occidentali sono stati attraversati da cambiamenti di rilievo, riconducibili a un'espansione quanti-qualitativa del *sex business* e della compravendita di prestazioni sessuali. I sexy shop e i locali a "luci rosse" si diffondono rapidamente, il porno vive la sua golden age, grazie anche alla nascita delle videocassette e alla diffusione dei videoregistratori nelle case, e, più avanti con l'avvento di Internet, comincerà a prendere forma il business delle webcam e dei siti porno. Negli stessi anni, anche il commercio di prestazioni sessuali in senso classico vede trasformazioni significative, declinabili in termini di diversificazione dei luoghi – non solo strada, ma anche locali, saune, centri massaggi, oltre ai più classici appartamenti – ampliamento dell'offerta con l'arrivo di lavoratrici e lavoratori migranti, nonché di crescita del turismo sessuale organizzato verso i paesi dell'est

[5] E. Abbatecola, *L'Altra donna. Prostituzioni straniere in contesti metropolitani*, FrancoAngeli, Milano, 2006, p. 17, cit. in ead., *Trans-migrazioni. Lavoro, sfruttamento e violenza di genere nei mercati globali del sesso*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2018, p. 10.

[6] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 10.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Europa, dell'Asia e del sud America. L'arrivo delle migranti nei mercati del lavoro occidentali, modifica visibilmente lo scenario e consente di riflettere su ambivalenze e contraddizioni della globalizzazione che, come dicono Enrenreich e Hochschild, è anche "globalizzazione dei ruoli tradizionali femminili [e] pone sfide importanti a chiunque sia interessata/o alle disuguaglianze economiche e di genere"[7]»[8].

«I mercati del sesso contemporanei sono ancora attraversati da gravi forme di sfruttamento, che sembrano seguire logiche legate a un ordine nel quale prendono corpo gerarchie variabili definite dall'intersezione tra genere, nazionalità, colore della pelle, classe sociale, livello di istruzione e carattere normativo o meno delle identità. In altre parole, esiste una stratificazione chiara nell'ambito dei mercati del sesso, in base alla quale la probabilità di poter scegliere la professione e esercitare in modo libero sono privilegi non scissi dallo status socio-economico, ma anche identitario e simbolico, della persona. Occuparsi dello sfruttamento delle migranti nei mercati del sesso, dunque, è ancora necessario, anche per disvelare i complessi giochi della discriminazione, le ambivalenze insite nell'ordine di genere e le contraddizioni che attraversano la nostra società e il mondo globalizzato»[9].

Questo è ciò che si cercherà di fare, per quanto a noi possibile, nel corso del presente lavoro. Prima di esporne la struttura, è assolutamente necessario fare alcune precisazioni sulla delimitazione scientifica del tema, che nel caso di specie si riflette altresì in dirette conseguenze dal punto di vista terminologico. Innanzitutto, per quanto riguarda le tipologie di persone coinvolte nella tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale, la nostra lente di ricerca si poserà principalmente sui soggetti *cisgender*[10], e in particolare, come evidente fin dal titolo di questa tesi, sulle persone di sesso femminile, siano esse donne maggiorenni o minori. Tale scelta analitica è stata operata sulla base di un puro ragionamento quali-quantitativo. Le donne *cisgender* rappresentano infatti, soprattutto nel nostro Paese, la stragrande maggioranza delle vittime di tratta destinate ad essere sfruttate sessualmente, e conseguentemente su di loro abbondano gli studi e le ricerche. In primo luogo, questo dato di fatto permetterà di tracciare alcune riflessioni critiche generali sul fenomeno che siano affidabili, dotate cioè di buone basi scientifiche. In secondo luogo, ragionare sulla tratta quale fenomeno precipuamente femminile permette di motivare e circostanziare un approccio sensibile alle questioni di genere, che ampio spazio troveranno nel presente lavoro. Ciò non significa, ovviamente, che non verranno inclusi e presi in considerazione, qualora sia funzionale ai fini del lavoro, gli uomini *cisgender* o le persone *trans* (in particolare le

[7] B. Enrenreich, A.R. Hochschild, *Donne globali. Tate, colf e badanti*, Feltrinelli, Milano, 2004, p. 9, cit. in E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 17.

[8] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 17.

[9] Ivi, p. 8.

[10] «Con il termine cisgender si fa riferimento ai soggetti che sperimentano una coincidenza identitaria armoniosa tra il sesso biologico e il genere attribuito dalla società in virtù delle caratteristiche sessuali del corpo. In parole semplici, possiamo definire cisgender le persone nate in un corpo di donna che si percepiscono intimamente donne, e gli uomini nati in un corpo di uomo che si percepiscono intimamente uomini». Ivi, p. 165.

donne *trans*). In merito alla definizione di quest'ultima categoria si è deciso di riprendere le scelte scientifico-terminologiche suggerite e operate dalla sociologa Emanuela Abbatecola:

> «La scelta del termine trans non è […] né immediata né aproblematica, perché nel nostro immaginario è forse connotato negativamente. Tuttavia, il vocabolario al momento a disposizione non offre molte alternative, poiché i termini *trans*essuale e *trans*gender rimandano a posizionamenti identitari che, a mio parere, non possono essere attribuiti da soggetti terzi e che non tengono conto della fluidità delle esperienze biografiche. Il termine trans è dunque qui da intendersi come radice neutra che include sia le persone che si identificano pienamente con il genere di elezione – non congruente con la corporeità – e che quindi ambiscono a una riassegnazione chirurgica del sesso (*trans*essuali), sia le persone che rivendicano il diritto di non collocarsi in modo chiaro e definitivo entro il dualismo binario (maschile *vs.* femminile) imposto dalla società (*trans*gender). La *trans*izione qui presa in analisi è quella MtF (dal maschile al femminile), poiché non si conoscono forme di sfruttamento sessuale di persone FtM (dal femminile al maschile)»[11].

In alcuni casi, i termini *transessuale/i* e *transgender* saranno comunque utilizzati, soprattutto quando presenti in citazioni di atti ufficiali o altre fonti utilizzate, ma in linea di massima si cercherà di seguire la direzione linguistica sopra presentata. Un altro appunto linguistico riguarda l'uso del termine *vittima/e*, al quale è connaturato un ampio sfondo di giudizi valoriali, scientifici e di merito, che in questa sede si vogliono in parte anche sottoporre a critica. Per questo motivo, nella maggioranza dei casi esso andrà inteso neutralmente, ossia come una sorta di espressione indicante semplicemente le persone coinvolte quali soggetti *passivi* (altro termine da intendere in senso pratico, avalutativo) nella tratta e nello sfruttamento sessuale, che esula e prescinde dal fatto che esse si identifichino o possano essere considerate effettivamente (e passivamente) vittime. Altro ragionamento va fatto per la scelta dell'espressione *sfruttamento sessuale*, tendenzialmente preferita a quella di *sfruttamento della prostituzione*. Tale decisione risiede essenzialmente in motivi di precisione, correttezza scientifica e aggiornamento rispetto al dibattito accademico e pubblico sul tema. Nel percorso che seguiremo si noterà infatti un graduale passaggio dal secondo al primo concetto, che denoterà un raffinamento dell'analisi sul tema, nonché un allargamento delle fattispecie in esso ricomprese, corrispondente a una storica complessificazione avutasi durante i decenni nei *mercati del sesso* contemporanei. Infine, un'ultima osservazione riguarda l'espressione appena usata, che rimanda a una visione economicistica del fenomeno in analisi, per questo chiamato spesso anche scambio *sessuo-economico* o scambio *sesso-denaro*, e che è frequentemente contorniato da tutta una serie di formule affini: *lavoro sessuale*, e quindi lavoratori o lavoratrici sessuali (in originale *sex work* e *sex worker*) o del/i mercato/i del sesso; commercio sessuale (o del sesso) *et similia*. Così come detto per le precedenti precisazioni linguistiche, anche in questo caso l'utilizzo prevalente della terminologia in questione sarà in funzione sinonimica,

[11] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., pp. 13-14.

ma nel corso del lavoro saranno previsti ampi spazi di critica ed analisi sui concetti retrostanti le suddette espressioni, il loro retroterra culturale, valoriale e l'opportunità del loro uso dal punto di vista scientifico e politico.

In generale, il presente elaborato è organizzato secondo una struttura conica, che potremmo definire "a imbuto" o "piramide rovesciata", la quale muove quindi secondo una progressione (giuridico-geografica) dal generale al particolare. Inoltre, si è cercato di adottare un ordine cronologico quanto più rigoroso possibile, nell'intento di ripercorrere l'evoluzione del diritto e delle politiche antitratta, legandoli ai coevi sviluppi storici del fenomeno e delle società di riferimento. A tale scopo, ogni qualvolta si è reso utile ed è stato possibile, si sono aperte digressioni di natura precipuamente sociologica su questa particolare tipologia di migrazioni, che approfondissero le realtà umane dalle quali traggono spunto e sulle quali agiscono sia i provvedimenti normativi sia le azioni politiche. Il tutto senza dimenticare di svolgere le dovute riflessioni sul piano filosofico e culturale che fa da sfondo al tema in questione e che ha permesso, in definitiva, di tracciare le conclusioni dell'intero lavoro svolto.

Nel primo capitolo, dopo una breve digressione che andrà a delineare ancor meglio i contorni della materia, si ripercorreranno i modi in cui la Comunità internazionale (nelle sue varie configurazioni contemporanee) abbia provveduto a regolare e contrastare i fenomeni della tratta di esseri umani e del connesso sfruttamento sessuale. Si analizzeranno le decisioni collettive assunte dagli Stati prima e dopo la nascita della Società delle Nazioni, e poi all'interno del sistema onusiano in cui ci muoviamo ancora oggi. Particolare attenzione verrà data agli sviluppi avutisi nell'ultimo trentennio, nello specifico a quelli fioriti attorno all'approvazione della *Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale* e del *Protocollo sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini*, altresì conosciuti come Convenzione e Protocollo di Palermo. Stipulati agli albori del nuovo millennio, come si vedrà, essi attualmente definiscono il sistema antitratta internazionale all'interno del quale anche l'Italia orienta le proprie azioni in materia, per cui è impossibile non rivestano centralità nel corso della presente trattazione. Lungo questo percorso, primaria attenzione verrà data agli strumenti internazionali vincolanti (trattati, convenzioni, protocolli), ma necessario spazio avranno anche gli atti raccomandatori (ad esempio, le risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite) o i documenti prodotti da enti e soggetti internazionali, di natura governativa o non governativa, quali organizzazioni, conferenze, relatori, rappresentanti, comitati, commissioni ed agenzie od organi sussidiari dell'ONU. Speciale cura verrà posta nell'approfondimento concettuale delle disposizioni e delle pronunce, al fine di ricostruire, di volta

in volta, le premesse politiche e i ragionamenti sociologici e filosofici sui quali gli enunciati si fondano, in modo da preparare il terreno per una precisa valutazione delle conseguenze di quanto concordato nelle sedi globali.

Nel secondo capitolo lo sguardo si restringerà al quadro europeo. In questo scenario, tra le miriadi di istituzioni intergovernative che si sono occupate del tema a livello continentale (vedasi ad esempio l'OSCE) si è volutamente scelto di concentrarsi sul Consiglio d'Europa e sull'Unione europea. I motivi dettagliati di tale opzione verranno più lungamente esposti nel corso del capitolo dedicato, ma gli ordini di ragioni sono principalmente due: la vincolatività di molti degli atti adottati in seno a questi enti e il loro contributo speciale, in termini qualitativi e quantitativi, all'evoluzione del dibattito sulla tratta di persone e dell'attività *anti-trafficking* nel continente. In generale, anche in questo capitolo gran parte della trattazione riguarderà i progressi degli ultimi decenni. Il discorso sul Consiglio d'Europa avrà come perno le convenzioni di Varsavia, Lanzarote ed Istanbul, ma si evidenzieranno anche alcune preziose raccomandazioni e risoluzioni del Comitato dei ministri e dell'Assemblea parlamentare. Per quanto riguarda l'Unione europea, primaria importanza verrà data alle direttive ed ai regolamenti in materia, ma l'analisi si soffermerà anche su specifici atti o impegni presi a livello del Consiglio europeo, del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE ed in generale delle istituzioni e delle agenzie comunitarie. Come nel primo capitolo, quando funzionale alla trattazione si discuterà anche dell'attività di altre istituzioni unionali o continentali, oppure di enti non governativi di respiro europeo. In questa sezione, come nella successiva riguardante l'Italia, una delle intenzioni principali è stata l'aggiornamento minuzioso e costante del lavoro, per cui grande spazio hanno ricevuto le ultimissime iniziative in materia. Nel caso dell'Unione europea si è quindi approfondita la riconfigurazione dell'intera struttura normativa in ambito migratorio avutasi nel 2024, ed in particolare la nuova Direttiva antitratta n. 1712 del giugno scorso. Infine, sempre con l'intento di fornire una visione quanto più attuale e fedele possibile della tratta a scopo di sfruttamento sessuale nell'Europa odierna, si è proceduto ad una revisione critica delle statistiche disponibili sul fenomeno, in particolare attraverso le banche dati Eurostat.

Nel terzo capitolo la lente di analisi si stringe sull'Italia. In prima battuta, vengono esposte le varie opzioni di modelli di politiche sulla prostituzione, passate e presenti, sottolineandone le cause genetiche, i limiti ed i successi. Tale operazione sarà propedeutica ad affrontare le diverse tipologie di regimi legali adottati in Italia a partire dall'Unità per gestire il fenomeno prostitutivo ed i loro sempre più stretti legami con la tratta di esseri umani, specialmente dal finire del secolo scorso. Dopodiché, si procederà a ricostruire l'evoluzione storica del sistema anti-tratta nazionale, tenendo

costantemente in riguardo le reciproche influenze con le variazioni dei flussi migratori verso il nostro Paese. Punti principali del percorso saranno: le disposizioni dell'ordinamento penale in materia; i permessi di soggiorno disponibili per le persone coinvolte nella tratta; le misure tutelari previste in favore delle vittime ed in particolare i vari programmi assistenziali ideati; i piani nazionali antitratta prodotti nel corso degli anni dai governi italiani; i dispositivi di coordinamento tra il sistema *anti-trafficking* italiano e quello della protezione internazionale. Per ogni singolo aspetto coperto, si evidenzieranno vantaggi e svantaggi, errori storici compiuti ed eventuali rimedi apportati.

Nella seconda metà del capitolo si svolgerà una più ampia riflessione critica su successi e insuccessi della lotta italiana alla tratta, intersecando questo discorso con il dibattito politico, sociale e filosofico in merito alla gestione della prostituzione sul territorio nazionale, che da sempre costituisce un ambito di discussione importante nell'opinione pubblica nostrana. Verrà ricostruita la discussione passata ed attuale del femminismo italiano sul tema, comprese, naturalmente, le influenze sullo stesso del femminismo internazionale. In particolare, si analizzeranno i differenti orientamenti (al punto che si potrà parlare, al plurale, di *femminismi*) in merito alla questione e si vedrà come questi riflettano tracce del pensiero comune o si ripercuotano su di esso. In uno scenario presente decisamente divisivo, l'intento primario sarà quello di sondare la possibilità di convergenze e mediazioni, mantenendo come priorità i diritti delle persone coinvolte nella tratta sessuale. Successivamente, il lavoro si addentrerà nuovamente in un'ampia e profonda parte statistica, questa volta esaminando i dati Eurostat nell'ottica di analizzare con precisione e dettaglio il ruolo e la posizione dell'Italia nella scena europea rispetto all'evoluzione del fenomeno del *trafficking* a livello continentale nei decenni recenti. A seguire, si presenterà un quadro analitico quali-quantitativo sullo stato attuale del sistema antitratta italiano, tenendo come principale riferimento le verifiche effettuate dal Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta del Consiglio d'Europa (GRETA) nel corso del 2023 e integrandole, ove possibile, con gli sviluppi politici, giuridici ed amministrativi incorsi durante il 2024. Da ultimo, un ulteriore paragrafo a forte connotazione statistica esporrà e commenterà gli ultimi dati disponibili provenienti dalle rilevazioni interne alla rete antitratta nazionale, aggiornati ai mesi conclusivi dello scorso anno.

In generale, lungo tutto il capitolo, si effettueranno incursioni su specifici punti riguardanti la fenomenologia della tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale che interessa il nostro territorio, con una speciale attenzione per le storie personali delle vittime, i loro racconti di vita, le interviste condotte da vari esperti e responsabili, i resoconti di studi e ricerche effettuati sul campo. Ogni qualvolta è stato possibile e funzionale ai nostri fini, si sono voluti approfondire gli elementi socio-

economici e socio-culturali del contesto di provenienza delle persone trafficate; gli aspetti emotivi, psicologici, pratici del percorso di tratta; le strategie azionate dalla criminalità organizzata transnazionale ed in generale dai circuiti di sfruttamento, come attraverso gli strumenti di manipolazione, violenza ed inganno; le difficoltà incontrate dalle vittime nel liberarsi dei loro carnefici e nell'accesso alle reti assistenziali sul territorio. Sostanzialmente, si è voluto considerare in maniera onnicomprensiva il *ciclo della tratta*, senza privilegiare sue specifiche caratteristiche o fasi: dal reclutamento al viaggio, dall'inserimento nei circuiti di sfruttamento alla fuoriuscita dagli stessi[12]. Ovviamente, cercando di non scadere in banalità o generalizzazioni, preferendo trattare un numero minore di aspetti ma con dovere di dettaglio quando si è deciso di farlo.

Nelle conclusioni di questo lavoro si tireranno le fila degli spunti e delle riflessioni sparse lungo tutta la trattazione, cercando inoltre di proporre un rinnovato, coerente e consapevole approccio – soprattutto culturale – al fenomeno della tratta e dello sfruttamento sessuale ad essa correlato. La direttrice principale del ragionamento sarà costituita dalla ricerca di una via terza al paradigma della vittima e a quello dell'autodeterminazione, alternativamente affibbiati alle persone coinvolte nel *sex trafficking*, e rigidamente considerati come mutuamente esclusivi, ribaditi con forza e costanza in ogni occasione si parli oggi del tema nel nostro Paese (e non solo). A tale scopo, si è voluto che l'approccio dell'intero lavoro fosse intensamente multidisciplinare e particolarmente sensibile alle questioni di genere, poiché davanti a una realtà talmente sfaccettata e frammentata si può rispondere solo con una eguale varietà di strumenti e mezzi interpretativi:

> «L'eterogeneità delle traiettorie dà, dunque, luogo a un caleidoscopio di verità molteplici, mai assolutizzabili e comprensibili solo se situate. La contrapposizione manichea non permette, quindi, di cogliere la complessità e non è utile ai fini di una riflessione serena sulle radici sociali della diseguale distribuzione delle opportunità, visto che […] l'accesso al, ma anche le condizioni di vita e di lavoro nel, mercato del sesso, non sono neutre rispetto allo status.
>
> Un tipo di contrapposizione […] è rintracciabile anche nell'ambito del dibattito accademico, dove negli ultimi anni […] si è radicata la tendenza a semplificare le riflessioni intorno allo sfruttamento delle donne nei mercati del sesso tramite la costruzione di due categorie di retoriche apparentemente non conciliabili: le retoriche antitrafficking, da un lato; le critiche alle retoriche antitrafficking, dall'altro. L'enfasi, nell'uno e nell'altro caso, è spesso sulla presenza vs. assenza di agency e autodeterminazione delle donne migranti, sfruttate dalle reti criminali, che vendono sesso in cambio di denaro. Questa contrapposizione, che trae nutrimento dai posizionamenti […] tra femministe abolizioniste e pro sex work, e che a sua volta condiziona la ricerca nell'ambito dei mercati del sesso, non consente […] di cogliere complessità e ambivalenze, nonché la porosità dei confini tra coazione e autodeterminazione. Crea, inoltre, un clima poco costruttivo di "diffidenza" reciproca nel quale studiose e studiosi del settore si sentono, a volte,

[12] Cfr. F. Carchedi, op. cit., pp. 40-41.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

forzatamente incasellate/i o, comunque, spinte/i a posizionarsi in un dibattito che non prevede sfumature e nel quale non necessariamente si riconoscono»[13].

Nel cercare di liberare il campo dalle nebbie del dualismo, una delle priorità sarà «disvelare le molte continuità tra le forme di violenza presenti nei contesti di sfruttamento e la violenza di genere estranea ai mercati del sesso»[14], col fine ultimo di invitare a pensare ai soprusi insiti nelle esperienze di tratta e sfruttamento sessuale «come a una forma specifica di violenza di genere e a immaginare nuove prospettive e convergenze»[15]. Tale operazione fungerà infatti da presupposto per le risoluzioni finali che verranno avanzate.

In chiusura, tengo a presentare alcune domande di ricerca sociale che hanno funto per me da stella polare nel corso di questo lavoro, guidandomi nell'elaborazione critica di quanto letto, studiato, confrontato ed esposto. Esse sono tratte da riflessioni presentate da Abbatecola all'interno del suo libro intitolato *Trans-migrazioni. Lavoro, sfruttamento e violenza di genere nei mercati globali del sesso*, per me fonte di grande ispirazione:

«In quale tipo di mercato queste migranti esperiscono la loro attività? A quali forme di violenze sono sottoposte? Davvero riconoscere l'agency di queste donne ci basta? Il paradigma della scelta, non rischia, forse, di distogliere la nostra attenzione dal ruolo delle disuguaglianze sociali nel definire traiettorie, opzioni, condizioni di lavoro e di vita? E, infine, lo sfruttamento delle migranti nel mercato del sesso – riduttivamente indicato solo come violazione dei diritti umani – non è forse un'espressione contestualizzata di quella stessa violenza di genere che attraversa, almeno in potenza, le biografie di tutte le donne?

[…]

- Di quale mercato del sesso stiamo parlando?
- Qual è il frame culturale nel quale le donne migranti agiscono la loro *agency*?
- Fino a che punto la loro capacità di autodeterminarsi, entro e fuori le reti dello sfruttamento, è in grado di contrastare e offuscare lo stigma sociale che colpisce le donne (non gli uomini) che vendono sesso?
- Quali sono le complicità tra questo mercato, così come si configura oggi nel mondo occidentale, e un ordine di genere ancora marcatamente asimmetrico?
- Quali sono le contraddizioni rispetto alle quali i […] posizionamenti potrebbero individuare complicità e punti di contatto?»[16].

[13] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., pp. 11-12.
[14] Ivi, p. 13.
[15] Ibidem.
[16] Ivi, pp. 12, 39.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

I. *Sex trafficking* quale categoria di *human trafficking*: una storia evolutiva della sua definizione nel diritto internazionale contemporaneo.

1) Delimitazione del campo di ricerca: alcune questioni definitorie.

Affrontare criticamente il tema dello sfruttamento della prostituzione straniera impone di interfacciarsi con due nuclei tematico-concettuali del sapere e del dibattito tanto accademico quanto comune, con le loro rispettive declinazioni e interconnessioni in ambito giuridico, sociologico, politologico, economico e financo filosofico: le migrazioni e la prostituzione.

Per questo motivo, sarebbe impossibile procedere senza prima aver affrontato e sbrogliato, almeno in via provvisoria, alcune questioni definitorie elementari ma essenziali, riguardanti la tassonomia degli oggetti (e dei soggetti) della presente ricerca.

Ciò facendo, bisogna tenere presente che lo stesso percorso di questo primo capitolo, ripercorrendo l'evoluzione giuridico-internazionalistica nella materia trattata, permetterà di riempire e approfondire di significato i brevi cenni di definizione che ora si daranno. Ultimo elemento degno di nota è l'inevitabile barriera linguistica, che non permette in ogni caso di trovare un corrispettivo italiano perfettamente calzante dei termini nella lingua inglese, dominante tanto nel dibattito scientifico quanto nell'elaborazione normativa sul tema qui affrontato.

La logica impone di partire dalla figura del migrante, per la quale non esiste attualmente una definizione universalmente accettata. Si adotterà dunque la più ampia possibile, ovverosia quella utilizzata dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (IOM – *International Organization for Migration*) e quindi dalle Nazioni Unite, che definiscono come migrazione lo spostamento di persone dal loro luogo di residenza abituale verso una nuova residenza, attraversando un confine internazionale o restando comunque all'interno dello stesso Stato[1]. Il migrante è perciò colui che agisce un tale spostamento.

Tale definizione prescinde da vari elementi distintivi, tra cui lo status legale della persona in questione, la volontarietà o meno del suo spostamento, i motivi dello stesso e la lunghezza del suo soggiorno[2]. Ai fini della nostra analisi tale ampiezza concettuale rimane utile, ma si può alleggerirla facendo leva sulla separazione fra migrazioni interne e internazionali[3]. I migranti

[1] International Organization for Migration (IOM), *Key Migration Terms*, https://www.iom.int/key-migration-terms, consultato in data 28 dicembre 2024.

[2] United Nations, *Migrants*, https://www.un.org/en/fight-racism/vulnerable-groups/migrants, consultato in data 28 dicembre 2024.

[3] IOM, *Key Migration Terms*, cit., consultato in data 28 dicembre 2024.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

interni sono stati tendenzialmente esclusi dall'oggetto di ricerca di questo lavoro. Ciò non significa che nelle esperienze dei migranti internazionali di cui si dirà non possano essere esistiti – e perciò degnamente valutati – percorsi migratori interni, ma che la focalizzazione rimarrà sul passaggio, da parte loro, di frontiere statuali, e in particolare, come si vedrà nei capitoli successivi, di quelle italiane. A prescindere da questo distinguo, quel che conta tenere presente è che la tratta «è intrinsecamente legata ai processi migratori poiché implica sempre mobilità geografica entro o fuori i confini nazionali. Nel primo caso è definita tratta interna, la quale può rappresentare, a volte, un trampolino di lancio verso la tratta transnazionale»[4], della quale in questa sede ci occuperemo principalmente.

La seconda ma ancor più fondamentale distinzione verte sulla volontarietà della scelta migratoria, questione che conduce direttamente all'eterno dibattito sui concetti di *human trafficking* e *migrant smuggling*, e sulla stessa opportunità di una loro separazione concettuale. Per questioni di spazio non sarà possibile ripercorrere in questa sede la genesi dei due paradigmi e le critiche rivolte ad essi, ma si vedrà come il tema dello sfruttamento della prostituzione possa mettere in crisi, fra le altre, la rigida distinzione fra i termini di questo binomio, mostrandone la frequente nebulosità. Anche in questo caso, si è scelto di partire dalla base delle definizioni onusiane.

L'Organizzazione internazionale per le migrazioni definisce *smuggling of migrants* il procacciamento dell'ingresso irregolare di una persona in uno Stato della quale non è cittadina né residente permanente, allo scopo di ottenere, direttamente o indirettamente, un beneficio finanziario o materiale di altro tipo[5]. Il concetto quindi si riferisce al solo favoreggiamento dell'attraversamento irregolare delle frontiere di uno Stato, il cui autore, lo *smuggler* (in sostanza un agente di viaggio fuorilegge) potrebbe essere definito in italiano come "passatore", termine proveniente dall'ambito del contrabbando[6], al quale può essere approssimativamente equiparato il fenomeno dello *smuggling*.

Per la IOM, il *trafficking in persons* – o *trafficking of human beings* (THB) – riguarda invece il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'accoglienza e la ricezione di persone mediante l'uso o la minaccia dell'uso della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, di truffa, d'inganno, di abuso di potere o di una condizione di vulnerabilità o mediante il pagamento o la ricezione di pagamenti o benefici per ottenere il consenso di una persona che ha il controllo su un'altra persona,

[4] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni. Lavoro, sfruttamento e violenza di genere nei mercati globali del sesso*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2018, p. 27.
[5] IOM, *Key Migration Terms*, cit., consultato in data 28 dicembre 2024.
[6] M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 290.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

ai fini dello sfruttamento[7]. Come è evidente, tale fattispecie esclude a priori l'esistenza di una qualsivoglia forma di volontarietà della persona trafficata, e anche quando un'apparente manifestazione di essa è presente, non può essere considerata pienamente libera e spontanea.

> «Il punto decisivo consiste nel *consenso* e nella *collaborazione attiva* delle persone fatte passare attraverso le frontiere: nel caso del *trafficking* questi elementi mancano, oppure sono in vario modo estorti, mentre sono una componente imprescindibile dello *smuggling*. Distinguere la coercizione o la frode dalla scelta consapevole da parte dei soggetti coinvolti non è però sempre agevole, le zone ambigue tra questi due poli sono vaste e difficili da circoscrivere; dimostrare quindi l'assoluta soggezione alla volontà dei trafficanti, se si dà questa accezione alla "tratta", si è rivelato tutt'altro che scontato»[8].

Come si sarà già potuto notare, qui si manifestano le prime incongruenze traduttive tra terminologia scientifica italiana e inglese. Infatti, se gli operatori del *trafficking* – i *trafficker* – sono solitamente chiamati "trafficanti", la fattispecie ha assunto tradizionalmente (ma non sempre) nella nostra lingua il termine di "tratta" (estensivamente "tratta di esseri umani" o "tratta di persone") e non quello di "traffico", più generale, al quale, secondo alcuni autori come Quiroz Vitale e Spezia, possono essere ascritti criminologicamente sia il *trafficking* che lo *smuggling*[9]. Ai destinatari del *trafficking* ci si riferisce invece spesso indistintamente come "persone trafficate", "vittime del traffico"[10], "migranti trafficati"[11] o "vittime di tratta".

Sulle implicazioni filosofiche e sociologiche di tali scelte, così come sulla genesi storico-giuridica delle tassonomie riportate, si tornerà più avanti. Quel che per adesso è importante è che l'assenza o il pesante condizionamento della volontà personale costituiscono il fulcro dell'esperienza della tratta di esseri umani, entro la cui fenomenologia è quasi sempre riconducibile il tema centrale di questa tesi, a detta della stessa IOM, che nella definizione di *trafficking* conclude enunciando: «lo sfruttamento include, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù o la rimozione di organi»[12].

Al novero dei vocaboli di cui si farà uso in seguito deve quindi aggiungersi lo sfruttamento sessuale (*sexual exploitation*), che per le Nazioni Unite corrisponde a qualsiasi abuso, reale o

---

[7] IOM, *Key Migration Terms*, cit., consultato in data 28 dicembre 2024.

[8] M. Ambrosini, op. cit., p. 290.

[9] M.A. Quiroz Vitale, *La vittima straniera nel diritto vivente non violento*, "Sociologia del diritto", n. 3, 2006, pp. 201-206, 214-223.

[10] M. Ambrosini, op. cit., p. 27.

[11] Ivi, p. 289.

[12] «Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs». Trad. da IOM, *Key Migration Terms*, consultato in data 28 dicembre 2024.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

tentato, di una posizione di vulnerabilità, di potere differenziale o di fiducia, per scopi sessuali, inclusi, ma non limitati al trarre profitto economicamente, socialmente o politicamente dallo sfruttamento sessuale di un altro[13].

Tra le forme di sfruttamento sessuale quella preminente, in termini qualitativi e quantitativi, è certamente lo sfruttamento della prostituzione (*exploitation of the prostitution of others*, spesso assimilato alla *forced prostitution*, concetto che conserva alcuni tratti distintivi su cui ci soffermeremo e rimane comunque un'espressione quasi mai usata in italiano nella sua traduzione letterale di "prostituzione forzata"). L'Ufficio delle Nazioni Unite sulla droga e il crimine (UNODC – *United Nations Office on Drug and Crime*) lo definisce come l'ottenimento illecito di benefici finanziari o materiali di altro tipo dalla prostituzione di un'altra persona[14].

Per formare l'oggetto di ricerca di questo lavoro bisogna quindi procedere all'intersezione dei concetti di *human trafficking* e *sexual exploitation*, quest'ultimo declinato primariamente nella sua forma più preminente, quella della *exploitation of the prostitution of others*. Si ottiene dunque la fattispecie della "tratta di essere umani a scopo di sfruttamento sessuale" o, segnatamente, di sfruttamento della prostituzione. In inglese, essa è stata efficacemente racchiusa nella sintetica espressione *sex trafficking* – purtroppo intraducibile in italiano – la quale, pur perdendo dei gradi di profondità esplicativa, guadagna dal punto di vista dell'impatto comunicativo.

I paradigmi scientifici finora esposti sono però figli, al più, del dibattito accademico e politico della seconda metà del Novecento. Se si vuole coglierne correttamente lo sviluppo è necessario quindi tornare indietro almeno alla fine del XIX secolo, ai primordi del diritto internazionale contemporaneo[15]. Nello specifico, occorre recuperare e approfondire il nucleo tematico della schiavitù, o più precisamente della schiavitù sessuale (*sexual slavery*). Il tema della prostituzione (o più in generale della fornitura di servizi sessuali) è infatti sempre stato storicamente di natura liminale, poiché si situa per sua stessa essenza alle soglie della definizione di cosa possa intendersi effettivamente come "lavoro", mettendola peraltro in crisi, in special modo nei tempi recenti. La linea seguita in questa sede non si fonderà su un giudizio di valore, il quale sarebbe per forza di cose parziale. Un approccio più orientato si adotterà solo nei capitoli seguenti, quando ciò si renderà obbligatorio e funzionale per poter trattare degli orientamenti europei e italiani in materia.

[13] United Nations, *United Nations Protocol on Allegations of Sexual Exploitation and Abuse involving Implementing Parties*, United Nations, 21 March 2018, p. 2, par. 9, lett. a.

[14] United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Model Law against Trafficking in Persons*, United Nations, Vienna, 2009, Capitolo II, art. 5, lett. h), p. 13.

[15] Sarebbe ovviamente impossibile, per il bene della chiarezza e della lunghezza espositiva, riproporne in questa sede le vicende lungo l'intera storia umana, e probabilmente ciò non si rivelerebbe nemmeno utile ai nostri fini.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

In quella sede, pertanto, ci sarà modo anche di soffermarsi sulle visioni alternative nella discussione pubblica – passata e attuale – sul fenomeno prostituzionale. Per ora ci si limiterà a fare ricognizione di come tale questione sia stata affrontata nel dibattito internazionale, procedimento che permetterà di apprezzare di volta in volta l'orientamento assunto (o eventualmente l'astensione da qualsiasi presa di posizione) su questo tema critico, capace di oscillare tra i due punti estremi di un *continuum* ideale: la schiavitù sessuale e il *sex work*. Data la centralità della non-consensualità (totale o parziale) nella tratta a scopo di sfruttamento sessuale, la presente trattazione si focalizzerà per forza di cose sul primo dei due estremi, e su tutto ciò che può avvicinarvisi.

2) Alle origini della questione: dal XIX secolo alla Società delle Nazioni.

Il punto d'origine può essere considerato il primo *International Congress on the White Slave Trade*, organizzato a Londra dal 21 al 23 giugno 1899 dalla *National Vigilance Society*, associazione britannica fondata nel 1885 con lo scopo di combattere la prostituzione, in particolare quella minorile. In una risoluzione del 1898 l'associazione manifestava l'intento di intraprendere misure precise per la mitigazione e se possibile la soppressione del fenomeno. A questo scopo, il segretario William Alexander Coote condusse una missione di persuasione presso tutti i principali governi europei, che trovò ben consapevoli dell'importanza della questione e pronti a inviare delegazioni ufficiali al fine di discutere il tema. A causa di una titubanza dell'ultimo momento però il Governo britannico si rifiutò di presiedere l'evento. Per questo, il Congresso non può essere considerato propriamente una conferenza diplomatica, essendo stato partecipato da delegazioni della società civile dei vari Paesi[16].

Prima di procedere, è impossibile non notare la peculiarità terminologica dell'espressione *white slave trade*, riguardante quindi le sole donne europee[17], che per diversi decenni sarebbero rimaste l'unica categoria attenzionata e difesa dalla politica internazionale in materia. Ciò nondimeno, si vedrà come le elaborazioni giuridiche di questo primo periodo conterranno *in nuce* molti degli elementi – e delle criticità – poi evolutisi nei concetti accennati all'inizio di questo capitolo e non solo. Se il termine era considerato problematico già all'epoca, oggi risulta apertamente offensivo, ma «rimane fondamentale per comprendere l'evoluzione di quello che oggi s'intende per tratta di

[16] J. Allain, *White Slave Traffic in International Law*, "Journal of Trafficking and Human Exploitation", vol. 1, n. 1, Paris Legal Publishers, Zutphen (The Netherlands), 2017, pp. 2-3.

[17] Cfr. ivi, p. 1.

esseri umani in generale e, più specificamente, tratta legata allo sfruttamento sessuale, le dinamiche che hanno plasmato i suoi confini contemporanei e la lingua utilizzata per definirla»[18].

L'evoluzione del regime legale concernente la tratta di esseri umani può essere suddivisa in tre macrofasi: quella precedente alla creazione della Società delle Nazioni (1899-1919), quella compresa tra la sua nascita e il suo scioglimento (1920-1946) e quella attualmente ancora in corso, dove il ruolo preminente è stato assunto dall'Organizzazione delle Nazioni Unite[19].

Di conseguenza, la prima di queste fasi corrisponde al *white slave traffic regime*. Tornando al Congresso del 1899, esso formulò quattro proposte, con l'auspicio che si potesse concludere un accordo internazionale tra i governi maggiormente interessati, al fine di:

1) Punire, per quanto possibile con sanzioni di pari gravità, il procacciamento di donne e ragazze mediante violenza, inganno, abuso di autorità o qualsiasi altro metodo di costrizione, affinché si dedichino alla dissolutezza[20] o vi continuino;

2) Intraprendere indagini simultanee sul crimine quando i fatti che lo costituiscono si verificano in Paesi diversi;

3) Prevenire qualsiasi conflitto di giurisdizione determinando il luogo appropriato per il processo;

4) Prevedere tramite trattati internazionali l'estradizione degli accusati[21].

Le proposte congressuali muovevano dalla presa di coscienza che le cause d'impunità del traffico erano da riscontrarsi nell'assenza di uno specifico reato e di precise pene in merito, nelle differenze nella legislazione applicabile a tali condotte e soprattutto nella situazione d'impossibilità in cui si trovavano gli Stati senza procedure di estradizione per affrontare gli autori di atti commessi al di fuori del loro territorio[22].

Ultimo risultato degli incontri fu l'istituzione dell'Ufficio internazionale per la soppressione del traffico di donne e bambini[23] (IBSRWC - *International Bureau for the Suppression of the Traffic in Women and Children*), al fine di supervisionare l'esecuzione delle risoluzioni adottate dal Congresso, inclusa l'opera di convincimento di uno Stato ad assumere il ruolo di guida, tramite

[18] Trad. da J. Allain, op. cit., p. 1.
[19] Ivi, pp. 1-2.
[20] Si noti il forte moralismo dell'espressione, resa in originale col termine *debauchery*. Cfr. J. Allain, op. cit., p. 4.
[21] Cfr. ibidem.
[22] Ibidem.
[23] S. La Rocca, "La schiavitù nel diritto internazionale e nazionale", in F. Carchedi, G. Mottura, E. Pugliese (a cura di), *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, FrancoAngeli, Milano, 2003, p. 172.

la convocazione di una conferenza diplomatica ufficiale. È ciò che avrebbe fatto la Francia, indicendo la *International Conference on White Slave Traffic*, da tenersi a Parigi tra il 15 e il 25 luglio 1902. In vista di essa, il suddetto Ufficio espose quindi una serie di questioni, basate sui quattro punti del 1899 precedentemente menzionati, che si auspicava venissero fatte oggetto di delibera durante la Conferenza[24].

La sezione I di esse, riservata alle misure penali, raccomandava di introdurre, nella legislazione degli Stati le cui leggi contenessero norme insufficienti in tal senso, i seguenti reati:

a) Procacciamento o rapimento di donne minorenni finalizzato alla prostituzione, all'accesso o alla detenzione in case o luoghi malfamati[25];

b) Procacciamento o rapimento di donne maggiorenni finalizzato alla prostituzione, all'accesso o alla detenzione in case malfamate o bordelli.

In entrambe le ipotesi veniva lasciata libertà agli Stati in merito alla fissazione delle pene, ma se nel caso delle ragazze minorenni andava previsto un incremento delle sanzioni qualora il reato fosse accompagnato da violenza, minacce, inganno, abuso d'autorità o qualsiasi altro mezzo di costrizione, la sussistenza di tali elementi risultava necessaria per il costituirsi del reato nei confronti delle donne maggiorenni[26].

Questo differenziale avrebbe avuto lunga permanenza nella storia del diritto sulla tratta e fin da questa sua prima formulazione venne criticato da alcune parti. I termini utilizzati per definire il reato invece, così come gli elementi di condizionamento della volontà, come è evidente, erano già molto simili alle definizioni attuali. Le formulazioni embrionali del periodo 1899-1902 sarebbero restate quindi lo scheletro su cui costruire molta dell'architettura normativa del secolo a venire[27].

A seguire, la sezione II raccomandava la stipula di una convenzione internazionale che affrontasse i seguenti punti:

1) Competenza delle azioni penali;

2) Estradizione dei rei e dei loro complici;

3) Esecuzione, con il minimo ritardo possibile, dei mandati di arresto e delle rogatorie;

[24] J. Allain, op. cit., p. 4.

[25] L'espressione in originale è *houses or places of ill-fame*, di chiara impronta moralistica, traducibile in italiano anche come "case o luoghi di perdizione", "di malaffare", "tristemente noti" o "famigerati".

[26] J. Allain, op. cit., p. 5.

[27] Ivi, pp. 8-10.

4) Supervisione della partenza e dell'arrivo di persone sospettate delle pratiche condannate e delle loro vittime; trasmissione delle informazioni ai governi interessati riguardo al domicilio di queste ultime e al loro rimpatrio;

5) Istruzioni da dare agli agenti diplomatici o consolari dei vari governi stranieri[28].

Si giunse così alla Conferenza internazionale di Parigi, a quasi esclusiva partecipazione dei maggiori Stati europei, Regno d'Italia incluso. Il risultato non fu ancora uno strumento giuridico vincolante, ma furono allora approvati e sottoposti ai rispettivi governi tre testi seminali: un progetto di convenzione internazionale, il Protocollo finale (non vincolante) ad esso annesso con funzione interpretativa e un progetto di accordo.

Nel corso dei lavori, il dibattito si soffermò spesso su questioni terminologiche. Il delegato italiano, il Marchese Palucci de Calboli, fece notare che l'espressione *white slave traffic* fosse da considerarsi impropria, poiché il termine *white* non si applicava alla generalità delle donne e la nozione di *slave traffic* implicava l'esistenza di un processo di import/export, non sempre presente nel crimine in questione, che a detta di tutti i delegati non poteva quindi essere considerato di sola natura internazionale, ma anche interna[29].

I rappresentanti constatarono le criticità del concetto così formulato, che infatti non è presente nei corpi dei testi adottati, ma decisero di mantenerlo nei titoli e nei preamboli per mancanza di una reale alternativa e per la popolarità stessa del suo significato, in cui tutti gli Stati potevano riconoscere un male comune da estirpare a tutti i costi[30]. Negli atti della Conferenza all'espressione venne anche data una definizione precisa, che incredibilmente corrisponde a una prima embrionale versione di quella data oggi alla tratta di esseri umani: «[il *white slave traffic*] è commesso da chiunque, per soddisfare le passioni di un altro, abbia procurato, indotto o fuorviato una donna o una ragazza con intento immorale»[31].

Ancora, i delegati individuarono già all'epoca una delle caratteristiche tipiche del fenomeno (che lo rende così complesso da combattere), ossia la continuità:

«Le fasi consecutive che potrebbe comportare possono svolgersi all'interno dei confini di un solo Paese o in più paesi. Non c'è unità di luogo. Questo traffico criminale è internazionale: il corpo umano è trattato e scambiato come

[28] J. Allain, op. cit., p. 5.
[29] Ivi, p. 7.
[30] Ivi, p. 8.
[31] Trad. da ivi, p. 9.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

merce; i trafficanti che vi partecipano hanno agenzie, depositi, corrispondenti, uffici di esportazione e persino un loro codice. Per raggiungerli, la mano della giustizia deve colpirli ovunque venga commesso un reato»[32].

Molte discussioni generò invece il punto del consenso. Se vi era unanimità riguardo al fatto che per le donne minorenni l'esistenza del crimine prescindesse dalla manifestazione del loro consenso, per il solo fatto dell'induzione alla prostituzione, ciò non valeva per le donne maggiorenni, i cui trafficanti sarebbero stati puniti solo nell'eventualità dell'uso di mezzi coercitivi o dell'inganno. Ancora una volta fu il rappresentante italiano a manifestare una visione progressista – ma purtroppo minoritaria – volendo sancire la punibilità della tratta a scopo di sfruttamento sessuale senza che l'età della vittima costituisse un elemento di discrimine. Alla diatriba si trovò comunque un parziale rimedio tramite il Protocollo finale, che statuiva come le soglie stabilite dagli articoli in questione andassero considerate come un "minimo". Gli Stati rimanevano assolutamente liberi di abbassare la loro soglia di tolleranza punendo, ad esempio, i trafficanti anche nei casi di donne di maggiore età indotte a prostituirsi senza metodi coercitivi o manipolativi. Infine, anche quello della "razza" non andava più considerato come un requisito rilevante a identificare le categorie di donne meritevoli di protezione, difendibili – teoricamente – nella loro generalità[33].

Dei testi adottati nel 1902, la bozza di accordo si sarebbe presto trasformata nell'Accordo internazionale per la soppressione del traffico delle bianche (*International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic*) o più semplicemente Accordo internazionale di Parigi[34], città in cui venne firmato il 18 maggio 1904 dagli Stati contraenti, tra cui vi fu l'Italia. Nell'Accordo – il primo strumento internazionale in materia, entrato in vigore il 18 luglio 1905 – vennero convogliate tutte le previsioni di misure di tipo amministrativo atte a contrastare il traffico. L'ottenimento del consenso dei contraenti su di esse poté essere rapido proprio grazie alla loro natura, che non implicava adozioni o modifiche legislative da parte dei parlamenti nazionali. Queste, invece, formavano il contenuto della bozza di convenzione internazionale del 1902, che avrebbe richiesto più tempo prima di essere approvata definitivamente. Non si voleva paralizzare l'attività di lotta alla tratta, permettendo alle autorità statali di azionare il prima possibile tutte le contromisure disponibili[35].

L'Accordo è costituito da nove articoli e un Preambolo, che dichiara la volontà degli Stati contraenti, «desiderosi di garantire alle donne maggiorenni che hanno subìto abusi o costrizioni,

[32] Trad. da J. Allain, op. cit., p. 9.
[33] Ivi, pp. 9-16.
[34] S. La Rocca, op. cit., p. 172.
[35] J. Allain, op. cit., pp. 19-22.

così come alle donne e ragazze minorenni, una protezione effettiva contro il traffico criminale noto come *white slave traffic*»[36]. Nell'art. 1 le Parti si impegnano a «istituire o designare un'autorità incaricata del coordinamento di tutte le informazioni relative al reclutamento di donne o ragazze per scopi immorali all'estero; tale autorità avrà il potere di corrispondere direttamente con i dipartimenti omologhi istituiti in ciascuno degli Stati contraenti»[37].

All'art. 2 si prevede la sorveglianza di stazioni, porti e vie di comunicazione volta all'individuazione dei trafficanti e, sempre a questo scopo, l'istruzione dei funzionari, delle forze dell'ordine e di qualsiasi soggetto qualificato al fine di ottenere tutte le informazioni che possano condurre alla scoperta del traffico criminale[38].

Gli Stati devono mettersi in condizione di poter ricevere le dichiarazioni delle donne o delle minori straniere che svolgono attività di prostituzione, in modo da stabilire la loro identità, il loro stato civile e l'identità di chi le ha indotte a lasciare il Paese d'origine, alle cui autorità andrebbero comunicate le informazioni ottenute, in vista di un futuro rimpatrio, qualora la persona lesa – o chi ne fa le veci – ne faccia richiesta (art. 3), e al quale le Parti si impegnano a contribuire anche economicamente, se la vittima versa in stato d'indigenza (art. 4). Infine, gli Stati si impegnano a esercitare la supervisione su uffici e agenzie d'impiego per donne e ragazze all'estero (art. 6)[39].

Dopo otto anni dalla prima bozza di convenzione, il clima internazionale fu maturo per la convocazione, il 18 aprile 1910, nuovamente a Parigi, della *Second International Conference for the Suppression of the White Slave Traffic*, allo scopo di stipulare finalmente uno strumento internazionale vincolante, che sarebbe stato la Convenzione per la soppressione del traffico delle bianche[40] (*International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic*). La versione finale non risultò poi essere così diversa dalla stesura originaria, ma la Conferenza fu utile a sciogliere finalmente un nodo cruciale: la fissazione di un'età minima quale linea di demarcazione fra donne maggiorenni e minorenni[41].

Il primo articolo della Convenzione statuisce: «chiunque, per soddisfare le passioni altrui, abbia assunto, rapito o indotto, anche con il suo consenso, una donna o una ragazza minorenne per scopi immorali, anche quando i vari atti che nel loro insieme costituiscono il reato siano stati commessi

[36] Trad. da United Nations, *International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic, signed at Paris on 18 May 1904, amended by the Protocol signed at Lake Success, New York, 4 May 1949*, Lake Success (New York), 1950.
[37] Trad. da ivi, art. 1.
[38] Ivi, art. 2.
[39] Ivi, artt. 3-4, 6.
[40] S. La Rocca, op. cit., p. 172.
[41] J. Allain, op. cit., pp. 23-26.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

in Paesi diversi, sarà punito»[42]. La formulazione è identica a quanto già concordato nel 1902, eccetto per l'attenzione posta in chiusura al carattere di continuità del reato in territori statuali differenti, punto che era comunque stato anch'esso trattato nelle prime discussioni parigine.

L'articolo seguente – dedicato alle donne maggiorenni – è uguale in molti punti, ma vi si rimuove la menzione della nullità del consenso, che diviene quindi elemento invalidante qualora presente, e per tale motivo si aggiungono le cause costrittive condizionanti già più volte ricordate[43].

Ciò detto, si può comprendere come la determinazione dell'età distintiva fra le due categorie fosse un oggetto di discussione della massima importanza, poiché la ricaduta su di una o sull'altra sponda produce un cambiamento considerevole del regime giuridico spettante ai soggetti in questione, trafficate e trafficanti. Inizialmente, si era pensato di lasciare la questione alla libera fissazione da parte delle leggi dei singoli Stati, ma ciò avrebbe portato a disastrosi risultati per l'efficacia della Convenzione stessa, quali la disomogeneità delle pene per i medesimi reati o teoricamente anche l'impunità dei trafficanti a seconda degli Stati in cui avrebbero condotto le diverse operazioni. Seppur la statuizione rimanesse in parte arbitraria, i contraenti decisero quindi di stabilire a vent'anni la soglia minima per la determinazione della maggiore età[44]. Ne viene fatta menzione alla lettera "B" del Protocollo finale allegato alla Convenzione[45], per il quale i Paesi restano liberi di fissare, tramite leggi nazionali, un'età maggiore per la protezione delle minori, a patto che sia la stessa per le ragazze di ogni nazionalità: specificazione superflua a un secolo di distanza, ma che dice molto sui rischi di discriminazione razziale delle vittime al tempo esistenti.

Le Parti concordarono poi di aggiornare le loro legislazioni qualora non fossero adeguate a punire i suddetti reati e di prendere le misure necessarie in tal senso (art. 3); di comunicarsi tali novazioni (art. 4) e soprattutto – ai fini del funzionamento dell'intera architettura normativa – di includere i crimini puniti dalla Convenzione tra quelli passibili di estradizione (art. 5) e di trasmettersi a vicenda le rogatorie necessarie attraverso comunicazioni dirette tra le rispettive autorità giudiziarie o, in alternativa, per le vie diplomatico-consolari (art. 6). Si previde, inoltre, un dovere di notifica delle sentenze riguardanti i casi di tratta qualora gli atti integranti le

[42] Trad. da United Nations, *International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic signed at Paris on 4 May 1910, amended by the Protocol signed at Lake Success, New York, 4 May 1949*, Lake Success (New York), 4 May 1949, art. 1.

[43] Ivi, art. 2.

[44] J. Allain, op. cit., pp. 26-27.

[45] United Nations, *International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic*, cit., Annex, Final Protocol, lett. B.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

fattispecie di reato fossero avvenuti in Paesi differenti (art. 7). Infine, venne deciso che l'adesione alla Convenzione avrebbe comportato *ipso facto* l'accesso anche all'Accordo del 1904 (art. 8)[46].

Il Protocollo finale contiene ulteriori interessanti novità e specificazioni. Viene ricordato come le formulazioni degli articoli 1 e 2 vadano intese come "minimi", per cui nulla vieta ai governi di punire reati similari, come l'assunzione di donne maggiorenni con le stesse finalità anche in assenza d'inganno o coercizione (lett. A). Per quanto riguarda le pene, «la legge deve prevedere, in tutti i casi, una condanna alla reclusione, senza pregiudizio per altre sanzioni principali o accessorie; deve inoltre tenere conto, indipendentemente dall'età della vittima, delle varie circostanze aggravanti che possono influire sul caso particolare, come quelle menzionate nell'articolo 2»[47] o il fatto che la vittima abbia effettivamente portato a compimento quelle che nel testo originale vengono chiamate "pratiche immorali" (lett. C). In chiusura, si ricorda che «il caso di trattenimento di una donna o di una giovane in un bordello contro la sua volontà, nonostante la sua gravità, non può essere incluso nella presente Convenzione, perché è esclusivamente una questione di legislazione interna»[48] (lett. D)[49].

La Conferenza si chiuse il 2 maggio 1910, il trattato venne concluso il 4 maggio seguente (anche questa volta l'Italia fu tra i firmatari) ed entrò in vigore l'8 agosto 1912. Nonostante la strada da fare fosse ancora lunga, soprattutto dal punto di vista dell'implementazione di quanto stipulato, il passo era storico: con l'Accordo (1904) e la Convenzione (1910) la comunità internazionale procedeva alla prima criminalizzazione della tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale. Non solo: quanto stipulato a livello interstatale imponeva di riflesso ai singoli Paesi di adeguare i propri ordinamenti, producendo a cascata una iniziale e basilare omologazione delle normative, quantomeno in Occidente[50].

Bisognerà attendere più di un decennio prima di veder nascere la Convenzione di Ginevra per la repressione della tratta di donne e fanciulli (*International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children*), adottata il 30 settembre 1921 dalla Società delle Nazioni. Ci troviamo ora nella seconda fase del regime giuridico internazionale concernente la tratta. La nuova Convenzione costituisce in sostanza un aggiornamento dei due strumenti creati negli Anni '10, i quali rappresentano ormai il termine di riferimento, al punto che i contraenti del 1921 si impegnano innanzitutto ad accedervi il prima possibile (art. 1). L'età-limite dalla quale iniziare a considerare

[46] United Nations, *International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic*, cit., artt. 3-8.
[47] Trad. da ivi, Annex, Final Protocol, lett. C.
[48] Trad. da ivi, lett. D.
[49] Ivi, lett. A, C-D.
[50] J. Allain, op. cit., pp. 29-30.

i soggetti maggiorenni viene alzata a ventuno anni (art. 5), ma la novità più dirompente è senza dubbio l'inclusione, tra le categorie protette, dei minori di entrambi i sessi (art. 2). Le Parti concordano sul mettere in campo tutte le misure necessarie non solo a punire il crimine, ma anche i tentativi di portarlo a termine e i vari atti preparatori (art. 3). Vengono menzionati esplicitamente i primi, elementari, metodi di prevenzione, segnatamente l'affissione – nei porti e nelle stazioni ferroviarie – di avvertimenti diretti a donne e minori sul pericolo di tratta, indicanti luoghi dove essi potessero trovare alloggio e aiuto (art. 7)[51].

È interessante notare che l'Italia, al momento della firma, non impegnò anche le colonie all'applicazione del trattato, ma lo fece solo successivamente ratificandolo – con validità per i soli possedimenti coloniali – il 27 luglio 1922, condizionando però l'adesione a un abbassamento dell'età-limite a sedici anni. La ratifica valente per il solo territorio nazionale in senso stretto si ebbe invece il 30 giugno 1924[52].

In quello stesso anno, la Società delle Nazioni creò la Commissione temporanea contro la schiavitù, allo scopo di rendere il fenomeno oggetto di uno specifico intervento internazionale. Ciò condusse a un avvenimento di fondamentale importanza per l'evoluzione giuridica qui ricostruita, ovverosia l'approvazione (sempre a Ginevra), il 25 settembre 1926, della Convenzione sulla schiavitù (*Slavery Convention*). In essa, per la prima volta in assoluto, viene definito giuridicamente il concetto di schiavitù (*slavery*), come «lo stato o condizione di un individuo sul quale sono esercitate le prerogative del diritto di proprietà o alcune di esse»[53] (art. 1.1). Vi trova precisa formulazione anche la fattispecie della tratta, o più puntualmente "tratta degli schiavi" (*slave trade*), che include «ogni atto di cattura, acquisto o cessione di un individuo al fine di ridurlo in schiavitù; ogni atto di acquisto di uno schiavo al fine di venderlo; ogni atto di cessione a scopo di vendita o scambio di uno schiavo acquistato al fine di farne oggetto di vendita o scambio e, in generale, ogni atto che costituisca commercio o trasporto di schiavi»[54] (art. 1.2).

Gli Stati Parte si impegnano a prevenire e reprimere la tratta degli schiavi[55] (art. 2, lett. a), a conseguire «progressivamente e al più presto possibile, la completa abolizione della schiavitù in

[51] League of Nations, *International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children*, Geneva, 30 September 1921, artt. 1-3, 5, 7.

[52] United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VII-3&chapter=7&clang=_en, consultato in data 3 gennaio 2025.

[53] S. La Rocca, op. cit., p. 169.

[54] Trad. da United Nations, *Slavery Convention*, Geneva, 25 September 1926, art. 1.2.

[55] Ivi, art. 2, lett. a).

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

tutte le sue forme»[56] (art. 2, lett. b), a fornirsi reciprocamente assistenza a tale scopo[57] (art. 4) e a «adottare tutte le misure idonee a prevenire e reprimere l'imbarco, lo sbarco e il trasporto di schiavi nelle loro acque territoriali e su tutte le imbarcazioni battenti le rispettive bandiere»[58] (art. 3). Infine, i contraenti si impegnano ad introdurre nei loro diritti interni norme che impongano pene severe a chi violi i princìpi della Convenzione (art. 6) e a comunicarsi vicendevolmente le leggi e i regolamenti volti a tale implementazione[59] (art. 7).

Non siamo ancora davanti a una definizione specifica e dettagliata della schiavitù sessuale, ma la Convenzione (ratificata dall'Italia con il R.D. n. 1723 del 26 aprile 1928) ha finalmente circoscritto la concezione di pratica schiavistica, entro la quale essa – in qualità di sua sottocategoria – può inserirsi. Nonostante il trattato costituisca uno spartiacque per il diritto internazionale e da una certa ottica anche il punto d'arrivo di secoli di lotta alla schiavitù, esso non è esente da limiti, in particolare la mancanza di meccanismi di supervisione della condotta statale, che avrebbe inficiato nei tempi a venire l'incidenza pratica di quanto deciso a Ginevra[60].

La disparità di trattamento (sottolineata in precedenza) fra minori e donne maggiorenni in merito alla loro salvaguardia viene definitivamente cancellata dalla Convenzione di Ginevra per la repressione della tratta di donne maggiorenni (*International Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age*), siglata l'11 ottobre 1933, ove si dichiara la punibilità di «chiunque, al fine di soddisfare le passioni di un'altra persona, abbia procurato, indotto o fuorviato, anche con il suo consenso, una donna o una ragazza adulta per scopi immorali da realizzarsi in un altro Paese»[61] (art. 1).

Le Parti, inoltre, fanno specificazione delle informazioni e dei documenti da trasmettersi riguardo alle persone che abbiano commesso, o tentato di commettere, uno dei reati previsti dalla Convenzione o dai trattati del 1910 e del 1921. Infatti, i vari strumenti internazionali stipulati in materia sono percepiti già come una sorta di sistema unico e progressivo, in cui ogni nuova intesa viene concatenata alle precedenti, e in un certo senso anche condizionata da esse (art. 3). L'elenco (non tassativo) delle trasmissioni da effettuarsi include quelle relative al casellario giudiziale, insieme a qualsiasi informazione utile e disponibile riguardo al reo, come il suo stato civile, la sua descrizione, le sue impronte digitali, la sua fotografia, i suoi metodi operativi e i registri di polizia

[56] S. La Rocca, op. cit., p. 170.
[57] United Nations, *Slavery Convention*, cit., art. 4.
[58] Trad. da ivi, art. 3.
[59] Ivi, artt. 6-7.
[60] S. La Rocca, op. cit., pp. 169-170.
[61] League of Nations, *International Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age*, Geneva, 11 October 1933, art. 1.

(lett. a), oltre ai dettagli di eventuali misure di rifiuto d'ingresso o di espulsione che possano essere state applicate nei suoi confronti (lett. b)[62]. L'Italia non ha mai ratificato la Convenzione del 1933[63], ma ha provveduto direttamente a aderire al suo trattato emendativo dopo la fine della Seconda guerra mondiale, quando esso fu stipulato sotto l'egida delle Nazioni Unite.

3) La tratta nel sistema ONU (1945-1990).

Si giunge così all'ultima delle grandi fasi evolutive del regime giuridico concernente la tratta, che vede l'ONU protagonista e può suddividersi ulteriormente a seconda della linea direttiva intrapresa da essa. In un primo momento, corrispondente al periodo che va dalla sua nascita a tutti gli Anni '50, l'Organizzazione si concentrò infatti sull'aggiornare gli accordi preesistenti per adeguarli e quindi integrarli al nuovo sistema della Comunità internazionale, in vista di una loro quanto più possibile estesa universalizzazione. In alcuni casi, si procedette alla conclusione di strumenti che sostituivano – in tutto o in parte – quelli passati vertenti sulle omologhe materie.

Primo fra tutti venne siglato il Protocollo emendativo della Convenzione di Ginevra per la repressione della tratta di donne e fanciulli e della Convenzione di Ginevra per la repressione della tratta di donne maggiorenni (*Protocol to amend the Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children, concluded at Geneva on 30 September 1921, and the Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age, concluded at Geneva on 11 October 1933*), stipulato il 12 novembre 1947 a Lake Success, nei pressi di New York. Con esso, le Nazioni Unite non facevano altro che sostituirsi alla Società delle Nazioni in tutte le funzioni attribuitegli dal trattato, oltre che eseguire tutte le dovute modifiche formali e procedurali necessarie a inserirlo nel nuovo sistema internazionale[64].

Tra gli eventi storici di grande portata innovativa non si può certo non menzionare la pubblicazione – l'anno seguente – della Dichiarazione universale dei diritti umani (UDHR - *Universal Declaration of Human Rights*), proclamata a Parigi dall'Assemblea generale delle

[62] League of Nations, *International Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age*, cit., art. 3.

[63] United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VII-5&chapter=7&clang=_en, consultato in data 4 gennaio 2025.

[64] Cfr. United Nations, *Protocol to amend the Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children, concluded at Geneva on 30 September 1921, and the Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age, concluded at Geneva on 11 October 1933*, Lake Success (New York), 12 November 1947.

Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 con la Risoluzione 217. Ai fini della presente trattazione, meritano risalto, in particolare, le seguenti affermazioni:

- «Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti»[65] (art. 1);
- «Ogni individuo è titolare di tutti i diritti e le libertà enunciati nella presente Dichiarazione, senza alcuna distinzione di sorta, come razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o di altro tipo, origine nazionale o sociale, proprietà, nascita o altro status»[66] (art. 2);
- «Tutti hanno diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della propria persona»[67] (art. 3);
- «Nessun individuo potrà essere tenuto in stato di schiavitù o di servitù; la schiavitù e la tratta degli schiavi saranno proibiti sotto qualsiasi forma»[68] (art. 4);
- «Tutti sono uguali davanti alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, alla stessa protezione da parte della legge. Tutti hanno diritto alla protezione contro ogni discriminazione che violi la presente Dichiarazione e contro qualsiasi incitamento a tale discriminazione»[69] (art. 7);
- «Tutti hanno diritto a un rimedio effettivo da parte dei tribunali nazionali competenti per atti che violano i diritti fondamentali a loro riconosciuti dalla costituzione o dalla legge»[70] (art. 8);
- «Tutti hanno diritto alla libertà di movimento e di residenza all'interno dei confini di ogni Stato. Tutti hanno diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, e di ritornarvi»[71] (art. 13, parr. 1-2);
- «Uomini e donne maggiorenni, senza alcuna limitazione dovuta a razza, nazionalità o religione, hanno il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia. Hanno diritto a pari diritti riguardo al matrimonio, durante il matrimonio e alla sua dissoluzione. Il matrimonio deve essere contratto soltanto con il libero e pieno consenso dei futuri sposi»[72] (art. 16, parr. 1-2);
- «Tutti hanno il diritto di possedere proprietà, sia individualmente che in associazione con altri. Nessuno può essere privato arbitrariamente della propria proprietà»[73] (art. 17);
- «Ogni individuo, come membro della società, ha il diritto alla sicurezza sociale ed è intitolato alla realizzazione, attraverso l'impegno nazionale e la cooperazione internazionale e in conformità con l'organizzazione e le risorse di ciascuno Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili per la sua dignità e il libero sviluppo della sua personalità»[74] (art. 22);

[65] S. La Rocca, op. cit., p. 170.
[66] Trad. da United Nations General Assembly, *A/RES/217 (III)*. *International Bill of Human Rights*, Paris, 10 December 1948, Part A, Universal Declaration of Human Rights, art. 2.
[67] Trad. da ivi, art. 3.
[68] S. La Rocca, op. cit., p. 170.
[69] Trad. da United Nations General Assembly, op. cit., art. 7.
[70] Trad. da ivi, art. 8.
[71] Trad. da ivi, art. 13, parr. 1-2.
[72] Trad. da ivi, art. 16, parr. 1-2.
[73] Trad. da ivi, art. 17.
[74] Trad. da ivi, art. 22.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

- «Tutti hanno diritto a un ordine sociale e internazionale in cui i diritti e le libertà enunciati nella presente Dichiarazione possano essere pienamente realizzati»[75] (art. 28).

L'anno seguente fu cruciale per lo sviluppo della normativa riguardante la tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale. Innanzitutto, il 4 maggio 1949, sempre a Lake Success, fu stipulato il Protocollo emendativo dell'Accordo internazionale per la soppressione del traffico delle bianche e della Convenzione per la soppressione del traffico delle bianche (*Protocol amending the International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic, signed at Paris, on 18 May 1904, and the International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic, signed at Paris, on 4 May 1910*), che sostanzialmente aveva per i due trattati d'inizio secolo le medesime funzioni svolte dal Protocollo del 1947 per le convenzioni di Ginevra[76].

La vera pietra miliare fu però la Convenzione per la soppressione del traffico di persone e lo sfruttamento della prostituzione altrui[77] (*Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others*), contenuta nella Risoluzione 317 del 2 dicembre 1949[78] e siglata definitivamente il 21 marzo 1950, ancora una volta a Lake Success[79]. Vengono definitivamente abbandonate le espressioni moralistiche d'inizio XX secolo e si usa solamente e inequivocabilmente il termine 'prostituzione' (*prostitution*). Vengono accolti tutti i progressi giuridici avutisi in materia nei cinquant'anni precedenti, per la prima volta la tratta viene appellata con l'espressione odierna di *traffic in persons*, al quale però la Convenzione non si limita, menzionando esplicitamente lo sfruttamento della prostituzione, anche questa novità assoluta.

Le Parti concordano di punire chiunque, allo scopo di soddisfare le passioni di un terzo, assuma, prepari o svii un'altra persona a scopo di prostituzione o ne sfrutti tale attività, anche con il suo consenso (art. 1), o altresì chiunque possieda, diriga o consapevolmente finanzi o contribuisca a finanziare un bordello, dia o prenda in affitto intenzionalmente, interamente o in parte, un edificio o un altro luogo per la prostituzione di terzi (art. 2)[80]. I tentativi di compiere i suddetti reati, così come i loro atti preparatori, devono altresì essere puniti (art. 3). Gli imputati sono considerati passibili di estradizione (art. 4) e le condanne precedentemente pronunciate in Stati esteri per i crimini coperti dalla Convenzione dovranno esser prese in considerazione ai fini di stabilire la

[75] Trad. da United Nations General Assembly, op. cit., art. 28.

[76] Cfr. United Nations, *Protocol amending the International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic, signed at Paris, on 18 May 1904, and the International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic, signed at Paris, on 4 May 1910*, Lake Success (New York), 4 May 1949.

[77] S. La Rocca, op. cit., p. 172.

[78] United Nations General Assembly, *A/RES/317 (IV)*, 2 December 1949.

[79] United Nations, *Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others*, Lake Success (New York), 21 March 1950.

[80] S. La Rocca, op. cit., p. 172.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

recidività e privare il reo dell'esercizio dei diritti civili (art. 7). A tutela delle vittime di nazionalità diversa da quella dello Stato dove si svolge il procedimento giudiziario (alla luce dei fatti, la stragrande maggioranza), si prevede che nei casi in cui le persone offese abbiano diritto, secondo la legge nazionale, di costituirvisi come parti, ne godranno alle stesse condizioni dei cittadini di quel Paese (art. 5). Vengono ribadite o regolate più dettagliatamente le procedure di cooperazione giudiziaria, tra le forze dell'ordine e di scambio d'informazioni fra le autorità nazionali competenti degli Stati Parte (artt. 9-15, 18), i quali s'impegnano «a prendere o a promuovere, attraverso i loro servizi pubblici e privati in ambito educativo, sanitario, sociale, economico e altri servizi correlati, misure per la prevenzione della prostituzione e per la riabilitazione e l'integrazione sociale delle vittime della prostituzione»[81] e dei reati di tratta (art. 16)[82].

All'art. 17 si evidenziano le questioni dell'emigrazione e dell'immigrazione in rapporto al fenomeno della tratta di esseri umani. Per quanto possa apparire ovvio, mai prima di allora si era sottolineata in maniera così palese tale connessione, che poteva soltanto dedursi implicitamente dalle formulazioni dei trattati. A motivo di ciò, quanto già pattuito in precedenza in materia di regolazione, supervisione e controllo dei flussi migratori viene aggiornato e specificato. In particolare, i contraenti s'impegnano a introdurre le regolamentazioni necessarie per la protezione degli immigrati o emigranti, e in particolare di donne e bambini, sia al luogo di arrivo e di partenza che durante il viaggio (par. 1); organizzare una pubblicità adeguata per avvertire il pubblico dei pericoli della tratta (par. 2); adottare misure idonee a garantire la sorveglianza delle stazioni ferroviarie, degli aeroporti, dei porti marittimi e lungo il percorso, nonché di altri luoghi pubblici, al fine di prevenire il traffico (par. 3) e affinché le autorità competenti siano informate dell'arrivo di persone che appaiono, a prima vista, come principali responsabili, complici o vittime di tale traffico (par. 4)[83].

L'art. 19 raccoglie e specifica le formulazioni contenute in trattati precedenti riguardo alle procedure per il rimpatrio delle vittime di tratta, che può effettuarsi solo con l'accordo dello Stato di destinazione e se la persona o i soggetti di lei responsabili hanno manifestato la propria volontà in tal senso oppure se essa è stata fatta oggetto di un procedimento d'espulsione (par. 2). Nel periodo che precede il rimpatrio, grava sullo Stato ospitante l'obbligo di provvedere alle necessità di cura e mantenimento delle vittime (par. 1)[84].

[81] United Nations, *Convention for the Suppression of the Traffic*, cit., art. 16.
[82] Ivi, artt. 3-5, 7-16, 18.
[83] Ivi, art. 17; S. La Rocca, op. cit., pp. 172-173.
[84] S. La Rocca, op. cit., p. 173; United Nations, *Convention for the Suppression of the Traffic*, cit., art. 19.

Nonostante la riconosciuta importanza storico-giuridica e teorico-concettuale della Convenzione, non si può dire che essa abbia ricevuto l'approvazione generale della comunità internazionale. Le ratifiche attualmente pervenute sono infatti 82[85], meno della metà del numero degli Stati membri delle Nazioni Unite. Il motivo è da riscontrarsi nell'orientamento assunto dal testo, tendenzialmente abolizionista, per cui «il reato da perseguire è lo sfruttamento della prostituzione: né coloro che si prostituiscono, né i clienti sono infatti punibili. La filosofia che permea la Convenzione accetta la prostituzione solo se è il risultato di una scelta personale, privata» [86] e al più può prevedere l'assunzione di misure preventive o disincentivanti, ma assolutamente non repressive o addirittura criminalizzanti. Vi si afferma l'illegittimità delle case di tolleranza, l'esigenza di depenalizzare la prostituzione e la necessità di tutelare e assistere le vittime. Tali posizioni si scontrarono inevitabilmente con l'opposta visione proibizionista, al tempo come oggi condivisa da molti Paesi. In aggiunta, risulta ancora mancare un appropriato sistema di monitoraggio dell'adozione di provvedimenti applicativi in rispetto degli impegni assunti dalle Parti. La miscela di crepe tanto in ambito concettuale quanto strutturale ha reso tale strumento, in definitiva, debole nell'attuazione[87]. In ogni caso, la Convenzione di Lake Success entrò in vigore il 25 luglio 1951. Fu recepita nell'ordinamento italiano il 23 novembre 1966, con la Legge n. 1173, di autorizzazione alla ratifica[88]. L'entrata in vigore nel nostro Paese si ebbe però solamente molti anni più tardi, nel 1980[89].

Negli anni seguenti intervennero novazioni della normativa internazionale anche in materia di schiavitù. Il 7 dicembre 1953, a New York, venne concluso il Protocollo emendativo della Convenzione sulla schiavitù (*Protocol amending the Slavery Convention signed at Geneva on 25 September 1926*), che, come quelli omologhi già descritti, ebbe la semplice funzione di inserire le modificazioni formali necessarie al nuovo sistema internazionale[90].

Il 7 settembre 1956 fu adottata a Ginevra la Convenzione supplementare sull'abolizione della schiavitù, della tratta di schiavi, e delle istituzioni e pratiche assimilabili alla schiavitù (*Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and*

[85] United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=vii-11-a&chapter=7&clang=_en, consultato in data 5 gennaio 2025.

[86] P. Monzini, *Il mercato delle donne. Prostituzione, tratta e sfruttamento*, Donzelli, Roma, 2002, p. 89.

[87] S. La Rocca, op. cit., p. 173.

[88] Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U.), Serie generale, anno 108°, n. 5, Roma, 7 gennaio 1967, *Legge 23 novembre 1966, n. 1173*, p. 83.

[89] United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=vii-11-a&chapter=7&clang=_en, consultato in data 16 gennaio 2025.

[90] United Nations, *Protocol amending the Slavery Convention signed at Geneva on 25 September 1926*, New York, 7 December 1953.

Practices Similar to Slavery), altresì conosciuta semplicemente col nome di Convenzione supplementare. Oltre ad una riaffermazione d'intenti (nel Preambolo), i contraenti esprimono la volontà di voler giungere alla completa abolizione o all'abbandono di una serie di istituti e pratiche assimilabili alla schiavitù, attraverso l'adozione di apposite misure, legislative e non solo (art. 1). Così facendo, il campo d'applicazione della Convenzione viene ampliato e rafforzato. Ai nostri fini è bene ricordare l'istituto della servitù da debito, cioè:

«Lo stato o la condizione che deriva da una promessa da parte di un debitore di prestare i propri servizi personali o quelli di una persona sotto il suo controllo come garanzia per un debito, se il valore di tali servizi, valutato in modo ragionevole, non viene applicato al pagamento del debito o se la durata e la natura di tali servizi non sono rispettivamente limitate e definite»[91] (lett. a).

Si vedrà come tale pratica venga utilizzata sistematicamente da alcune specifiche reti criminali a connotazione nazionale dedite allo sfruttamento della prostituzione. Per lo stesso motivo va ricordato che la Convenzione condanna anche «qualsiasi istituzione o pratica mediante la quale:

(i) Una donna, senza il diritto di rifiutare, venga promessa o data in matrimonio dietro pagamento di una somma di denaro o in natura ai suoi genitori, tutore, famiglia o a qualsiasi altra persona o gruppo; o

(ii) Il marito di una donna, la sua famiglia o il suo clan, abbia il diritto di trasferirla a un'altra persona in cambio di un corrispettivo o altrimenti; o

(iii) Una donna, alla morte del marito, possa essere ereditata da un'altra persona»[92].

Si approfondisce il momento critico del viaggio, stabilendo che «il fatto di trasportare o di tentare di trasportare degli schiavi da un Paese ad un altro con un qualsiasi mezzo di trasporto o di essere complice di tali atti, costituirà un'infrazione penale […] e le persone riconosciute colpevoli […] saranno passibili di pene molto severe»[93] (art. 3, par. 1). Per rimanere al passo coi tempi, gli aeromobili vengono aggiunti nel novero dei mezzi di trasporto nei riguardi dei quali gli Stati devono adottare misure preventive e punitive per evitare che vengano usati a scopo di tratta mediante l'issaggio delle bandiere nazionali (par. 2, lett. a). I contraenti hanno il dovere di assicurarsi che i loro porti, aeroporti e coste non siano utilizzati per il trasporto di schiavi (lett. b) e su di loro gravano ora obblighi informativi finalizzati sia al coordinamento pratico delle

[91] Trad. da United Nations Conference of Plenipotentiaries on a Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery, *Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery*, United Nations, Geneva, 7 September 1956, art. 1, lett. a).

[92] Trad. da ivi, art. 1, lett. c).

[93] S. La Rocca, op. cit., p. 171.

contromisure adottate sia alla comunicazione dei casi – o di tutti i tentativi – di tratta (par. 3). Anche in relazione agli impegni sopradetti, si statuisce che ogni schiavo che trovi rifugio a bordo di una nave di uno Stato Parte sarà *ipso facto* libero (art. 4).

Sanzioni penali sono previste anche per il reato di «ridurre un'altra persona in schiavitù o di indurre un'altra persona a rendere sé stessa o una persona da essa dipendente in schiavitù, di tentare tali atti, di esserne complice o di essere parte di una cospirazione per portarli a compimento»[94] (art. 6, par. 1). Identica formulazione è prevista per le istituzioni e pratiche assimilabili alla schiavitù (par. 2). Nella definizione di schiavitù, il termine "persona" (*person*) viene sostituito a "schiavo" (*slave*), e quest'ultimo è definito come la persona in condizione o status di schiavitù (art. 7, lett. a). Una "persona in stato servile" è invece colei che si ritrova nella condizione o status derivante dalle istituzioni o pratiche menzionate (lett. b). Infine, si sottolinea l'irrilevanza del tipo di mezzo di trasporto utilizzato a scopo di tratta, mediante l'inserimento, nella definizione di tale fattispecie, dell'espressione *whatever means of conveyance* (lett. c). In conclusione, gli Stati aderenti concordano di cooperare reciprocamente e con le Nazioni Unite al fine di dare effetto alle disposizioni stipulate[95] (art. 8), le quali non possono essere fatte oggetto di alcuna riserva (art. 9). Si elimina così uno degli elementi di debolezza della Convenzione del 1926, pur non essendo stati introdotti ancora – e anche in questo caso – meccanismi di controllo sull'effettiva implementazione statale del trattato[96].

La Convenzione supplementare, in vigore dal 30 aprile 1957, gode oggi di ampia partecipazione: gli aderenti sono infatti 124. L'Italia fu tra gli Stati firmatari e il Parlamento, con la Legge n. 1304 del 20 dicembre 1957[97], ha autorizzato alla ratifica, che è intervenuta il 12 febbraio 1958, segnando l'entrata in vigore dello strumento per il nostro Paese[98].

Gli Anni '60 furono poi il decennio dei grandi patti sui diritti umani di prima e seconda generazione. Prima di essi, però, venne siglata a New York, il 10 dicembre 1962, la Convenzione sul consenso al matrimonio, sull'età minima per il matrimonio e sulla registrazione dei matrimoni (*Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages*). Anch'essa è utile ai fini della presente trattazione, dal momento che l'istituto del matrimonio è

[94] Trad. da United Nations Conference of Plenipotentiaries on a Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery, op. cit., art. 6, par. 1.

[95] Ivi, artt. 6-8.

[96] S. La Rocca, op. cit., p. 171.

[97] G.U., Serie generale, anno 99°, n. 14, Roma, 18 gennaio 1958, *Legge 20 dicembre 1957, n. 1304*, p. 235.

[98] United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-4&chapter=18&Temp=mtdsg3&clang=_en, consultato in data 6 gennaio 2025.

frequentemente usato dalle reti della tratta con fini ingannevoli e di soggiogamento delle vittime, specialmente per scopi di sfruttamento sessuale. Il trattato sancisce la necessità del pieno e libero consenso di entrambe le parti, espresso personalmente (ad eccezione dei casi in cui sussistano circostanze eccezionali) dopo adeguata pubblicità e alla presenza dell'autorità competente a celebrarlo e dei testimoni (art. 1). I contraenti sono tenuti a stabilire con legge un'età minima al di sotto della quale nessun matrimonio potrà essere concluso, salvo dispensa concessa dall'autorità, per motivi gravi e nell'interesse dei nubendi (art. 2). Tutti i matrimoni devono essere registrati presso le autorità competenti (art. 3)[99]. La Convenzione – firmata dall'Italia il 20 dicembre 1963 – è entrata in vigore il 9 dicembre 1964 ed è stata ratificata attualmente da 56 Paesi[100].

Il 16 dicembre 1966 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adotta, con la Risoluzione 2200, due storici strumenti internazionali: il Patto internazionale sui diritti civili e politici (*International Covenant on Civil and Political Rights*) e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*)[101].

Nel primo, oltre al diritto alla vita (art. 6) si sancisce che nessuno può essere tenuto in stato di schiavitù o servitù, e che la schiavitù e la tratta degli schiavi sono proibite sotto qualsiasi forma (art. 8, parr. 1 e 2); che tutti hanno diritto alla libertà e alla sicurezza personale (art. 9); che chiunque si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e di residenza all'interno di esso (art. 12, par. 1) e che tutti devono essere liberi di poter lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio (par. 2). Si ribadisce l'impossibilità di contrarre matrimonio in mancanza del consenso di entrambi gli sposi (art. 23, par. 3), aggiungendo l'impegno da parte dei contraenti a garantire l'uguaglianza dei diritti e delle responsabilità dei coniugi riguardo al matrimonio, durante il suo corso e alla sua dissoluzione (par. 4)[102].

Ogni Stato Parte s'impegna a rispettare e garantire i suddetti diritti a tutte le persone presenti sul suo territorio e soggette alla sua giurisdizione, senza discriminazioni di alcun tipo (art. 2, par. 1); a adottare le misure legislative e non per dare attuazione a tali diritti (par. 2); ad assicurare che qualsiasi persona i cui diritti o libertà siano stati lesi possa accedere a rimedi effettivi (par. 3, lett. a), determinati (lett. b) e applicati (lett. c) dalle autorità competenti. Quest'architettura di

[99] United Nations, *Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages*, New York, 10 December 1962, artt. 1-3.

[100] United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xvi-3&chapter=16&clang=_en, consultato in data 6 gennaio 2025.

[101] United Nations General Assembly, *A/RES/2200 (XXI)*, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, International Covenant on Civil and Political Rights and Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*, New York, 16 December 1966.

[102] United Nations, *International Covenant on Civil and Political Rights*, New York, 16 December 1966, artt. 6, 8-9, 12, 23.

protezione è completata con il dovere dei contraenti di garantire il diritto all'eguale godimento di tutti i diritti civili e politici statuiti (art. 3)[103].

Il Patto è entrato in vigore il 23 marzo 1976 e oggi vede la partecipazione della stragrande maggioranza degli Stati mondiali (174). L'Italia lo ha firmato in data 18 gennaio 1967 e il Parlamento, con la Legge n. 881 del 25 ottobre 1977[104], ha autorizzato alla ratifica, che è intervenuta il 15 settembre 1978, segnando l'inizio della vigenza al 15 dicembre seguente[105].

Con il medesimo iter normativo l'Italia aderì anche al secondo Patto, entrato in vigore il 3 gennaio 1976 e a cui attualmente partecipano ben 173 Stati[106]. I diritti in esso sanciti tangono solo parzialmente quanto si sta discutendo in questa sede, ma meritano comunque una breve menzione per la rilevanza storico-giuridica del trattato, che a loro tutela pone una struttura di garanzia molto simile a quella già delineata dal Patto sui diritti civili e politici (artt. 2-3). Innanzitutto, gli Stati Parte riconoscono «il diritto al lavoro, che include il diritto di ogni individuo ad avere l'opportunità di guadagnarsi da vivere mediante un'occupazione che egli scelga liberamente o accetti»[107] (art. 6, par. 1); e il diritto a condizioni di lavoro giuste, favorevoli, sicure e salutari (art. 7). È poi riconosciuto «il diritto di ogni individuo al godimento del più alto standard raggiungibile di salute fisica e mentale»[108] (art. 12, par. 1) e a tale scopo i contraenti s'impegnano, in particolare, alla «creazione di condizioni che garantiscano a tutti i servizi medici e l'assistenza sanitaria in caso di malattia»[109] (par. 2, lett. d). Infine, si proclama il diritto di ognuno all'educazione (art. 13) e alla partecipazione alla vita culturale (art. 15)[110].

Facendo un salto in avanti di quasi dieci anni, e passando a documenti non vincolanti ma semplicemente ricognitivi di impegni internazionali, dal 19 giugno al 2 luglio 1975 si tenne a Città del Messico la prima delle conferenze mondiali sulle donne (*World Conferences on Women*), conosciuta come Conferenza mondiale dell'anno internazionale della donna (*World Conference of the International Women's Year*). Nella Dichiarazione finale promulgata (*Declaration of Mexico on the Equality of Women and their Contribution to Development and Peace*), il Principio n. 28

[103] United Nations, *International Covenant on Civil and Political Rights*, cit., artt. 2-3.
[104] G.U., Serie generale, n. 333, S.O., Roma, 7 dicembre 1977, *Legge 25 ottobre 1977, n. 881*.
[105] United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?chapter=4&clang=_en&mtdsg_no=iv-4&src=ind#29, consultato in data 6 gennaio 2025.
[106] Ead., https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&clang=_en, consultato in data 6 gennaio 2025.
[107] Trad. da United Nations, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, New York, 16 December 1966, art. 6, par. 1.
[108] Trad. da ivi, art. 12, par. 1.
[109] Trad. da ivi, par. 2, lett. d).
[110] Cfr. ivi, artt. 2-3, 6-7, 12-13, 15.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

recita: «Le donne di tutto il mondo dovrebbero unirsi per eliminare le violazioni dei diritti umani commesse contro le donne e le fanciulle, come […] la prostituzione»[111]. L'attività è vista quindi in sé come degna di condanna, a prescindere che vi si ricada per libera scelta o meno, come accade nel caso della tratta di esseri umani.

Nel Piano d'azione (*World Plan of Action for the Implementation of the Objectives of the International Women's Year*) si richiede l'adozione di specifiche misure legislative e di altro genere per combattere la prostituzione e il traffico illecito di donne. «Programmi speciali, inclusi progetti pilota, andrebbero sviluppati in cooperazione con istituzioni internazionali e organizzazioni non governative, per prevenire tali pratiche e riabilitare le vittime»[112] (par. 159). Gli Stati che non hanno ancora ratificato la Convenzione del 1949 sono invitati a farlo (par. 160)[113]: è solo il primo dei solleciti in tal senso incontrato nella presente trattazione. Si vedrà come, col passare degli anni, questi si ripeteranno e moltiplicheranno, soprattutto nell'ultima decade del Novecento, fino a giungere all'adozione di uno strumento internazionale rinnovato in materia.

Tra le risoluzioni adottate dalla Conferenza, la n. 7 è dedicata appositamente alla prevenzione dello sfruttamento di donne e fanciulle. Vi si riconosce che, nei fatti, lo sfruttamento e la prostituzione sono ancora prevalenti in molti Paesi, quali risultati delle condizioni socioeconomiche ivi presenti. Questi Stati vengono esortati a entrare in azione per porre fine alla tratta, nel corso dei loro sforzi verso l'abolizione della prostituzione, non solo forzata[114].

In meno di un lustro si arriverà alla Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW – *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*), adottata il 18 dicembre 1979 dall'Assemblea generale dell'ONU tramite la Risoluzione 34/180[115], e fondamentale per la presente trattazione data la forte connotazione di genere che assume il fenomeno della tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale. La Convenzione muove i suoi passi proprio dai patti della decade precedente, prendendo atto del fatto che essi hanno posto sugli Stati Parte l'obbligo di garantire a uomini e donne lo stesso diritto al godimento dei diritti umani di ogni categoria, il quale – assieme al principio del rispetto della dignità umana – è violato da molteplici forme di discriminazione verso le donne, da intendersi come «qualsiasi distinzione, esclusione o restrizione fatta sulla base del sesso che abbia l'effetto o

[111] Trad. da United Nations, E/CONF.66/34, *Report of the World Conference of the International Women's Year*, United Nations, New York, March 1976, Part one, Chapter I, par. 28, p. 7.

[112] Ivi, Chapter II, par. 159, p. 31.

[113] Cfr. ivi, par. 160, p. 31.

[114] Cfr. ivi, Chapter III, par. 7, pp. 79-80.

[115] United Nations General Assembly, *A/RES/34/180*, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, New York, 18 December 1979.

lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato civile, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in modo uguale agli uomini, nei settori politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo»[116].

Nell'art. 2, i contraenti condannano tale discriminazione in ogni sua forma e si impegnano a perseguire con tutti i mezzi appropriati e senza indugi una politica volta alla sua eliminazione, concordando in particolare di:

- Incorporare il principio dell'uguaglianza tra uomini e donne nelle loro costituzioni nazionali o in altra legislazione, se non ancora incorporato, e garantire la realizzazione pratica di tale principio (lett. a);
- Adottare misure legislative e altre misure idonee, comprese sanzioni, per proibire ed eliminare ogni discriminazione contro le donne da parte di qualsiasi persona, organizzazione o impresa (lett. b, e);
- Stabilire la protezione legale dei diritti delle donne su una base di uguaglianza con gli uomini e garantire, attraverso i tribunali nazionali competenti e le altre istituzioni pubbliche, la loro protezione efficace contro ogni atto di discriminazione (lett. c);
- Astenersi dall'intraprendere qualsiasi atto o pratica discriminatoria e garantire che le autorità e le istituzioni pubbliche agiscano in conformità con tale obbligo (lett. d);
- Modificare o abolire, con ogni mezzo, le leggi, i regolamenti, le consuetudini e le pratiche esistenti (lett. f) e abrogare tutte le disposizioni penali (lett. g) che costituiscono discriminazione contro le donne.

Successivamente, gli Stati Parte si vincolano a «garantire il pieno sviluppo e avanzamento delle donne, al fine di garantirne l'esercizio e il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali su una base di uguaglianza con gli uomini»[117] (art. 3) e a «modificare i modelli sociali e culturali di comportamento degli uomini e delle donne, con l'obiettivo di eliminare i pregiudizi, le consuetudini e tutte le altre pratiche basate sull'idea di inferiorità o superiorità di uno dei sessi o su ruoli stereotipati»[118] (art. 5).

[116] Trad. da United Nations, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, New York, 18 December 1979, art. 1.
[117] Trad. da ivi, art. 3.
[118] Trad. da ivi, art. 5, lett. a).

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Inoltre, si esprime l'intenzione di eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne nel campo dell'occupazione e in tutte le questioni relative al matrimonio e alle relazioni famigliari, al fine di assicurare, su una base di eguaglianza tra uomini e donne, gli stessi diritti, e in particolare il diritto alla libera scelta della professione e dell'occupazione (art. 13, par. 1, lett. c), alla protezione della salute e alla sicurezza nelle condizioni di lavoro, inclusa la salvaguardia della funzione di riproduzione (lett. f); il diritto di contrarre matrimonio (art. 16, par. 1, lett. a) e scegliere liberamente un coniuge e di contrarre matrimonio solo con il loro libero e pieno consenso (lett. b); gli stessi diritti e responsabilità durante il matrimonio e alla sua dissoluzione (lett. c); gli stessi diritti personali per entrambi i coniugi, incluso il diritto di scegliere una professione e un'occupazione (lett. g) e riguardo alla proprietà, acquisizione, gestione, amministrazione, godimento e disposizione dei beni, sia a titolo gratuito che per un corrispettivo (lett. h)[119].

Ai nostri fini, la disposizione di maggiore importanza è però quella che prevede l'adozione di tutte le misure idonee – leggi incluse – a «sopprimere tutte le forme di traffico di donne e di sfruttamento della prostituzione femminile»[120] (art. 6). Gli autori della Convenzione decisero quindi di non fornire una definizione di tratta, lasciando a ogni Paese aderente il margine di manovra per selezionare quali fattispecie considerare e quali misure operare. L'aver mantenuto una non-definizione – considerabile alla stregua di una definizione aperta – della tratta di esseri umani è giudicata da alcuni osservatori una decisione positiva in ottica futura, se si guarda alla potenziale flessibilità attuativa del trattato come uno strumento utile nelle mani dei contraenti[121].

Finalmente avviene anche la predisposizione di un apposito meccanismo di monitoraggio dell'implementazione della Convenzione, rappresentato dal Comitato sulla eliminazione della discriminazione nei confronti della donna (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women*), regolato dagli artt. 17-22. In particolare, gli Stati Parte s'impegnano a sottoporre al Segretario Generale delle Nazioni Unite, per l'esame da parte del Comitato, una relazione sulle misure legislative, giudiziarie, amministrative o di altro tipo adottate in attuazione delle disposizioni convenute, sui progressi compiuti in tal senso ed eventualmente sui fattori e le difficoltà che influenzano il grado di adempimento di tali obblighi. Il primo rapporto deve essere sottoposto entro un anno dall'entrata in vigore della Convenzione per lo Stato interessato, mentre i successivi almeno ogni quattro anni e, in ogni caso, ogniqualvolta il Comitato lo richieda (art.

[119] Cfr. United Nations, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, cit., artt. 13, 16.

[120] S. La Rocca, op. cit., p. 174.

[121] Ead., "La legislazione internazionale e nazionale per la lotta al trafficking in persons", in F. Carchedi (a cura di), *Prostituzione migrante e donne trafficate. Il caso delle donne albanesi, moldave e rumene*, FrancoAngeli, Milano, 2004, p. 163.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

18). In quarant'anni di vigenza del trattato, l'accumulo delle relazioni nazionali ha permesso la costruzione di una base di dati e informazioni progressivamente sempre più estesa su cui studiare, lavorare e progettare politiche future, in ogni campo d'applicazione del trattato, inclusa la tratta di esseri umani, lo sfruttamento della prostituzione e l'intersezione tra queste due fattispecie, per le quali è possibile ora ricostruire un chiaro quadro evolutivo non solo generale, ma specifico per ciascun Paese.

L'adesione alla CEDAW – entrata in vigore il 3 settembre 1981 – è oggi quasi universale: il numero degli Stati Parte è infatti di 189. L'Italia ha depositato la sua firma il 17 luglio 1980, la Legge n. 132 del 14 marzo 1985[122] ha autorizzato alla ratifica, avutasi il 10 giugno dello stesso anno, giorno d'inizio della vigenza nazionale del trattato[123].

A breve distanza temporale dalla stipula della CEDAW si ebbe il secondo appuntamento delle conferenze internazionali sulle donne (a cadenza quinquennale), questa volta a Copenaghen, dal 14 al 30 luglio 1980: la Conferenza mondiale del decennio delle Nazioni Unite sulle donne: uguaglianza, sviluppo e pace (*World Conference of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace*). Nella decisione n. 43 si legge quanto segue:

«Considerando che il traffico di donne e bambini costretti alla prostituzione rimane un male persistente, […] che le donne e i bambini […] sono ancora troppo spesso vittime di abusi fisici e sfruttamento sessuale che costituiscono una schiavitù sostanziale, […] raccomanda al Segretario Generale delle Nazioni Unite di invitare i governi degli Stati membri ad agire contro le reti internazionali di trafficanti e sfruttatori»[124].

Si tratta di una delle prime menzioni dell'aspetto reticolare, organizzato dei *network* (è così che vengono chiamati in originale) della tratta.

Cinque anni dopo si tiene quindi a Nairobi, dal 15 al 26 luglio 1985, la Conferenza mondiale per rivedere e valutare i risultati del decennio delle Nazioni Unite sulle donne: uguaglianza, sviluppo e pace (*World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace*). Risultato principale dell'incontro furono le Strategie di Nairobi per l'avanzamento delle donne (*The Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women*). Qui «un'attenzione particolare è rivolta a gruppi di donne particolarmente vulnerabili e svantaggiati, come […] le donne vittime di tratta e le donne

[122] G.U., Serie generale, n. 89, S.O., Roma, 15 aprile 1985, *Legge 14 marzo 1985, n. 32*, p. 3.

[123] United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iv-8&chapter=4&clang=_en#EndDec, consultato in data 7 gennaio 2025.

[124] Trad. da United Nations, A/CONF.94/35, *Report of the World Conference of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace*, United Nations, New York, October 1980, Chapter I, Part B, par. 43, pp. 103, 105.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

coinvolte nella prostituzione involontaria»[125]. È la prima apparizione del termine *trafficking* dall'inizio del nostro percorso; stesso dicasi per l'espressione *involuntary prostitution*, abbastanza rara nel settore, a cui infatti spesso sono state e saranno preferite altre formulazioni per delineare lo stesso tipo di fenomeno. La manifestazione di una specifica preoccupazione per alcuni "gruppi svantaggiati" (*underprivileged groups*) di donne, considerate "particolarmente vulnerabili" (*especially vulnerable*) è il primo passo verso il riconoscimento di quel concetto di "vulnerabilità speciale" (*special vulnerability*) che non molto tempo dopo avrebbe iniziato ad affermarsi nel dibattito internazionale, fino a divenire un prezioso strumento per l'indicazione di categorie particolarmente meritevoli di protezione, e di una protezione intensificata. Alle due categorie di donne summenzionate è dedicata un'area d'interesse speciale nelle Strategie. Anzitutto, viene data una definizione profonda e dettagliata, più descrittiva che giuridica, quasi sociologica del fenomeno della prostituzione forzata:

«Una forma di schiavitù imposta alle donne dai protettori. Essa è, tra le altre cose, il risultato della degradazione economica che aliena il lavoro delle donne attraverso processi di rapida urbanizzazione e migrazione, con conseguenti sottooccupazione e disoccupazione. Deriva anche dalla dipendenza delle donne dagli uomini. Le pressioni sociali e politiche producono rifugiati e persone scomparse. Spesso questi includono gruppi vulnerabili di donne che diventano vittime dei protettori. Il turismo sessuale, la prostituzione forzata e la pornografia riducono le donne a semplici oggetti sessuali e merci commerciabili»[126].

A seguire, si esorta la Comunità internazionale a un'urgente valutazione riguardo al possibile miglioramento delle misure di contrasto, tanto in senso preventivo quanto a livello repressivo, delle quali viene data ampia ed esemplificativa esposizione:

«La reintegrazione personale e sociale delle prostitute dovrebbe essere indirizzata verso la fornitura di opportunità economiche, inclusi formazione, impiego, autoimpiego e strutture sanitarie per donne e minori. I governi dovrebbero anche cercare di cooperare con le ONG per creare maggiori possibilità di impiego per le donne. Devono inoltre essere adottate misure attuative rigorose a tutti i livelli per arginare l'ondata crescente di violenza, abuso di droghe e crimine legati alla prostituzione. I complessi e gravi problemi dello sfruttamento e della violenza contro le donne associati alla prostituzione richiedono sforzi aumentati e coordinati da parte delle agenzie di polizia a livello internazionale»[127].

La formulazione denota una visione di peculiare vastità e sensibilità del problema, che ancora una volta tiene conto del suo aspetto ramificato, delle piaghe sociali ad esso connesse e della sua

[125] United Nations, A/CONF.116/28/Rev.1, *Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace*, United Nations, New York, January 1986, Chapter I, Part A, Introduction, lett. D, par. 41, p. 16.

[126] Trad. da ivi, Part IV, lett. G, par. 290, p. 70.

[127] Trad. da ivi, par. 291, p. 71.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

multi-causalità, che solo può essere affrontata con un altrettanto variegato ventaglio di contromisure, fondate su mezzi di sapere e d'intervento di natura multidisciplinare.

Il 20 novembre 1989 viene stipulata a New York la Convenzione sui diritti del fanciullo (*Convention on the Rights of the Child*). Pur non occupandoci principalmente di minori nel corso di questo lavoro, il trattato merita comunque attenzione per lo spazio che ivi viene dedicato alla tratta e, congiuntamente, allo sfruttamento sessuale. Le Parti si impegnano a proteggere il fanciullo contro ogni forma di sfruttamento sessuale e violenza sessuale. A tal fine devono prendere ogni misura adeguata sul piano nazionale, bilaterale e multilaterale, per prevenire: l'induzione o la coercizione di un fanciullo per coinvolgerlo in attività sessuali illecite (art. 34, lett. a); lo sfruttamento dei fanciulli nella prostituzione o in altre pratiche sessuali illecite (lett. b), in spettacoli e materiale pornografico (lett. c); il rapimento, la vendita o il traffico di fanciulli a qualsiasi fine o sotto qualsiasi forma (art. 35). Infine, devono proteggere i bambini contro ogni forma di sfruttamento pregiudizievole a qualsiasi aspetto del loro benessere (art. 36)[128].

La Convenzione – entrata in vigore il 2 settembre 1990 – è stata firmata dall'Italia il 26 gennaio 1990 e la Legge n. 176 del 27 maggio 1991[129] ne ha autorizzato la ratifica, avvenuta il 5 settembre successivo, dimodoché lo strumento è divenuto vigente per il nostro Paese il 5 ottobre seguente. Essa è ad oggi uno dei trattati internazionali più vastamente partecipati: aderendovi 196 Stati Parte, quasi nessun territorio del globo ne è escluso[130]. Per dare presto seguito a quanto stipulato, il 7 marzo 1990 la Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite (UNCHR – *United Nations Commission on Human Rights*) approvò la Risoluzione 1990/68, istituendo la figura del Relatore speciale per la vendita dei fanciulli, la prostituzione minorile e la pornografia minorile (*Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*), incaricato di compiti informativi, ispettivi e consultivi nei suddetti campi, da portarsi a termine attraverso la cooperazione con i diversi Stati e con l'ONU stessa[131]. Tale mandato ha assunto negli anni una forte importanza, al punto che nel 2023 – con la Risoluzione 56/26 – è stato esteso dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (UNHRC – *United Nations Human Rights Council*) di altri

[128] United Nations, *Convention on the Rights of the Child*, New York, 20 December 1989, artt. 34-36; S. La Rocca, "La schiavitù nel diritto internazionale e nazionale", cit., p. 174.

[129] G.U., Serie generale, n. 135, S.O., Roma, 11 giugno 1991, *Legge 27 maggio 1991, n. 176*, p. 5.

[130] United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en, consultato in data 7 gennaio 2025.

[131] Cfr. United Nations Commission on Human Rights, *E/CN.4/RES/1990/68*, 7 March 1990.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

tre anni e rinominato in Relatore speciale sulla vendita, lo sfruttamento sessuale e l'abuso sessuale dei fanciulli (*Special Rapporteur on the sale, sexual exploitation and sexual abuse of children*)[132].

Le due convenzioni di cui si è detto poco fa possono essere considerare in un certo senso il preludio di ciò che sarebbero stati gli Anni '90: il decennio che avrebbe visto la moltiplicazione delle iniziative in materia, non solo da parte della Comunità internazionale degli Stati, ma da tutta la società civile mondiale, che avrebbe fornito un contributo fondamentale nella presa di coscienza generale necessaria per ottenere un innalzamento e affinamento delle misure di contrasto e prevenzione della tratta a scopo di sfruttamento sessuale, di pari passo con l'evoluzione giuridica. Non a caso l'ultima decade del Novecento si sarebbe chiusa con l'adozione, alle soglie del nuovo millennio, del più importante strumento internazionale finora concluso nel settore.

4) Il cambio di passo: gli Anni '90.

Dal 14 al 25 giugno 1993 si tenne la Conferenza mondiale sui diritti umani (*World Conference on Human Rights*), i cui lavori risultarono nella Dichiarazione e nel Programma d'azione di Vienna (*Vienna Declaration and Programme of Action*), dal nome della sede dell'evento. Importanza fondamentale detiene l'affermazione per cui i diritti umani delle donne e delle fanciulle sono una parte inalienabile, integrante e indivisibile dei diritti umani universali e l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione basate sul sesso costituisce un obiettivo prioritario per la comunità internazionale (Parte I, par. 18)[133]. A seguire, si dichiara quanto segue:

«La violenza di genere e tutte le forme di molestia sessuale o sfruttamento, incluse quelle derivanti da pregiudizi culturali e traffico internazionale, sono incompatibili con la dignità e il valore della persona umana, e devono essere eliminate. Questo può essere realizzato mediante misure legali e attraverso azioni nazionali e cooperazione internazionale in settori come lo sviluppo economico e sociale, l'istruzione, la maternità sicura e l'assistenza sanitaria, e il supporto sociale. I diritti umani delle donne dovrebbero costituire una parte integrante delle attività dei diritti umani delle Nazioni Unite, compresa la promozione di tutti gli strumenti internazionali sui diritti umani relativi alle donne. La Conferenza mondiale sui diritti umani sollecita i governi, le istituzioni, le organizzazioni intergovernative e non governative a intensificare i loro sforzi per la protezione e la promozione dei diritti umani delle donne e delle fanciulle»[134].

In seguito, si richiede il rafforzamento dei meccanismi e dei programmi nazionali e internazionali per la difesa e la protezione dei fanciulli, in particolare delle fanciulle e dei bambini

[132] Cfr. United Nations Human Rights Council, *A/HRC/RES/52/26*, 4 April 2023.

[133] World Conference on Human Rights, A/CONF.157/23, *Vienna Declaration and Programme of Action*, Vienna, 12 July 1993, Part I, par. 18, p. 7.

[134] Trad. da ibidem.

sessualmente sfruttati, inclusi coloro che sono vittime della pornografia e della prostituzione minorili (Parte I, par. 21)[135]. Sullo stesso tema, la Conferenza sollecita tutti gli Stati, con il supporto della cooperazione internazionale, ad affrontare il grave problema dei bambini in circostanze particolarmente difficili. Si ritiene che sfruttamento e abuso dei bambini debbano essere combattuti attivamente, affrontando anche le cause alla radice, e che siano necessarie misure efficaci contro la vendita di bambini, la prostituzione minorile, la pornografia infantile, così come altre forme di abuso sessuale (Parte II, par. 48)[136].

Si sollecita il pieno ed eguale godimento da parte delle donne di tutti i diritti umani e che ciò venga considerato una priorità per i governi e le Nazioni Unite (Parte II, par. 36). Difatti, si sottolinea che la parità di status delle donne e i loro diritti umani dovrebbero essere integrati nelle attività principali del sistema onusiano (par. 37). Nello specifico, la Conferenza:

> «sottolinea l'importanza di lavorare per l'eliminazione della violenza contro le donne nella vita pubblica e privata, l'eliminazione di tutte le forme di molestie sessuali, sfruttamento e traffico di donne […] e l'eradicazione di eventuali conflitti che possano sorgere tra i diritti delle donne e gli effetti dannosi di alcune pratiche tradizionali o consuetudinarie, pregiudizi culturali ed estremismo religioso»[137] (par. 38).

Proseguendo, i redattori esortano allo sradicamento di tutte le forme di discriminazione verso le donne, sia occulte che manifeste (par. 39), e riconoscono l'importanza del godimento da parte di esse del più alto standard di salute fisica e mentale lungo tutta la vita, riaffermando il loro diritto a un'assistenza sanitaria accessibile e adeguata (par. 41)[138].

La Conferenza invitò anche l'Assemblea generale a adottare il progetto di dichiarazione sulla violenza contro le donne e sollecitò gli Stati a combattere il fenomeno in conformità con le sue disposizioni (par. 38). Essa fu effettivamente proclamata poco tempo dopo, con la Risoluzione 48/104 del 20 dicembre 1993. Nel Preambolo, i dichiaranti affermano che la violenza contro le donne costituisce una violazione dei loro diritti e delle loro libertà fondamentali e compromette o annulla il godimento degli stessi, la cui protezione e promozione – nel caso di specie – è segnata da un persistente fallimento, del quale si dicono preoccupati. Riconoscono poi nella violenza di genere la manifestazione di storiche disuguaglianze nei rapporti di potere tra uomini e donne, che hanno portato alla dominazione e alla discriminazione delle une da parte degli altri. Infine, i redattori si dicono preoccupati di come alcuni gruppi, quali le "donne migranti" (*migrant women*),

[135] Cfr. World Conference on Human Rights, op. cit., Part I, par. 21, p. 8.
[136] Cfr. ivi, Part II, par. 48, p. 21.
[137] Trad. da ivi, par. 38, p. 19.
[138] Cfr. ivi, parr. 39, 41.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

siano “particolarmente vulnerabili alla violenza” (*especially vulnerable to violence*)[139]. Ritorna quindi l’idea di una “speciale vulnerabilità” di specifici insiemi sociali, ma in questo caso estesa alla violenza in senso generale; e inizia altresì ad acquisire dignità e rilevanza politica il concetto di “migrazioni femminili” come categoria teorica a sé stante, che mai avevamo incontrato prima.

La Dichiarazione sull’eliminazione della violenza contro le donne (*Declaration on the Elimination of Violence against Women*) si apre con la definizione del fenomeno (una delle prime in assoluto), per cui s’intende «qualsiasi atto di violenza di genere che provochi o sia passibile di provocare danno o sofferenza fisica, sessuale o psicologica alle donne, comprese le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, che si verifichi nella vita pubblica o privata»[140] (art. 1). Si noti che anche l’espressione “violenza di genere” (GBV – *gender-based violence*) è a una delle sue primissime apparizioni in testi ufficiali, trattandosi di un concetto di assoluta novità all’epoca. Essa «va intesa come comprensiva, ma non limitata, a quanto segue:

(a) Violenza fisica, sessuale e psicologica che si verifica all’interno della famiglia, comprese le percosse, […] pratiche tradizionali dannose per le donne, la violenza non coniugale e la violenza legata allo sfruttamento;

(b) Violenza fisica, sessuale e psicologica che si verifica all’interno della comunità in generale, compresi […] il traffico di donne e la prostituzione forzata»[141] (art. 2).

Successivamente, riprendendo in buona parte quanto sancito nel corso della storia dei trattati qui già analizzati e non solo, si proclama il diritto delle donne al godimento e alla protezione eguali di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali nei settori politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo. Questi comprendono, tra gli altri, il diritto alla vita, all’uguaglianza, alla libertà e alla sicurezza della persona, alla parità di protezione davanti alla legge, al più alto standard raggiungibile di salute fisica e mentale, a condizioni di lavoro giuste e favorevoli e il diritto di essere libere da tutte le forme di discriminazione (art. 3).

La novità più radicale è sicuramente rappresentata dal lungo art. 4, dove si dichiara che «gli Stati dovrebbero perseguire con tutti i mezzi appropriati e senza indugi una politica di eliminazione della violenza contro le donne e, a tal fine, dovrebbero:

(a) Considerare, laddove non l’abbiano ancora fatto, la ratifica o l’adesione alla CEDAW o la revoca delle riserve alla Convenzione stessa […];

[139] Cfr. United Nations General Assembly, *A/RES/48/104, Declaration on the Elimination of Violence against Women*, 20 December 1993.
[140] Trad. da ivi, art. 1.
[141] Trad. da ivi, art. 2.

(c) Esercitare la dovuta diligenza per prevenire, indagare e […] punire gli atti di violenza contro le donne, siano essi perpetrati dallo Stato o da persone private;

(d) Sviluppare sanzioni penali, civili, lavorative e amministrative nella legislazione interna per punire e risarcire le ingiustizie causate alle donne che sono vittime di violenza; [le quali] devono avere accesso ai meccanismi di giustizia e […] a rimedi giusti ed efficaci per il danno subìto; gli Stati dovrebbero anche informare le donne dei loro diritti al cercare rimedio attraverso tali meccanismi;

(e) Considerare la possibilità di sviluppare piani nazionali d'azione per promuovere la protezione delle donne contro ogni forma di violenza, o di includere disposizioni a tale scopo in piani già esistenti, tenendo conto, ove opportuno, della cooperazione che può essere fornita dalle ONG, in particolare quelle coinvolte sul tema […];

(f) Sviluppare, in modo onnicomprensivo, approcci preventivi e tutte le misure di natura legale, politica, amministrativa e culturale che promuovano la protezione delle donne contro ogni forma di violenza, e garantire che non avvenga una re-vittimizzazione delle donne a causa di leggi insensibili a considerazioni di genere, pratiche di applicazione o altri interventi;

(g) Lavorare per garantire […] che le donne vittime di violenza […] ricevano assistenza specializzata, come riabilitazione, […] trattamento, consulenza, e servizi, strutture e programmi sanitari e sociali, nonché strutture di supporto, e adottare tutte le altre misure appropriate per promuovere la loro sicurezza e riabilitazione fisica e psicologica;

(h) Includere nei bilanci governativi risorse adeguate per le attività relative all'eliminazione della violenza contro le donne;

(i) Adottare misure per garantire che gli agenti delle forze dell'ordine e i funzionari pubblici responsabili dell'attuazione delle politiche per prevenire, indagare e punire la violenza contro le donne ricevano la formazione adatta a sensibilizzarli alle esigenze delle donne;

(j) Adottare tutte le misure appropriate, soprattutto nel campo dell'educazione, per modificare i modelli sociali e culturali di comportamento di uomini e donne ed eliminare pregiudizi, pratiche consuetudinarie e tutte le altre pratiche basate sull'idea di inferiorità o superiorità di uno dei sessi e su ruoli stereotipati per uomini e donne;

(k) Promuovere la ricerca, raccogliere dati e compilare statistiche […] relative alla prevalenza delle diverse forme di violenza contro le donne e incoraggiare la ricerca su cause, natura, gravità e conseguenze della violenza contro le donne e sull'efficacia delle misure adottate per prevenirla e risarcirla; tali statistiche e i risultati della ricerca devono essere resi pubblici;

(l) Adottare misure dirette all'eliminazione della violenza contro le donne particolarmente vulnerabili;

(m) Includere, nella presentazione dei rapporti richiesti dai pertinenti strumenti sui diritti umani delle Nazioni Unite, informazioni relative alla violenza contro le donne e alle misure adottate per attuare la presente Dichiarazione;

(n) Incoraggiare lo sviluppo di linee guida idonee ad assistere l'attuazione dei princìpi enunciati […];

(o) Riconoscere il ruolo importante del movimento delle donne e delle ONG in tutto il mondo nell'aumentare la consapevolezza e alleviare il problema della violenza contro le donne;

(p) Facilitare e potenziare il lavoro del movimento delle donne e delle ONG e cooperare con esse a livello locale, nazionale e regionale;

(q) Incoraggiare le organizzazioni regionali intergovernative di cui sono membri a includere l'eliminazione della violenza contro le donne nei loro programmi»[142].

L'art. 5 pone infine una serie di obblighi e doveri agli organi e alle agenzie specializzate delle Nazioni Unite, che sono tenuti a contribuire al riconoscimento e alla realizzazione dei diritti e dei princìpi enunciati nella Dichiarazione e, a tal fine, «dovrebbero:

(a) Promuovere la cooperazione internazionale e regionale al fine di definire strategie regionali per combattere la violenza, scambiare esperienze e finanziare programmi relativi all'eliminazione della violenza contro le donne;

(b) Promuovere incontri e seminari con l'obiettivo di creare e aumentare la sensibilizzazione di tutte le persone sul tema […];

(c) Favorire il coordinamento e lo scambio all'interno del sistema delle Nazioni Unite tra gli organismi dei trattati sui diritti umani per affrontare in modo efficace la questione […];

(d) Includere nelle analisi […] l'esame degli andamenti relativi alla violenza contro le donne;

(e) Promuovere il coordinamento tra le organizzazioni e gli organi del sistema delle Nazioni Unite per integrare la questione […] nei programmi in corso, in particolare per quanto riguarda i gruppi di donne particolarmente vulnerabili alla violenza;

(f) Promuovere l'adozione di linee guida o manuali relativi alla violenza contro le donne […];

(h) Cooperare con le organizzazioni non governative nell'affrontare la questione»[143].

Uno dei primi effetti della Dichiarazione fu l'istituzione, da parte della Commissione per i diritti umani, del mandato del Relatore speciale sulla violenza contro le donne (*Special rapporteur on violence against women, including its causes and its consequences*), avvenuta il 4 marzo dell'anno seguente con la Risoluzione 1994/45[144]. Anche questo incarico è cresciuto di rilevanza negli anni ed è stato poi allargato alle minori, rinominando la figura col nome di Relatore speciale sulla violenza contro le donne e le fanciulle (*Special Rapporteur on violence against women and girls, its causes and consequences*): il suo rinnovo più recente si data al 2022, con la Risoluzione 50/7 del Consiglio per i diritti umani[145].

[142] Trad. da United Nations General Assembly, *A/RES/48/104*, cit., art. 4.
[143] Trad. da ivi, art. 5.
[144] Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *E/CN.4/RES/1994/45*, 4 March 1994.
[145] United Nations Human Rights Council, *A/HRC/RES/50/7*, 18 July 2022.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Nello stesso 1994, dal 5 al 14 settembre si riunì al Cairo la Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo (*International Conference on Population and Development*), che tra i princìpi fondanti del suo Programma d'azione inserì l'eliminazione d'ogni tipo di violenza nei confronti delle donne, considerata una delle pietre angolari dei programmi di sviluppo umano[146]. Per questo motivo, tra gli obiettivi posti dai dichiaranti si ritrova la prevenzione «di tutto il traffico internazionale di migranti, soprattutto ai fini della prostituzione»[147] (par. 10.16, lett. c). A tale scopo viene stilata una lista di azioni concrete spettanti ai governi sia dei Paesi d'accoglienza che dei Paesi d'origine, i quali dovrebbero adottare sanzioni effettive contro coloro che organizzano la migrazione illegale, sfruttano o intraprendono il traffico di migranti sprovvisti di documenti, specialmente coloro coinvolti in qualsiasi forma di traffico internazionale di donne, giovani e fanciulli. I governi dei Paesi d'origine, inoltre, qualora le attività degli agenti o di altri intermediari nel processo migratorio fossero legali, dovrebbero regolare tali attività al fine di prevenire abusi, in special modo lo sfruttamento e la prostituzione (par. 10.18)[148]. La formulazione riflette un evidente salto di qualità nella consapevolezza internazionale riguardo al problema, alle sue fasi e a diversi suoi aspetti tipici, per quanto tradisca ancora, seppur solo parzialmente, il difetto di focalizzarsi in prevalenza sui flussi migratori di soggetti privi di documenti legali per l'ingresso, che oggi sappiamo essere solo una porzione delle vittime di tratta presenti sul nostro territorio.

Il 23 dicembre successivo, il lavoro svolto in Egitto venne accolto positivamente dall'Assemblea generale con la Risoluzione 49/166, interessante poiché contiene non solo una condanna, ma contestualmente una definizione non giuridica, ma descrittiva, di tratta:

> «Il movimento illecito e clandestino di persone attraverso i confini nazionali e internazionali, largamente dai Paesi in via di sviluppo e da alcuni Stati con economie in fase di transizione, con lo scopo finale di costringere donne e fanciulle in situazioni sessualmente o economicamente oppressive e di sfruttamento per il profitto dei procacciatori, dei trafficanti e delle organizzazioni criminali, come pure per altre attività illegali correlate al traffico»[149].

Dal 6 al 12 marzo 1995 si tenne poi a Copenaghen il *World Summit for Social Development*, che fu ancora una volta occasione per ribadire e integrare i crescenti impegni globali in materia di *trafficking*. Nel primo dei due documenti finali, la *Copenaghen Declaration on Social Development*, gli Stati s'impegnano a «intensificare e coordinare il supporto internazionale per i

[146] United Nations Department of Economic and Social Affairs, ST/ESA/SER.A/149, *Population and Development. Programme of Action adopted at the International Conference on Population and Development, Cairo, 5-13 September 1994*, United Nations, New York, March 1995, Part One, Chapter II, Principle 4, p. 9.

[147] Trad. da ivi, Chapter X, lett. C, par. 10.16, lett. c), p. 54.

[148] Ivi, par. 10.18, pp. 54-55.

[149] Trad. da United Nations General Assembly, *A/RES/49/166*, 23 December 1994. Cfr. S. La Rocca, "La schiavitù nel diritto internazionale e nazionale", cit., p. 174.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

programmi educativi e sanitari basati sul rispetto della dignità umana e focalizzati sulla protezione di tutte le donne e i bambini, soprattutto contro lo sfruttamento, il traffico e le pratiche dannose, come la prostituzione infantile»[150].

Il tema viene trattato anche nel secondo dei testi, il *Programme of Action of the World Summit for Social Development*. È previsto il supporto internazionale agli sforzi nazionali, in particolare quelli volti a «coordinare politiche, azioni, strumenti legali e/o misure per combattere […] la criminalità organizzata, […] il traffico di donne, adolescenti, bambini, migranti […] e altre attività contrarie ai diritti umani e alla dignità umana»[151]. Si riprende identicamente quanto stabilito l'anno prima al Cairo riguardo ai migranti illegali vittime di tratta[152], aggiungendo però il sollecito ai governi «a cooperare per ridurre le cause della migrazione irregolare, salvaguardare i diritti umani fondamentali dei migranti privi di documenti, prevenire il loro sfruttamento e offrire loro adeguati mezzi di ricorso secondo la legislazione nazionale, e punire i criminali che organizzano il traffico di esseri umani»[153]. Infine, si riscontra un urgente bisogno di riconoscere e affrontare il fenomeno del traffico di donne e fanciulli[154]. Si riconosce infatti quanto segue:

> «La violenza, […] specialmente contro le donne […], rappresenta una minaccia crescente per la sicurezza degli individui, delle famiglie e delle comunità ovunque. Il totale disfacimento sociale è un'esperienza fin troppo reale e contemporanea. La criminalità organizzata, […] il traffico di donne e bambini, […] rappresentano minacce fondamentali per le società e l'ordine sociale globale. Questi sono motivi urgenti e convincenti per l'azione dei governi, sia singolarmente che, quando opportuno, congiuntamente, per promuovere la coesione sociale, riconoscendo, proteggendo e valorizzando la diversità»[155].

Nello stesso 1995 si riunì – fra il 4 e il 15 settembre – la Quarta conferenza mondiale sulle donne (*Fourth World Conference on Women*), i cui lavori portarono all'adozione della Dichiarazione e Piattaforma d'Azione di Pechino (*Beijing Declaration and Platform for Action*), dal luogo in cui si ritrovarono i rappresentanti di 189 Stati. È nella Piattaforma d'Azione che vengono fatte alcune nuove e storiche affermazioni sulla questione del *trafficking* e sui suoi intrinseci legami con lo sfruttamento sessuale delle donne e la violenza di genere, che vengono lungamente discussi. Innanzitutto, si approfondisce, come mai prima di allora, la connessione con il tema della salute femminile: «la violenza sessuale e di genere, compreso l'abuso fisico e psicologico, il traffico di donne e fanciulle e altre forme di abuso e sfruttamento sessuale pongono

[150] United Nations, A/CONF.166/9, *Report of the World Summit for Social Development*, United Nations, New York, 1996, Chapter I, Annex I, par. 29, Commitment 6, lett. y), p. 18.
[151] Ivi, Chapter I, Annex II, Chapter I, lett. B, par. 17, lett. b), p. 36.
[152] Ivi, Chapter III, lett. D, par. 63, lett. d), p. 63.
[153] Ivi, Chapter IV, lett. E, par. 78, lett. a), p. 73.
[154] Ivi, par. 70, pp. 65-66.
[155] Ivi, par. 69, p. 65.

le bambine e le donne a un alto rischio di traumi fisici e mentali, malattie e gravidanze indesiderate. Tali situazioni spesso dissuadono le donne dall'utilizzare i servizi sanitari e di altro tipo»[156] (par. 99). E ancora, più avanti: «le donne e le fanciulle vittime di questo commercio internazionale sono a un rischio maggiore di ulteriori violenze, nonché di gravidanze indesiderate e infezioni sessualmente trasmissibili, inclusa quella da HIV/AIDS»[157] (par. 122).

Nel medesimo paragrafo, la soppressione effettiva del traffico di donne e ragazze per il "mercato del sesso" (o commercio sessuale, in originale *sex trade*, espressione innovativa che oggi fa ormai parte del lessico scientifico e comune) è definita una «questione di urgente preoccupazione internazionale[158] e si prende atto del fatto che «l'uso delle donne nella prostituzione internazionale e nelle reti della tratta è diventato un obiettivo principale della criminalità organizzata internazionale»[159]. A tal fine, per i redattori si rende necessario un rafforzamento e una revisione dello stato d'implementazione della Convenzione del 1949 così come degli altri strumenti internazionali, e il già menzionato Relatore speciale sulla violenza contro le donne è invitato ad affrontare con urgenza «la questione della tratta internazionale a scopo di sfruttamento sessuale, così come le problematiche della prostituzione forzata […] e del turismo sessuale»[160] (*sex tourism*, anch'esso fenomeno di cui s'inizia a prendere coscienza in questi anni, con adeguata formulazione terminologica).

Alla questione viene appositamente dedicato uno degli "obiettivi strategici" della Piattaforma, precisamente il D.3, intitolato appunto «Eliminare il traffico di donne e assistere le vittime di violenza dovuta alla prostituzione e alla tratta di esseri umani» [161] . Nell'ottica del suo raggiungimento, è elencata una lista di azioni in capo alle organizzazioni regionali, internazionali e ai governi dei Paesi di origine, destinazione e transito. La menzione di quest'ultimi costituisce una novità importante, siccome in precedenza erano stati sempre e solo attenzionati i momenti di scaturigine e d'arrivo della tratta quanto del progetto migratorio in cui essa si innesta. Il fenomeno viene quindi sempre più concepito come un sistema e un processo multifase, complesso e sfaccettato, da analizzare e su cui intervenire con conseguente metodo. I soggetti istituzionali elencati sono tenuti a:

[156] Trad. da UN Women, *Beijing Declaration and Platform for Action. Beijing+5 Political Declaration and Outcome*, Beijing Declaration and Platform for Action, United Nations, New York, 2014, Chapter IV, lett. C, par. 99, p. 60.
[157] Trad. da ivi, lett. D, par. 122, p. 79.
[158] Trad. da ibidem.
[159] Trad. da ibidem.
[160] Trad. da ibidem.
[161] Ivi, Strategic objective D.3, p. 85.

(a) Considerare la ratifica e l'attuazione delle convenzioni internazionali sul traffico di persone e sulla schiavitù;

(b) Adottare misure appropriate per affrontare i fattori alla radice (*root factors*), compresi quelli esterni, che incoraggiano il traffico di donne e fanciulle finalizzato alla prostituzione e ad altre forme di sesso commercializzato, al fine di eliminarlo, anche rafforzando la legislazione esistente, con l'obiettivo di garantire una migliore protezione dei diritti delle donne e delle bambine e punire i colpevoli, attraverso sanzioni sia penali che civili;

(c) Intensificare la cooperazione e l'azione concertata di tutte le autorità e le istituzioni interessate all'applicazione della legge, al fine di smantellare le reti nazionali, regionali e internazionali della tratta;

(d) Stanziare risorse per la realizzazione di programmi completi volti alla cura e alla riabilitazione nella società delle vittime di tratta, ivi comprese la formazione professionale, l'assistenza legale e l'assistenza sanitaria confidenziale, e adottare provvedimenti relativi alla cooperazione con le ONG, allo scopo di garantire l'assistenza sociale, medica e psicologica alle vittime;

(e) Sviluppare programmi educativi, di formazione e politiche, e considerare di legiferare al fine di prevenire il turismo sessuale e la tratta di esseri umani, con particolare attenzione alla protezione delle giovani donne[162].

Grande attenzione è data anche alle necessità di acquisizione e comunicazione di una vasta mole di informazioni e statistiche sul problema, nella prospettiva di un *decision-making* informato e contestualizzato agli aspetti qualitativi e quantitativi del fenomeno, e di contribuire altresì a un miglioramento del livello del dibattito globale in materia. Conseguentemente, nell'obiettivo strategico H.3 («Generare e diffondere dati e informazioni disaggregati per genere per la pianificazione e la valutazione»[163]) viene richiesto ai servizi statistici nazionali, regionali e internazionali e alle relative agenzie governative e onusiane, in cooperazione con organizzazioni di ricerca e documentazione, nelle rispettive aree di competenza, di sviluppare dati migliorati disaggregati per genere e specifici per fascia di età sulle vittime e sugli autori di tutte le forme di violenza di genere, inclusa la tratta[164].

[162] Cfr. UN Women, op. cit., Chapter IV, lett. D, par. 130, pp. 85-86.
[163] Trad. da ivi, lett. H, Strategic objective H.3, p. 130.
[164] Cfr. ivi, par. 206, pp. 130, 132.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

A distanza di un quinquennio – tra il 5 e il 9 giugno 2000 – i risultati di Pechino vengono revisionati dalla ventitreesima sessione speciale dell'Assemblea generale, intitolata *Women 2000: gender equality, development and peace for the twenty-first century*, la quale stila una serie di ulteriori azioni e iniziative per l'attuazione di quanto dichiarato e programmato cinque anni prima. Tra gli ostacoli che gravano sulla lotta contro la violenza di genere si evidenziano la comprensione inadeguata delle cause profonde di tutte le sue forme; la mancanza di programmi onnicomprensivi che affrontino i perpetratori; l'inadeguatezza dei dati, che impedisce analisi appropriate e un *policy-making* informato; attitudini socioculturali discriminatorie e disuguaglianze economiche, le quali rafforzano la posizione subordinata delle donne nella società e le rendono vulnerabili a varie forme di violenza, inclusa quella legata allo sfruttamento. Inoltre, in molti Paesi l'esistenza di un approccio multidisciplinare coordinato come risposta alla violenza è ancora limitata; le misure legali e legislative volte all'eliminazione di tale violenza, specialmente nella giustizia penale, sono deboli; le strategie di prevenzione sono frammentate e reattive e mancano programmi in merito. Infine, si denotano problemi legati all'uso delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella tratta di donne e in tutte le forme di sfruttamento economico e sessuale[165].

Più avanti, si riscontra che «i modelli dei flussi migratori di lavoro stanno cambiando. Sempre più donne e ragazze sono coinvolte nella migrazione lavorativa interna, regionale e internazionale per svolgere molte occupazioni […]. Sebbene questa situazione aumenti le loro opportunità di guadagno e di autosufficienza, le espone anche – in particolare le migranti povere, non istruite, non qualificate e/o senza documenti – […] al rischio di traffico e sfruttamento economico e sessuale»[166].

A questo proposito, viene prodotta una nuova lista di azioni intraprendibili dai governi nazionali, che ribadisce alcuni dei suggerimenti di Pechino e ne aggiunge di nuovi. Segnatamente, si menzionano per la prima volta le strategie *anti-trafficking* (termine che è stato reso in italiano con l'espressione "anti-tratta"). Esse sono intese come un sistema onnicomprensivo dove convogliare e coordinare tutte le misure da elaborare, applicare e rafforzare al fine di combattere la tratta di donne e bambine (par. 70, lett. b). Gli Stati sono poi invitati a considerare la possibilità di impedire che le vittime di tratta – tenuto conto del loro status – siano perseguite a causa del loro ingresso o soggiorno illegale (lett. c), e a valutare l'istituzione o il rafforzamento di un meccanismo nazionale di coordinamento, ad esempio un relatore nazionale o un organismo interagenzia, con la

[165] Cfr. UN Women, op. cit., Chapter II, lett. D, par. 14, pp. 214-215.
[166] Trad. da ivi, Chapter III, par. 41, p. 229.

partecipazione della società civile, comprese le ONG, per favorire lo scambio di informazioni e il riferimento di dati, e analizzare le cause profonde, i fattori e le tendenze del fenomeno (lett. d)[167].

Successivamente, a livello nazionale e internazionale si esorta a:

(a) Intensificare la cooperazione tra gli Stati di origine, di transito e di destinazione per prevenire, sopprimere e punire la tratta, in particolare quella delle donne;

(b) Supportare i negoziati allora in corso su un protocollo in materia, che integrasse la bozza di Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale;

(c) Adottare e sostenere strategie nazionali, regionali e internazionali per ridurre i rischi per le donne – comprese in particolare le migranti – di diventare vittime della tratta;

(d) Rafforzare la legislazione nazionale definendo ulteriormente il reato di tratta in tutte le sue componenti e rinforzando di conseguenza le pene previste per esso;

(e) Adottare politiche e programmi sociali ed economici nonché iniziative informative e di sensibilizzazione atte a prevenire e combattere la tratta;

(f) Supportare, assistere e proteggere le persone trafficate nei loro Paesi di origine e di destinazione, facilitare il loro ritorno e sostenere la loro reintegrazione in patria[168].

5) Il Protocollo di Palermo e le sue conseguenze: il sistema anti-tratta oggi.

Molti dei *desiderata* espressi dall'Assemblea sarebbero stati esauditi sempre a New York pochi mesi dopo, precisamente il 15 novembre 2000, al momento della conclusione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (UNTOC - *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*). Essa è altresì nota come Convenzione di Palermo, poiché è nel capoluogo siciliano che dal 12 al 15 dicembre dello stesso anno si svolse la Conferenza ONU durante la quale avvenne l'approvazione del trattato, assieme a quella dei suoi due protocolli addizionali: il Protocollo sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini (*Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*) e il Protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare e aria (*Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*).

[167] Cfr. UN Women, op. cit., Chapter IV, par. 70, pp. 240-241.
[168] Cfr. ivi, Beijing+5 Political Declaration and Outcome, par. 97, p. 261.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

I tre strumenti internazionali costituiscono il punto d'arrivo dell'intero percorso storico, giuridico e politico fin qui delineato. Essi rappresentano la sintesi migliore di quanto il dibattito internazionalistico sia riuscito a produrre in materia nella sua evoluzione fino ad oggi, e sono senza alcun dubbio il punto di riferimento della Comunità internazionale nel settore, un crocevia fondamentale a cui chiunque deve riferirsi se vuole affrontare con cognizione il tema della tratta a scopo di sfruttamento sessuale nel mondo – e in particolare nell'Italia – dei nostri giorni. La loro genesi ha radici nel nostro Paese, che si offrì di ospitare a Napoli, dal 21 al 23 novembre 1994, la Conferenza ministeriale mondiale sulla criminalità organizzata transnazionale (*World Ministerial Conference on Organized Transnational Crime*), auspicata fin dall'inizio del decennio, e presieduta dall'allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi. Risultato dell'incontro fu l'adozione della Dichiarazione politica e del Piano d'azione globale di Napoli contro la criminalità organizzata transnazionale (*Naples Political Declaration and Global Action Plan Against Organized Transnational Crime*). Tra gli impegni presi per affrontare tale piaga, su cui non ci soffermeremo e che troveranno la loro elaborazione giuridica negli strumenti suddetti, vi fu appunto quello di elaborare accordi internazionali sul crimine organizzato transfrontaliero[169].

Il successo della Conferenza generò molti *follow-up* a livello regionale e internazionale. L'ultima conseguenza fu la Risoluzione 53/111 dell'Assemblea generale del 20 gennaio 1999, la quale, prendendo positivamente atto di tali seguiti, e convinta della necessità di procedere urgentemente alla creazione di uno strumento giuridico che affrontasse il problema, decise «di istituire un comitato intergovernativo ad hoc a tempo indeterminato con l'obiettivo di elaborare una convenzione internazionale completa contro la criminalità organizzata transnazionale e di discutere, se del caso, l'elaborazione di strumenti internazionali che affrontino la tratta di donne e fanciulli […] e il traffico illegale e il trasporto di migranti, anche via mare»[170] (per quest'ultima fattispecie si parla ancora di *trafficking* e *transporting*, pur riferendosi al fenomeno già identificato – negli anni Novanta – come *smuggling*). A presiedere il suddetto comitato venne eletto l'italiano Luigi Lauriola[171].

Il documento di maggiore interesse per i fini qui perseguiti è di certo il Protocollo dedicato al *trafficking*, comprensivo di venti articoli e un Preambolo, che si apre con la seguente enunciazione:

«Gli Stati Parte di questo Protocollo,

[169] Cfr. United Nations General Assembly, *A/49/748*, Annex, *Report of the World Ministerial Conference on Organized Transnational Crime*, 2 December 1994, pp. 2-35.
[170] Trad. da ead., *A/RES/53/111*, 9 December 1998.
[171] Cfr. ibidem.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Dichiarando che un'azione efficace per prevenire e combattere la tratta di persone, specialmente donne e fanciulli, richiede un approccio internazionale complessivo nei Paesi di origine, transito e destinazione che comprenda misure per prevenire tale tratta, punire i trafficanti e proteggere le vittime di tale traffico, incluso attraverso la protezione dei loro diritti umani internazionalmente riconosciuti,

Tenendo conto del fatto che, nonostante l'esistenza di vari strumenti internazionali contenenti norme e misure pratiche per combattere lo sfruttamento delle persone, specialmente donne e fanciulli, non esiste uno strumento universale che affronti tutti gli aspetti della tratta di persone,

Preoccupati che, in assenza di tale strumento, le persone vulnerabili al traffico non saranno sufficientemente protette […]»[172].

I primi cinque articoli sono dedicati alle disposizioni generali. Anzitutto, è specificato che il Protocollo integra la Convenzione principale, con cui va interpretato congiuntamente (art. 1, par. 1) e le cui disposizioni devono applicarsi *mutatis mutandis* al Protocollo stesso, a meno che non sia diversamente previsto (par. 2)[173]. Nell'art. 2 si evidenzia che:

«Gli scopi di questo Protocollo sono:

(a) Prevenire e combattere la tratta di persone, prestando particolare attenzione a donne e fanciulli;

(b) Proteggere e assistere le vittime di tale traffico, con pieno rispetto dei loro diritti umani; e

(c) Promuovere la cooperazione tra gli Stati Parte al fine di raggiungere tali obiettivi»[174].

Dall'analisi dei negoziati di Palermo è stato riscontrato come originariamente gli unici obiettivi previsti erano la lotta e la prevenzione della tratta, non anche la protezione e l'assistenza alle vittime, tantomeno l'importanza della tutela dei loro diritti umani:

«Il Protocollo nel corso del negoziato è divenuto molto complesso ma anche rispondente alle necessità della cooperazione internazionale. Si aveva la consapevolezza che il fenomeno non poteva essere affrontato soltanto con un'ottica di repressione, era importante tener presente anche l'esigenza di tutelare i diritti delle persone trafficate. Si è capito che la repressione e la protezione dei diritti delle vittime sono due argomenti strettamente connessi, senza l'uno non si può affrontare l'altro. […] La posizione dell'Italia […] ha influito nei negoziati. Da parte della delegazione italiana è stata sottolineata l'importanza della tutela delle vittime da un punto di vista di politica del diritto ma anche di politica criminale. È un dato di fatto che la collaborazione delle vittime è anche una risorsa per la repressione»[175].

L'art. 3 è dedicato alla terminologia, già descritta in parte all'inizio di questo capitolo, quando sono state esposte le definizioni dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni, che ha

[172] Trad. da United Nations, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons. Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, New York, 15 November 2000, Preamble.

[173] Cfr. ivi, art. 1, parr. 1-2.

[174] Trad. ivi, art. 2.

[175] M.G. Giammarinaro, intervista, in S. La Rocca, "La schiavitù", cit., pp. 179-180.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

ripreso identicamente quelle stabilite dal Protocollo. Di seguito, riportiamo la formulazione del concetto di *trafficking in persons* nella sua interezza:

«Il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'accoglienza o la ricezione di persone, mediante la minaccia o l'uso della forza o altre forme di coercizione, rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o pagamento o ricezione di somme di denaro o benefici per ottenere il consenso di una persona che ha il controllo su un'altra, al fine di sfruttarla. Lo sfruttamento include, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, […] la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù […]»[176].

Inoltre, si aggiunge che «il consenso di una vittima di tratta di persone allo sfruttamento […] è irrilevante qualora sia stato utilizzato uno dei mezzi»[177] sopracitati.

Come fatto notare da Simona La Rocca:

«Nella definizione deve essere rilevata l'introduzione del concetto di *abuso della condizione di vulnerabilità*, peculiare situazione ravvisabile quando una persona non ha *ragionevoli alternative*. […] Nel Protocollo non è stata data una definizione di sfruttamento ma sono elencate delle fattispecie esemplificative che ciascuno Stato deve considerare come base minima da cui partire, per poter individuare altre ipotesi nei singoli contesti nazionali. Il traffico è considerato, tendenza consolidata a livello internazionale, "una fattispecie *complessa* destinata a comprendere più scopi illeciti", questa formula si ritrova nei negoziati di Palermo ed è frutto di una mediazione tra Paesi d'origine e di destinazione»[178].

A tutela dei minori, si precisa che «il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'accoglienza o la ricezione di un fanciullo al fine di sfruttarlo deve essere considerato "tratta di persone", anche se non comporta l'uso di nessuno dei mezzi previsti»[179] A tale proposito, si precisa che per fanciullo s'intende «qualsiasi persona di età inferiore ai diciotto anni»[180].

L'art. 4 specifica invece quale sia il campo d'applicazione del Protocollo, ossia la prevenzione, l'indagine e l'azione giudiziaria nei confronti dei reati stabiliti nell'articolo successivo, quando essi siano "di natura transnazionale" e coinvolgano un "gruppo criminale organizzato", nonché la protezione delle vittime di tali reati[181]. Per la precisazione di alcuni dei concetti utilizzati in questa disposizione tornano utili le spiegazioni terminologiche contenute nella Convenzione principale, il cui proposito è invece, più genericamente, quello di «promuovere la cooperazione per prevenire

[176] Trad. da United Nations, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking*, cit., art. 3, lett. a).
[177] Trad. da ivi, lett. b).
[178] S. La Rocca, "La schiavitù", cit., p. 179.
[179] Trad. da United Nations, *Protocol to Prevent. Suppress and Punish Trafficking*, cit., art. 3, lett. c).
[180] Trad. da ivi, lett. d).
[181] Cfr. ivi, art. 4.

e combattere la criminalità organizzata transnazionale più efficacemente»[182] (art. 1). Qui un "gruppo criminale organizzato" (*organized criminal group*) è definito come segue:

«Un gruppo strutturato di tre o più persone, esistente per un periodo di tempo e che agisce in concerto con l'intento di commettere uno o più reati gravi o crimini stabiliti in conformità con questa Convenzione, al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un beneficio finanziario o altro vantaggio materiale»[183] (art. 2, lett. a).

Una volta data tale definizione, a cascata si rende necessario spiegare in cosa consista un "gruppo strutturato" (*structured group*), vale a dire un «gruppo che non è formato in maniera casuale per la commissione immediata di un crimine e che non è necessario abbia ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella sua composizione o una struttura sviluppata»[184] (art. 2, lett. b). Contestualmente va precisato cosa s'intenda per "reato grave" (*serious crime*), ossia una «condotta che costituisce un crimine punibile con una privazione della libertà di almeno quattro anni o una pena più grave»[185] (lett. c).

Infine, un crimine è di natura transnazionale se è commesso in più di uno Stato (art. 3, par. 2, lett. a) oppure in uno solo, ma in questo caso una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo deve avere luogo in un altro Stato (lett. b); o deve coinvolgere un gruppo criminale organizzato che svolge attività criminali in più di uno Stato (lett. c); oppure deve avere effetti sostanziali in un altro Stato (lett. d)[186]. All'evidenza dei fatti, la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale può rientrare pienamente in tutte le fattispecie elencate, pur differenziandosi ampiamente da caso a caso in base a una molteplicità di fattori.

Tornando al Protocollo, l'art. 5 – dedicato appunto alla criminalizzazione delle fattispecie – statuisce che «ogni Stato Parte adotterà le misure legislative e le altre necessarie a stabilire come reati le condotte di cui all'articolo 3 […] quando commesse intenzionalmente»[187] (par. 1). Ci si riferisce ovviamente al *trafficking in persons*, con tutte le specifiche relative alle sue forme e modalità, allo sfruttamento nella varietà delle sue manifestazioni, al non-ruolo della consensualità nel costituirsi delle fattispecie penali considerate e alla speciale tutela di cui devono godere le vittime minorenni. Subito dopo, i contraenti sono obbligati a criminalizzare anche i tentativi di

[182] Trad. da United Nations, *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, New York, 15 November 2000, art. 1.
[183] Trad. da ivi, art. 2, lett. a).
[184] Trad. da ivi, lett. c).
[185] Trad. da ivi, lett. b).
[186] Cfr. ivi, art. 3, par. 2, lett. a)-d).
[187] Trad. da id., *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking*, cit., art. 5, par. 1.

commissione dei reati menzionati al paragrafo precedente (par. 2, lett. a), la complicità in essi (lett. b) e l'organizzazione o la direzione di altre persone al fine di commetterli (lett. c)[188].

La seconda parte del Protocollo (artt. 6-8) è riservata alla protezione delle vittime. È in questa sezione e in quella successiva che risiedono alcune delle disposizioni più innovative sul tema, che se da un lato raccolgono i progressi svolti in tal senso dalla Comunità internazionale, soprattutto nel decennio precedente, dall'altro infondono alla normativa anti-tratta un grado di profondità mai visto prima di allora in uno strumento giuridico internazionale ufficiale. L'art. 6 si occupa dell'assistenza e della protezione da fornire alle vittime. Nei casi appropriati e nella misura in cui sia possibile secondo la sua legislazione nazionale, ogni Paese dovrà proteggerne la privacy e l'identità, anche assicurando la confidenzialità dei procedimenti legali relativi alla tratta (par. 1)[189].

In aggiunta:

«Ogni Stato Parte dovrà garantire che il suo sistema giuridico o amministrativo nazionale contenga misure che offrano alle vittime […]:

(a) Informazioni sui procedimenti giudiziari e amministrativi pertinenti;

(b) Assistenza per consentire che le loro opinioni e preoccupazioni siano presentate e prese in considerazione nelle fasi appropriate del procedimento penale contro i colpevoli, in un modo che non pregiudichi i diritti della difesa»[190] (par. 2).

Proseguendo, si stabilisce che:

«Ogni Stato Parte dovrà considerare l'attuazione di misure per garantire il recupero fisico, psicologico e sociale delle vittime di tratta di persone, inclusa, nei casi appropriati, in cooperazione con organizzazioni non governative, altre organizzazioni attinenti e altri elementi della società civile, in particolare, la fornitura di:

(a) Alloggio adeguato;

(b) Consulenza e informazioni, in particolare riguardo i loro diritti legali, in una lingua che […] possano comprendere;

(c) Assistenza medica, psicologica e materiale; e

(d) Opportunità di impiego, educazione e formazione»[191].

Nell'applicare le precedenti disposizioni, ogni Stato ha l'obbligo di tenere debitamente conto dell'età, del genere e delle necessità speciali delle vittime di tratta, in particolare quelle dei fanciulli, inclusi alloggio, educazione e assistenza adeguati (par. 4). Per quanto riguarda

[188] Cfr. United Nations, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking*, cit., par. 2.
[189] Cfr. ivi, art. 6, par. 1.
[190] Trad. ivi, par. 2.
[191] Trad. da ivi, par. 3.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

specificamente la protezione delle vittime, ogni Paese dovrà cercare di garantire la loro sicurezza fisica mentre si trovano nel suo territorio (par. 5). Infine, gli aderenti devono assicurarsi che il loro sistema giuridico nazionale contenga misure che offrano alle vittime la possibilità di ottenere un risarcimento per i danni subiti (par. 6)[192].

In merito alla suddetta disposizione, si ritiene di associarsi al giudizio positivo della sociologa Emanuela Abbatecola, che di seguito riportiamo:

> «Al di là delle più note e importanti indicazioni relative alla necessità che gli Stati firmatari si attrezzino per garantire alloggio, informazioni rispetto ai loro diritti tenendo conto delle barriere linguistiche, assistenza medica, psicologica e materiale e opportunità formative, educative e professionali, mi pare rilevante il comma 2), il quale riferisce non solo il diritto della persona a essere adeguatamente informata rispetto all'andamento dei procedimenti giudiziari e amministrativi, ma anche ad avere voce in tali procedimenti attraverso l'espressione delle proprie opinioni e/o preoccupazioni.
>
> Un altro punto posto in rilievo […] è la necessità di porre attenzione alla protezione dell'identità e alla riservatezza dei dati delle "vittime". Questo mi pare un aspetto importante, poiché, non di rado, le persone sfruttate nei mercati del sesso sono minacciate di morte o di ritorsioni sui familiari più prossimi nei casi di mancato pagamento delle somme pattuite e/o di tentata fuga. Nella consapevolezza della potenziale violenza delle strategie messe in atto dalle reti criminali, il Protocollo di Palermo impone l'obbligo a tutti gli stati firmatari di disporre di adeguate misure di protezione per la persona che decidesse di denunciare, alla quale devono essere garantite l'incolumità fisica e la messa a disposizione di un alloggio e di altre misure che regolarizzino la sua permanenza nel Paese di destinazione»[193].

La stipula di questo articolo rappresenta quindi indubbiamente un grande successo. Come rilevato da La Rocca, infatti, «l'assistenza e la protezione presuppongono la creazione di tutta una serie di servizi che comportano un costo, questo ha creato l'opposizione iniziale dei Paesi di destinazione che avrebbero dovuto realizzarli»[194], ma si è corso ai ripari tramite l'adozione di «formule più sfumate al fine di ottenere l'adesione anche dei Paesi dalle posizioni più ostiche come ad esempio quelli africani, che sono contemporaneamente Paesi di destinazione e di transito»[195].

Tale ragionamento può applicarsi alla quasi totalità del Protocollo, per il quale si sono rese necessarie continue manovre di mediazione, come avvenuto in particolare per i due articoli successivi, regolanti rispettivamente lo status delle vittime nei Paesi di destinazione e le procedure per il loro rimpatrio. Da una parte si cerca di mantenere un approccio di favore nei loro confronti, stabilendo che gli Stati Parte debbano adottare misure che permettano alle vittime di rimanere sul territorio nazionale, temporaneamente o permanentemente, nei casi in cui ciò sia appropriato (art.

[192] Cfr. United Nations, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking*, cit., art. 6, parr. 4-6.
[193] E. Abbatecola, op. cit., pp. 30-31.
[194] S. La Rocca, "La schiavitù nel diritto internazionale e nazionale", cit., p. 180.
[195] Ibidem.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

7, par. 1) e nel farlo, essi sono tenuti a dare debita considerazione a fattori umanitari e compassionevoli (par. 2)[196]: si usa quindi una formula insolita, mai incontrata finora, che si rifà non solo all'ambito giuridico, ma a quello emotivo e caritatevole.

D'altro canto, a seguire, l'art. 8 ha ben altro tono. Prima di procedere, si tenga conto che il dettato della disposizione prende a riferimento lo status delle vittime di tratta nel momento del loro ingresso nel Paese ricevente, ed equipara i soggetti aventi a quel tempo la cittadinanza del Paese d'origine a coloro che ivi godevano del diritto di residenza permanente. Innanzitutto, lo Stato d'origine è tenuto a facilitare e accettare il rimpatrio della vittima senza ritardi ingiustificati o irragionevoli, con il dovuto riguardo per la sua sicurezza personale (par. 1). Tale attenzione dovrà esser posta anche al momento del rimpatrio e – in aggiunta – andrà tenuto in conto anche lo status di eventuali procedimenti legali legati al fatto che il soggetto in questione è una vittima di tratta, ma soprattutto, il rimpatrio dovrà essere "preferibilmente volontario" (par. 2)[197]. Quest'ultimo aspetto costituisce uno dei maggiori punti di debolezza del Protocollo, introducendo un elemento di discrezionalità dal quale deriva una minore tutela della vittima, la cui volontarietà al rimpatrio non esiste in qualità di condizione necessaria all'espletamento delle procedure. In sostanza:

> «Il diritto della persona trafficata di rimanere nel Paese di destinazione o il diritto di rientrare nel Paese di residenza non sono stati riconosciuti. Il problema nel caso del rimpatrio è costituito dal fatto che esso è stato esaminato congiuntamente dai due Protocolli, dunque, si ritiene che valutazioni riguardanti l'immigrazione illegale abbiano fatto propendere per normative meno flessibili»[198].

Successivamente è previsto, su richiesta di uno Stato di destinazione, un obbligo di verifica, in capo a ciascuno Stato Parte che riceva suddetta richiesta, del possesso da parte di una persona che è vittima di tratta dello status di cittadina o di persona avente diritto alla residenza permanente nel suo territorio al momento dell'ingresso nel territorio dello Stato Parte di destinazione (par. 3). Infine, allo scopo di facilitare il rimpatrio di una vittima di tratta priva di documenti idonei, il Paese di cui quella persona sia originaria (nel senso fin qui inteso) dovrà accettare di rilasciare, su richiesta del Paese di destinazione, i documenti di viaggio o altra autorizzazione necessari per consentire alla persona di viaggiare e rientrare in patria (par. 4). Ovviamente, quanto disposto non pregiudica in alcun modo i diritti di cui le vittime di tratta possano godere in base all'ordinamento nazionale dello Stato ricevente (par. 5) né quanto stabilito da qualsivoglia accordo bilaterale o multilaterale applicabile che regoli il rimpatrio di tali soggetti (par. 6)[199].

[196] United Nations, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking*, cit., art. 7, parr. 1-2.
[197] Ivi, art. 8, parr. 1-2.
[198] S. La Rocca, "La schiavitù nel diritto internazionale e nazionale", cit., p. 180.
[199] United Nations, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking*, cit., art. 8, parr. 3-6.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Si passa quindi alla terza parte del Protocollo (artt. 9-13), contenente disposizioni per la prevenzione, la cooperazione e altre misure. L'art. 9 è dedicato nello specifico all'attività preventiva, e prevede che gli Stati Parte stabiliscano politiche globali, programmi e altre misure per prevenire e combattere la tratta (par. 1, lett. a) e per proteggere le vittime, in particolare donne e bambini, dalla rivittimizzazione (lett. b). Il testo della norma – che riprende quanto già sancito in altri documenti e strumenti giuridici innumerevoli volte lungo il secolo – non si rivelerebbe particolarmente innovativo se non fosse per l'enfasi finale posta sul problema cruciale della "rivittimizzazione" (*revictimization*). Il concetto fa qui la sua prima apparizione assoluta tra i testi analizzati, e spesso è reso in italiano con l'espressione "vittimizzazione secondaria". Il Consiglio d'Europa nel 2006 l'ha definita come «la vittimizzazione che si verifica non come risultato diretto dell'atto criminale, ma attraverso la risposta delle istituzioni e degli individui alla vittima»[200]. In ottica preventiva e di lotta alla tratta, i contraenti si impegnano a implementare misure come ricerche, campagne di informazione e massmediatiche e iniziative sociali ed economiche (par. 2). Anche in questo caso il dettato non è senza precedenti, ma denota una forte presa di consapevolezza sull'importanza di una raccolta e analisi dei dati che siano propedeutiche alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica sul tema, punto delicato su cui si era battuto ripetutamente soprattutto nel corso degli Anni '90. Altra naturale conseguenza dei recenti sviluppi è l'attenzione posta sul valore dell'azione delle organizzazioni specializzate nel settore, in particolare delle ONG, e di tutte le forze e gli elementi propulsivi della società civile, con i quali è prevista la cooperazione statale per la realizzazione di qualsiasi delle iniziative previste, ogniqualvolta sia opportuno (par. 3)[201].

Novità assoluta è rappresentata però dai paragrafi successivi, nei quali è riconosciuta la valenza critica dei fattori di domanda-offerta (economiche, ma non esclusivamente tali), dei quali si alimenta e sui quali si rinvigorisce l'intero sistema della tratta di esseri umani, specialmente quando esso riguarda il fenomeno dello sfruttamento della prostituzione (come vedremo):

«Gli Stati Parte dovranno adottare o rafforzare misure, anche attraverso la cooperazione bilaterale o multilaterale, per alleviare i fattori che rendono le persone, in particolare donne e fanciulli, vulnerabili alla tratta, come la povertà, il sottosviluppo e la mancanza di pari opportunità»[202] (par. 4);

[200] Trad. da Council of Europe Committee of Ministers, *Recommendation Rec(2006)8*, 14 June 2006, Appendix, par. 1.3.

[201] Cfr. United Nations, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking*, cit., art. 9, parr. 1-3.

[202] Trad. da ivi, par. 4.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

«Gli Stati Parte dovranno adottare o rafforzare misure legislative o altre misure, come misure educative, sociali o culturali, anche tramite la cooperazione bilaterale e multilaterale, per scoraggiare la domanda che favorisce tutte le forme di sfruttamento delle persone, in particolare donne e fanciulli, che conduce alla tratta»[203] (par. 5).

Impossibile non notare quanta rilevanza abbia assunto la necessità d'intervento sulle condizioni socioeconomiche e socioculturali per sottrarre linfa vitale ai meccanismi della tratta. La strada fatta dalla fine dell'Ottocento, quando l'unica soluzione ravvisabile all'orizzonte era l'approccio repressivo, è enorme. Nel trattato non sono di certo messe in secondo piano le iniziative legislative, le azioni di polizia o i procedimenti giudiziari, anzi, la Convenzione e i suoi protocolli addizionali sono nati prima di tutto per generare un salto di qualità nella cooperazione internazionale in questi campi. Si è però entrati finalmente nella prospettiva per cui il braccio armato dello Stato – quello di spada e bilancia, legge e giustizia – deve andare di pari passo con lo Stato sociale, e farsi in ciò assistere da tutto quello che la società civile nazionale e internazionale ha da offrire al sistema anti-tratta. Per meglio dire, la sinergia tra queste due metà del mondo, tra questi due modi di farsi presente del sistema-Paese, è essa stessa essenzialmente ciò che intendiamo quando parliamo di *anti-trafficking*.

Tornando ad argomenti più inerenti al *law enforcement*, l'art. 10 regola la cooperazione interstatale in ambito informativo e le iniziative di formazione delle varie professionalità coinvolte:

«Le autorità di polizia, d'immigrazione o altre autorità competenti degli Stati Parte […] coopereranno tra di loro scambiando informazioni […] per consentire di determinare:

(a) Se le persone che attraversano o tentano di attraversare un confine internazionale con documenti di viaggio appartenenti ad altre persone o senza documenti di viaggio sono autrici o vittime di tratta;

(b) I tipi di documento di viaggio che le persone hanno utilizzato o tentato di utilizzare per attraversare un confine internazionale a scopo di tratta;

(c) I mezzi e i metodi utilizzati dai gruppi criminali organizzati per la tratta, inclusi il reclutamento e il trasporto delle vittime, le rotte e i collegamenti tra individui e gruppi coinvolti nella tratta, e le possibili misure per individuarli»[204] (par. 1).

Sono previsti poi l'organizzazione o il potenziamento della formazione per le autorità suddette e tutti gli altri funzionari competenti nella prevenzione della tratta. L'attività formativa dovrebbe focalizzarsi sui metodi utilizzati per tutelare i diritti delle vittime, comprese le misure per proteggerle dai trafficanti, e tenere conto della necessità di prendere in considerazione i diritti umani, le questioni di genere e quelle legate ai minori (*child- and gender-sensitive issues*), e

[203] Trad. da United Nations, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking*, cit., art. 9, par. 5.
[204] Trad. da ivi, art. 10, par. 1.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

incoraggiare la cooperazione con le ONG e la società civile (par. 2)[205]. Anche in questo caso si può ripetere un discorso già fatto in precedenza: la formazione dedicata alle figure professionali coinvolte nelle strategie anti-tratta aveva già ricevuto uno spazio in passato, ma mai era stato specificato con questo livello di profondità su cosa dovesse vertere tale addestramento.

L'art. 11, al contrario, contiene disposizioni senza precedenti, essendo totalmente dedicato ai controlli di frontiera (*border measures*) da effettuarsi in relazione all'attività *anti-trafficking*. Come impegno fondante, gli Stati decidono che dovranno rafforzare per quanto possibile tali controlli, nella misura necessaria a prevenire e rilevare il *trafficking* (par. 1). La formulazione è molto generica e lascia quindi ampi margini di discrezionalità.

Si riprende poi il tradizionale punto dei controlli sui mezzi di trasporto, in particolare i vettori commerciali. Per evitare che essi possano essere utilizzati per commettere i reati legati alla tratta, gli Stati Parte adotteranno misure legislative o di altro tipo (par. 2):

«Laddove opportuno, e senza pregiudizio delle convenzioni internazionali applicabili, tali misure dovranno includere l'obbligo per i vettori commerciali, comprese le compagnie di trasporto o il proprietario o l'operatore di qualsiasi mezzo di trasporto, di accertarsi che tutti i passeggeri siano in possesso dei documenti di viaggio richiesti per l'ingresso nello Stato ricevente»[206] (par. 3).

Ogni contraente è tenuto a prendere i provvedimenti necessari per sanzionare eventuali violazioni di tale obbligo, in conformità col proprio ordinamento (par. 4). Inoltre, è normata per la prima volta anche la politica dei visti, essendo prevista la loro revoca o il diniego di ingresso per le persone implicate nella commissione dei crimini di tratta (par. 5)[207]. Infine, i Paesi aderenti «prenderanno in considerazione il rafforzamento della cooperazione tra le agenzie di controllo delle frontiere, tra l'altro, istituendo e mantenendo canali di comunicazione diretti»[208] (par. 6).

Subito dopo, anche al fine di conseguire quanto stipulato negli articoli precedenti, specifiche disposizioni regolano le esigenze di sicurezza, controllo, legittimità e validità dei documenti. Ogni Stato Parte deve garantire, con tutti i mezzi a sua disposizione, che i documenti di viaggio o di identità da esso rilasciati siano di qualità tale da non poter essere facilmente usati in maniera impropria e prontamente falsificati, o alterati, replicati o emessi illegalmente (art. 12, lett. a), e assicurare la loro integrità e sicurezza, anche quando rilasciati per suo conto, allo scopo di prevenirne la creazione, l'emissione e l'uso illeciti (lett. b). Infine, è previsto in capo ai contraenti, qualora ne faccia richiesta un altro Stato, un obbligo di verifica, in tempi ragionevoli, della

[205] United Nations, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking*, cit., art. 10, par. 2.
[206] Trad. da ivi, art. 11, par. 3.
[207] Ivi, parr. 4-5.
[208] Trad. da ivi, par. 6.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

legittimità e della validità dei documenti emessi (presuntamente o meno) in loro nome e sospettati di venire utilizzati a fini di tratta (art. 13)[209].

Per ovvie ragioni, non ci soffermeremo sulle disposizioni finali (artt. 14-20) del testo, di natura tecnico-giuridica e formale. Basti ricordare l'inserimento dell'art. 14:

«Nessuna disposizione del presente Protocollo pregiudica i diritti, gli obblighi e le responsabilità degli Stati e degli individui ai sensi del diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani, e, in particolare, quando applicabile, la Convenzione del 1951 e il Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati e il principio di non respingimento in essi contenuto»[210] (par. 1);

«Le misure stabilite nel presente Protocollo saranno interpretate e applicate in modo da non essere discriminatorie nei confronti delle persone in quanto vittime di tratta di persone. L'interpretazione e l'applicazione di tali misure saranno coerenti con i princìpi internazionalmente riconosciuti di non discriminazione»[211] (par. 2).

L'insieme dei due dispositivi costituisce una clausola di salvaguardia. Nel primo enunciato troviamo il perno di collegamento del Protocollo con l'intera architettura normativa internazionale che può incidere, potenzialmente, sulla tratta di esseri umani e in special modo sulla tutela delle sue vittime (si veda, in tal senso, il ruolo centrale assegnato al principio di *non-refoulement*). Continuando su questa linea, la seconda formula rappresenta invece l'affermazione del principio di non discriminazione delle persone vittime di tratta, che sorregge l'impianto fin qui esposto.

La valutazione complessiva sul Protocollo è tendenzialmente positiva per molti osservatori, nonostante molte sue disposizioni non siano vincolanti[212]. Una ricognizione complessiva delle posizioni a riguardo nella letteratura scientifica internazionale è stata effettuata di recente da Emanuela Abbatecola. Di seguito, la riportiamo nelle sue parti salienti:

«Benché imperfetto, il Protocollo di Palermo […] può forse essere considerato un primo strumento per creare un'armonizzazione del diritto, a livello internazionale, sul tema della tratta e del traffico di persone e per stimolare la cooperazione tra gli Stati, al fine di attuare azioni di prevenzione, di sensibilizzazione e di contrasto alla violenza che accompagna lo sfruttamento. Nel dibattito scientifico, tuttavia, […] non è esente da critiche […].

O' Connell Davidson[213], per esempio, lamenta il fatto che l'assenza di una definizione chiara dei concetti di sfruttamento della prostituzione e di sfruttamento sessuale, rischia di produrre una situazione nella quale i Paesi membri si sentono legittimati a interpretarli a piacimento, e questo può avere esiti discutibili in termini di interventi legislativi di tipo, per esempio, repressivo.

[209] United Nations, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking*, cit., artt. 12-13.
[210] Trad. ivi, art. 14, par. 1.
[211] Trad. ivi, par. 2.
[212] Cfr. S. La Rocca, "La schiavitù nel diritto internazionale e nazionale", cit., p. 180.
[213] J. O' Connell Davidson, *Men, middlemen, and migrants. The demand side of "sex trafficking"*, "Eurozine", 27 July 2006, https://www.eurozine.com/men-middlemen-and-migrants/, consultato in data 25 febbraio 2025, cit. in E. Abbatecola, op. cit., p. 29.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Secondo Alpes[214], inoltre, tale protocollo costringe studiose e studiosi in una prospettiva statica che non rende conto della complessità e della fluidità delle categorie così come delle relazioni tra migrante e trafficante. […] il traffico (*smuggling*) appare come un crimine contro lo Stato, nel quale il rapporto tra trafficante e persona trafficata sarebbe equiparabile a quello di un cliente che paga per un servizio. Viceversa, la tratta (*trafficking*) è percepita e rappresentata come un crimine contro la persona, e le relazioni tra i soggetti sono solitamente descritte nei termini di sfruttatore/trice e vittima. In realtà, sottolinea Alpes, queste distinzioni non tengono conto del carattere dinamico delle relazioni, le quali evolvono nel tempo e possono contenere in sé contrasti e ambivalenze […] Inoltre, non è affatto chiaro a che punto del percorso migratorio una persona passi dallo status di migrante clandestina a quello di vittima di tratta»[215].

Passando dal piano teorico-analitico al livello pratico, è necessario ricordare che i due protocolli di Palermo (sullo *smuggling* e sul *trafficking*), se confrontati, prevedono:

«[…] che gli Stati adottino sistemi di protezione delle vittime di traffico più deboli rispetto a quelli ritenuti necessari per le vittime di tratta, il che a volte induce a pratiche di rimpatrio forzato che, lungi dal combattere le reti criminali coinvolte nel traffico, rischia in realtà di rafforzarle creando nuovi bacini di reclutamento.

Inoltre, secondo alcune autrici[216], il rischio è che un accordo così formulato favorisca politiche e programmi tesi a polarizzare le donne colpite in vittime innocenti che meritano protezione e immorali colpevoli che scelgono il lavoro sessuale. A queste considerazioni, aggiungerei il rischio che solo le donne – nate donne – siano percepite come soggetti destinatari di protezione. […] Tuttavia, quanto questo dipende dalla formulazione del Protocollo – che parla genericamente di persone – e quanto dall'incapacità culturalmente indotta di pensare gli uomini e le donne trans come oggetto di sfruttamento sessuale? E il fatto che non ci sia attenzione, nel dibattito scientifico come in quello mediatico, all'eventualità di gravi forme di sfruttamento di ragazzi stranieri e donne trans, non è forse l'altra faccia del disconoscimento dell'*agency* femminile?

Riallacciandosi a questa ultima considerazione, un aspetto positivo che non sembra trovare riconoscimento nel dibattito sul Protocollo di Palermo, è il riferimento esplicito al consenso, il quale, se presente, non invalida il reato. Da questo punto di vista, il Protocollo può […] rappresentare un potenziale passo in avanti nel riconoscimento dell'agency delle migranti anche in presenza di forme estreme di abuso e sfruttamento, dato che […] sottolinea, senza ambiguità, che il consenso della "vittima" non fa decadere il reato, riconoscendo così di fatto che le persone sfruttate non sono necessariamente vittime passive»[217].

In definitiva, il Protocollo di Palermo «presenta luci e ombre, ma rappresenta un primo importante tentativo di individuare linguaggi e pratiche comuni rispetto a un fenomeno – la tratta

[214] M.J. Alpes, *The traffic in voices: contrasting experiences of migrant women in prostitution with the paradigm of human trafficking*, "Human Security Journal", n. 6, 2008, pp. 34-45, cit. in E. Abbatecola, op. cit., p. 29.

[215] E. Abbatecola, op. cit., pp. 27-29.

[216] Cfr. J. Doezema, *Who get to choose? Coertion, consent and the UN trafficking protocol*, "Gender and Development", vol. 10, n. 1, March 2002, pp. 20-27; M.C. Desyllas, *A critique of the global trafficking discourse and U.S. policy*, "Journal of Sociology & Social Welfare", vol. 34, n. 4, December 2007, pp. 57-79; J.A. Koken, "The meaning of the "Whore": How feminist theories on prostitution shape research on female sex workers", in M.H. Ditmore, A. Levy, A. Willman (eds.), *Sex Work Matters. Exploring Money, Power and Intimacy in the Sex Industry*, Zed Books, London - New York, 2010, pp. 28-64; cit. in E. Abbatecola, op. cit., p. 29.

[217] E. Abbatecola, op. cit., p. 29.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

di esseri umani – che può essere osservato da diverse prospettive»[218]: tratta come crimine; questione di ordine pubblico; problema morale; violazione dei diritti umani; fenomeno collegabile al lavoro e/o alle migrazioni[219]. Gli avanzamenti normativi compiuti sono quindi talmente evidenti da non poter essere ignorati. Resta però da capire – ed è questo il punto critico del presente lavoro – quanto e quanto adeguatamente abbiano operato gli Stati e le organizzazioni internazionali e regionali in attuazione degli accordi presi, in particolare l'Italia e l'Unione europea, e come tale implementazione sia precipitata sui singoli contesti migratori di sfruttamento della prostituzione. Questo sarà il compito dei successivi capitoli II e III.

La Convenzione e il Protocollo di Palermo sono entrati in vigore rispettivamente il 29 settembre 2003 e il Natale successivo. La prima vede oggi la presenza di 192 Stati Parte, il secondo di 182, il che fa di entrambi due fra i trattati più vastamente partecipati dalla Comunità internazionale. L'Italia, in quanto Stato ospitante della Conferenza di apertura alle firme, fu tra i primissimi ad apporre la propria, nel giorno iniziale dell'evento, il 12 dicembre 2000. L'autorizzazione alla ratifica e l'esecuzione degli strumenti giunse con la Legge n. 146 del 16 marzo 2006[220]. La ratifica intervenne il 2 agosto seguente[221].

I trattati siglati ebbero fruttuosi effetti fin dall'inizio del nuovo millennio. Prima importante conseguenza può essere considerata l'istituzione da parte della Commissione sui diritti umani – con la Decisione 2004/110 del 19 aprile 2004 – di un Relatore speciale sulle vittime della tratta di esseri umani, in particolare donne e fanciulli (*Special Rapporteur on trafficking in persons, especially in women and children*). Inizialmente egli aveva il compito principale di sottoporre alla Commissione una Relazione annuale – completa di raccomandazioni – sulle misure necessarie a sostenere e proteggere i diritti umani delle vittime, potenziali o effettive, e di rispondere in modo efficace alle informazioni affidabili a lui pervenute in merito a possibili violazioni degli stessi. Nel farlo, la figura era invitata a cooperare con gli organismi competenti delle Nazioni Unite, le organizzazioni regionali, le vittime, i loro rappresentanti e gli altri omologhi pertinenti sul tema, *in primis* il Relatore speciale sulla violenza contro le donne[222]. Il mandato, originariamente della durata di tre anni, è stato ripetutamente rinnovato, e la sua ampiezza estesa. Il Relatore è ora

[218] E. Abbatecola, op. cit., p. 31.
[219] Cfr. ibidem.
[220] G.U., Serie generale, n. 85, S.O., Roma, 11 aprile 2006, *Legge 16 marzo 2006, n. 146*.
[221] United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xviii-12&chapter=18&clang=_en; https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18, consultati in data 12 gennaio 2025.
[222] Cfr. OHCHR, *E/CN.4/DEC/2004/110*, 19 aprile 2004.

incaricato di agire ogniqualvolta avvengano violazioni nei confronti delle vittime di tratta e nelle situazioni in cui vi sia stato un fallimento nella protezione dei loro diritti umani. Inoltre, effettua visite specifiche per Paese (*country visits*) al fine di studiare la situazione sul campo e formulare raccomandazioni per prevenire e/o combattere il fenomeno, nonché proteggere i diritti umani delle vittime in Stati e/o regioni specifiche. Il mandato è stato rinnovato dal Consiglio per i diritti umani per un ulteriore triennio il 12 luglio 2023, con la Risoluzione 53/9[223].

La Convenzione di Palermo prevedeva, tra le altre cose, la creazione di una Conferenza degli Stati Parte (COP) col compito di promuovere e revisionare periodicamente l'implementazione del trattato (e, conseguentemente, dei suoi protocolli) e migliorare le capacità statali nel perseguimento degli impegni presi, elaborando raccomandazioni in merito, cooperando con i Paesi e le organizzazioni d'ogni tipo, facilitando il coordinamento, le iniziative comuni, lo scambio d'informazioni sul crimine transnazionale organizzato e la diffusione delle migliori pratiche per combatterlo (art. 32)[224]. L'istituzione sarebbe dovuta nascere entro un anno dall'entrata in vigore dello strumento, e così fu: nel giugno 2004 si tenne la prima sessione della *Conference of the Parties to the UNTOC*, seguita subito dal secondo e dal terzo appuntamento nei due anni successivi. Dal 2006, l'ente si riunisce biennalmente: la dodicesima e ultima sessione (in ordine cronologico) si è tenuta dal 14 al 18 ottobre 2024. La COP ha istituito nel 2009 uno specifico Gruppo di lavoro sulla tratta di persone (*Working Group on Trafficking in Persons*), la cui quindicesima sessione si terrà nell'ottobre 2025. L'organo ha il compito di facilitare l'attuazione del Protocollo fornendo assistenza e raccomandazioni alla Conferenza e agli Stati. Infine, nel 2018, la COP ha deciso di lanciare un apposito Meccanismo per la revisione dell'implementazione della UNTOC e dei suoi protocolli (*Mechanism for the Review of the Implementation of the UNTOC and the Protocols thereto*)[225]. Il processo di revisione, a base nazionale, è stato avviato nel 2020 ed è ancora lontanissimo dall'essere completato. È stato terminato il controllo di un solo Paese su 187, 90 verifiche sono in corso e 98 non sono nemmeno state iniziate[226].

Nel 2006 vengono pubblicate dall'UNHCR le Linee Guida di protezione internazionale relative all'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967

[223] United Nations Human Rights Council, *A/HRC/RES/53/9*, 12 July 2023.

[224] Cfr. United Nations, *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, cit., art. 32.

[225] Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, *Resolution 9/1*, October 2018.

[226] UNODC, https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/conference-of-the-parties.html, consultato in data 13 gennaio 2025.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta[227]. Esse si rifanno a quei molteplici strumenti internazionali nel campo del *trafficking* che, come abbiamo visto, dispongono agli Stati di considerare la necessità di protezione internazionale delle vittime di tratta, per due ordini di ragioni: i richiedenti asilo e i rifugiati, nella necessità di lasciare il Paese di origine, si affidano talvolta ai trafficanti di esseri umani, trovandosi poi sottoposti a situazioni di sfruttamento, divenendo o rischiando di divenire a tutti gli effetti vittime di tratta; analogamente una vittima di tratta degli esseri umani potrebbe essere esposta a rischio di persecuzione in caso di rimpatrio e dunque aver diritto ad essere riconosciuta rifugiata o trovarsi in una situazione di rischio di danno grave e dunque avere titolo per beneficiare della protezione sussidiaria.

Le Linee guida chiariscono che, in alcune circostanze, le vittime di tratta possono rientrare nella definizione di rifugiato fornita dalla Convenzione del 1951, purché siano soddisfatti tutti gli elementi contenuti nella definizione stessa, ossia che la persona si trovi al di fuori del proprio Paese di origine o di abituale residenza e sia a rischio di persecuzione, in caso di rimpatrio, per uno dei motivi indicati: razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinioni politiche.

Le Linee Guida esaminano quindi gli elementi costitutivi della definizione di rifugiato della Convenzione di Ginevra alla luce delle peculiarità che caratterizzano la tratta di persone. In riferimento al fondato timore di persecuzione, pur ricordando che esso dipende dalle particolari circostanze di ogni caso individuale, si evidenzia che generalmente costituiscono persecuzione alcune fattispecie inerenti all'esperienza di tratta quali le forme di grave sfruttamento, come il rapimento, la detenzione, lo stupro, la riduzione in schiavitù sessuale, la prostituzione forzata, il lavoro forzato, il prelievo di organi, le percosse, la riduzione alla fame, la negazione di cure mediche. Premesso ciò, è possibile riconoscere lo status di rifugiato – purché sussistano anche gli altri elementi della definizione – anche nelle situazioni in cui l'esperienza di tratta si sia ormai conclusa, qualora essa sia comunque in grado di produrre gravi conseguenze in caso di rimpatrio oppure qualora la persecuzione subita sia stata particolarmente atroce e l'individuo stia ancora soffrendo protratti effetti psicologici traumatici che renderebbero intollerabile il suo ritorno nel Paese d'origine. Inoltre i richiedenti, laddove rimpatriati, potrebbero essere oggetto di ritorsioni, in particolare se hanno collaborato con le autorità del Paese di asilo o di provenienza, e/o di possibili nuove esperienze di tratta (*re-trafficking*). Altrettanto potrebbero rischiare ritorsioni

[227] United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Linee Guida di protezione internazionale. L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta*, 2006.

anche i familiari rimasti nel Paese di origine. Ancora, la vittima di tratta potrebbe temere di subire, al suo ritorno, emarginazione, ostracismo, discriminazioni cumulative o una punizione da parte della propria famiglia e/o della comunità di appartenenza o, in alcuni casi, da parte delle autorità stesse.

Relativamente agli agenti di persecuzione, le Linee guida chiariscono che le azioni persecutorie sono poste in essere da individui, in particolare organizzazioni criminali o singoli trafficanti o, ancora, membri della famiglia e della comunità di provenienza. In tali circostanze è necessario valutare se le autorità del Paese di origine siano in grado e abbiano la volontà di proteggere la vittima o potenziale vittima al suo ritorno. Da verificare sarà quindi non solo l'esistenza e l'implementazione di meccanismi legislativi o amministrativi per prevenire e contrastare la tratta, ma anche l'efficacia nella pratica degli stessi.

Infine, per quanto riguarda il nesso causale, le Linee guida ribadiscono che il fondato timore di un individuo deve essere legato a una o più fattispecie previste dalla Convenzione e dunque deve avvenire per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica. In questo senso, talvolta persone appartenenti a una determinata etnia o nazionalità potrebbero essere prese di mira dagli sfruttatori perché particolarmente vulnerabili, oppure a causa delle loro opinioni politiche o religiose. Spesso le persone vittime o potenziali vittime di tratta possono qualificarsi come rifugiate per questioni legate all'appartenenza ad un determinato gruppo sociale e dunque quando condividano caratteristiche comuni e immutabili o comunque fondanti la loro identità, vedi, nello specifico, l'essere donna in determinati contesti sociali e culturali privi di protezione effettiva, il che può rappresentare un fattore di forte vulnerabilità, specialmente nei casi di donne sole, vedove, divorziate o analfabete. Simile ragionamento può condursi per i minori, le persone diversamente abili, gli orfani e così via.

Secondo le Linee Guida è sufficiente che il motivo di persecuzione sia un fattore che contribuisce in maniera rilevante alla persecuzione, ma non è necessario che sia l'unico né che si tratti di una causa predominante. Il documento prevede inoltre una serie di garanzie procedurali specifiche da assicurare ai richiedenti asilo vittime di tratta o presunte tali, quali garantire un ambiente favorevole per rassicurare la persona richiedente sulla riservatezza della domanda di protezione; mettere a disposizione interpreti dello stesso sesso; essere consapevoli dei timori delle persone richiedenti a rivelare la propria storia a causa di eventuali ritorsioni, della vergogna e dei traumi subiti; prestare particolare attenzione ai minori, adottando procedure di rapida

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

identificazione; evitare qualsiasi nesso, implicito o esplicito tra la domanda di asilo e la volontà di testimoniare nel procedimento penale contro gli sfruttatori[228].

Il 2007 è stato un altro anno rilevante. Nel mese di marzo – che segna il duecentesimo anniversario dall'abolizione della schiavitù nell'Impero britannico – vedono la luce sia il Gruppo di coordinamento inter-agenzia contro la tratta di persone (ICAT - *Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons*) sia l'Iniziativa globale delle Nazioni Unite per combattere la tratta di persone (UN.GIFT - *United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking*). L'ICAT è un forum politico che ha ricevuto dall'Assemblea generale (con la Risoluzione 61/180 del 20 dicembre 2006[229]) il mandato di migliorare il coordinamento tra le agenzie onusiane e le altre organizzazioni internazionali, al fine di facilitare un approccio olistico e integrato per prevenire e combattere la tratta. Si tratta – in sostanza – di una piattaforma dove scambiare informazioni, esperienze e buone pratiche riguardo alle attività anti-tratta. Nel suo compito è coadiuvato dall'UNODC, che è l'Ufficio ONU principalmente responsabile di tutto ciò che riguardi i trattati di Palermo e quindi anche il *trafficking*[230]. UN.GIFT è invece un'iniziativa *multi-stakeholder* lanciata con la missione di mobilitare attori statali e non statali per eradicare la tratta, principalmente attraverso l'aumento della conoscenza e della sensibilizzazione sul tema, la creazione di partenariati per l'azione congiunta e lo sviluppo di capacità di risposta basate sui diritti delle vittime[231].

Il 28 settembre dello stesso anno la Risoluzione 6/14 del Consiglio per i diritti umani crea la figura del Relatore speciale sulle forme contemporanee di schiavitù (*Special Rapporteur on contemporary forms of slavery*)[232], tra le quali rientra innegabilmente anche la schiavitù sessuale. L'incarico – similmente a quello degli omologhi – consta di compiti ispettivi, consultivi e facilitativi dello scambio d'informazioni e della cooperazione internazionale nel campo. La Risoluzione 51/15 del 6 ottobre 2022 ha rinnovato il mandato per ulteriori tre anni[233].

Nel 2009 è stato poi pubblicato il Quadro d'azione internazionale per l'implementazione del Protocollo sulla tratta di persone (*International Framework for Action To Implement the*

[228] Cfr. Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, UNHCR, *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral. Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*, 2020, pp. 37-40.

[229] United Nations General Assembly, *A/RES/61/180*, 20 December 2006.

[230] Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons (ICAT), *About Us*, https://icat.un.org/about, consultato in data 13 gennaio 2025.

[231] United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT), *United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT)*, 2009.

[232] United Nations Human Rights Council, *Resolution 6/14*, 28 September 2007.

[233] Id., *A/HRC/RES/51/15*, 6 October 2022.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Trafficking in Persons Protocol), uno strumento di assistenza tecnica inteso per aiutare gli Stati membri delle Nazioni Unite nell'efficace attuazione del suddetto trattato, sui cui obiettivi si fonda, seguendo i tre temi mondialmente riconosciuti di prevenzione, protezione e punizione – le cosiddette "3P" – nonché la cooperazione e il coordinamento nazionale e internazionale, che insieme costituiscono i cinque pilastri del Quadro. Esso raccomanda misure operative per ciascuna delle disposizioni del Protocollo, che attingono ad altri strumenti internazionali, impegni politici, linee guida e buone pratiche per consentire l'attuazione di una risposta anti-tratta onnicomprensiva. L'idea alla base è quella di assistere gli Stati a individuare le lacune esistenti e mettere in atto le misure aggiuntive eventualmente necessarie, in conformità con gli standard internazionali[234].

Il documento mette nero su bianco una serie di principi-guida ormai solidamente affermati nella lotta alla tratta. L'approccio deve essere basato sui diritti umani (*human-rights based*), sensibile al genere (*gender-sensitive*), ai diritti e alla partecipazione dei minori, complessivo e internazionale (nel senso di collegare i Paesi d'origine, di transito e di destinazione), interdisciplinare, coordinato, integrato e fondato su evidenze (*evidence-based*); infine, deve tenere conto del già citato principio di non-discriminazione, di tutti gli strumenti internazionali in materia e della sostenibilità, intesa come la capacità delle misure anti-tratta di perdurare nel tempo e riuscire a adattarsi creativamente al cambiamento delle condizioni, rimanendo però coerenti, anche in termini di efficienza[235].

Il testo presenta, per ogni disposizione protocollare, obiettivi specifici; indicatori-quadro (*framework indicators*, standard minimi richiesti, principalmente legali e istituzionali); misure d'implementazione che precisano le azioni pratiche da compiersi; indicatori operativi (*operational indicators*, in grado di monitorare l'attuazione nel corso del tempo) e risorse esistenti che possano guidare l'azione statale nel progredire dei suoi compiti[236].

L'anno seguente l'Assemblea generale adotta, con la Risoluzione 64/293 del 30 luglio, il Piano d'azione globale delle Nazioni Unite per combattere la tratta di persone (*United Nations Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons*), che attualmente rappresenta uno dei principali documenti di riferimento sul tema a livello internazionale. In esso si accolgono positivamente i progressi ottenuti nel decennio precedente (qui sintetizzati) e se ne raggruppano i risultati in termini di linee strategiche consigliate sulle quali insistere nel futuro. Le principali direzioni sono

[234] UNODC, *International Framework for Action To Implement the Trafficking in Persons Protocol*, United Nations, New York, 2009, Part one, p. 3.
[235] Ivi, Part one, Chapter IV, lett. A, pp. 8-9.
[236] Ivi, Chapter V, p. 13.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

quindi ancora una volta la prevenzione della tratta, la protezione e l'assistenza alle vittime, l'azione contro i trafficanti e il rafforzamento dei partenariati a tutti i livelli[237].

Degna di menzione è l'estensione delle categorie dei potenziali fattori (sociali, economici, culturali, politici e di altro tipo) influenti sulla vulnerabilità delle persone alla tratta, la cui lista è più che mai completa: povertà, disoccupazione, disuguaglianze, emergenze umanitarie – inclusi conflitti armati e disastri naturali – violenza sessuale, discriminazione di genere, esclusione sociale e marginalizzazione, così come l'esistenza di una cultura di tolleranza verso la violenza contro le donne (par. 12). Si evidenzia, inoltre, come le politiche e i programmi introdotti necessitino di allineamento con quelli nel settore migratorio, occupazionale, dell'istruzione, della prevenzione della criminalità e con le iniziative sull'uguaglianza di genere e sull'emancipazione femminile (par. 13). Proprio allo scopo di individuare le vittime di tratta all'interno dei gruppi vulnerabili si ritiene necessario sviluppare e potenziare i processi d'identificazione, includendo misure appropriate e non discriminatorie (par. 17). La promozione delle campagne di sensibilizzazione va allargata anche al settore privato e ai "leader comunitari" (*community leaders*), con un focus particolare sullo scoraggiamento dei fattori di domanda (par. 18)[238].

Particolarmente rilevante per il tema qui trattato è la predisposizione di servizi specializzati alle vittime, che comprendano l'accesso ai servizi sanitari, segnatamente alla prevenzione, al trattamento, alla cura e ai servizi di supporto per l'HIV, l'AIDS e le altre malattie trasmissibili per via ematica e non solo, da rendere disponibili nello specifico a coloro che sono state sfruttate sessualmente, «tenendo conto del fatto che la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale ha gravi implicazioni, sia immediate che a lungo termine per la salute, compresa la salute sessuale e riproduttiva»[239] (par. 36). Ulteriormente, è ritenuto necessario fornire alle vittime un periodo di tempo adeguato per il loro recupero e l'opportunità di svolgere i consulti opportuni con le figure professionali pertinenti che possano assisterle nel processo decisionale riguardante la cooperazione con le forze dell'ordine e la loro partecipazione ai procedimenti giudiziari (par. 42). Inseguendo questi e altri scopi, l'Assemblea generale decide d'istituire il Fondo volontario delle Nazioni Unite per le vittime della tratta di persone, in particolare donne e fanciulli (*United Nations Voluntary Trust Fund for Victims of Trafficking in Persons, Especially Women and Children*), per fornire loro aiuti umanitari, legali e finanziari attraverso canali di assistenza consolidati, come le organizzazioni governative, intergovernative e non governative (par. 38). Sempre in materia di

[237] Cfr. United Nations General Assembly, *A/RES/64/293*, 30 July 2010.
[238] Ivi, parr. 12-13, 17-18.
[239] Trad. da ivi, par. 36.

finanziamento, gli Stati sono invitati a offrire contributi volontari all'ONU per le attività anti-tratta, e ad esplorare in questo senso anche risorse aggiuntive, come quelle provenienti dal settore privato (par. 61). Infine, è da rilevare come venga manifestata la necessità di rafforzare la cooperazione e il coordinamento interstatali nella lotta ai crimini connessi al *trafficking* al fine di sconfiggerlo, tra i quali è menzionato espressamente anche lo *smuggling of migrants* (par. 48)[240].

A partire dagli Anni '10 del Duemila continua a susseguirsi una serie di documenti onusiani che di volta in volta aggiungono e aggiornano le politiche internazionali anti-tratta. Il 6 agosto 2010 viene diffuso il Rapporto del Relatore speciale sul tema, il quale – oltre a contenere la periodica revisione annuale e un'analisi dei primi dieci anni del mandato – presenta i "Princìpi fondamentali sul diritto a un rimedio effettivo per le vittime di tratta di persone" (*Basic principles on the right to an effective remedy for victims of trafficking in persons*), che costituiscono un approfondimento altamente dettagliato sul come rendere loro giustizia[241].

Innanzitutto, le vittime di tratta, in quanto vittime di violazioni dei diritti umani, hanno il diritto a un rimedio effettivo per qualsiasi danno subìto (par. 1), che sia adeguato, efficace e tempestivo. Garantirlo è dovere di tutti gli Stati (compresi quelli d'origine, transito e destinazione), anche verso i non cittadini: è sufficiente che essi siano all'interno del loro territorio e soggetti alla loro giurisdizione, quando lo Stato è legalmente responsabile per qualsiasi danno subìto dalle vittime. Ciò include i casi in cui il danno è attribuibile allo Stato o quando esso non ha esercitato la dovuta diligenza (*due diligence*) per prevenire la tratta, per indagare e perseguire i trafficanti e per assistere e proteggere le vittime. Il diritto a un rimedio efficace include il risarcimento, la compensazione, la riabilitazione, la soddisfazione e le garanzie di non ripetizione (par. 2).

Indipendentemente dal fatto che uno Stato sia responsabile per il danno originale, esso deve fornire e/o facilitare l'accesso ai rimedi previsti dal diritto internazionale vincolante (par. 3). Il diritto a un rimedio efficace va garantito senza discriminazioni legali o *de facto* su qualsiasi base, sia essa razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o di altro genere, origine nazionale o sociale, proprietà, disabilità, nascita o altro status, incluso l'età, lo status migratorio, quello di vittima di tratta, la professione o i tipi di sfruttamento cui i soggetti sono stati sottoposti (par. 4). Tale diritto ricomprende sia il diritto sostanziale ai rimedi che i diritti procedurali necessari per garantire l'accesso a essi. Esso riflette un approccio centrato sulla vittima di tratta, che la emancipa

[240] Cfr. United Nations General Assembly, *A/RES/64/293*, cit., parr. 36, 38, 42, 48, 61.
[241] Cfr. ead., *A/69/269*, 6 August 2014.

e rispetta pienamente i suoi diritti umani, sui quali esso è basato (par. 5)[242]. «I diritti procedurali e le precondizioni per i rimedi prevedono che le vittime della tratta di persone:

(a) Abbiano un diritto legalmente esecutivo di accedere ai rimedi, anche attraverso procedimenti penali, civili, del lavoro o amministrativi, indipendentemente dallo status migratorio della vittima, dal ritorno nel suo Paese di origine o dalla sua assenza dalla giurisdizione. Ciò include il diritto delle vittime di tratta ad avere accesso effettivo alle procedure di asilo;

(b) Siano prontamente e correttamente identificate, anche attraverso procedure adeguate e formazione appropriata per i funzionari statali e la cooperazione tra le autorità competenti e le organizzazioni non governative;

(c) Siano completamente e tempestivamente informate, in una lingua e forma a loro comprensibili, dei loro diritti legali – incluso il diritto di accedere ai rimedi – dei rimedi disponibili e delle procedure per ottenerli;

(d) Siano fornite di un periodo di riflessione e recupero, sia che siano vittime identificate o presunte, con accesso a servizi quali l'alloggio e l'assistenza psicologica, medica, sociale, legale, lavorativa, professionale e materiale. Dopo tale periodo […] una vittima di tratta dovrebbe ricevere qualsiasi permesso di soggiorno necessario, tra le altre cose, a consentirle di esercitare il suo diritto a essere presente durante i procedimenti, o come forma di restituzione;

(e) Siano fornite dell'assistenza necessaria per accedere ai rimedi, indipendentemente dal loro status migratorio, incluse l'assistenza medica, psicologica, sociale, amministrativa e l'assistenza linguistica e legale qualificata, come il gratuito patrocinio;

(f) Non siano detenute, accusate o perseguite per attività che sono una diretta conseguenza della loro situazione di vittime della tratta di persone, incluse le violazioni delle leggi sull'immigrazione;

(g) Abbiano il diritto di rimanere legalmente nel Paese in cui si cerca il rimedio per la durata dei procedimenti, senza pregiudizio per qualsiasi rivendicazione possano avere al diritto di soggiornare in modo più permanente quale rimedio in sé;

(h) Abbiano uguale accesso al diritto al rimedio, inclusa la garanzia che tutte le indagini, i procedimenti e gli altri meccanismi siano sensibili al genere; prendano pienamente in considerazione i diversi bisogni di assistenza e protezione di donne, uomini, fanciulle e fanciulli; affrontino adeguatamente la violenza sessuale e di genere; assicurino che le vittime possano presentarsi per cercare e ottenere un risarcimento; prevengano prove discriminatorie e diano uguale valore alla testimonianza di donne e fanciulle; e evitino traumi, revittimizzazione e stigmatizzazione […]»[243].

Infine, l'accesso ai rimedi da parte delle vittime non deve dipendere dalla loro capacità o disponibilità a cooperare nei procedimenti legali (lett. i) e il diritto alla sicurezza (inclusa, in particolare, la sicurezza da intimidazioni e ritorsioni), alla privacy e alla riservatezza loro, delle loro famiglie e dei testimoni devono essere protetti prima, durante e dopo i procedimenti (lett. j)[244].

[242] United Nations General Assembly, *A/69/269*, cit., Annex, Part I, parr. 1-5.
[243] Trad. da ivi, Part II, par. 7, lett. a)-h).
[244] Ivi, lett. i)-j).

Gli Stati devono garantire alla vittima, qualora possibile, il ristabilimento della situazione originaria precedente alla tratta, salvo nei casi in cui ciò metta la persona a rischio di essere nuovamente trafficata o di subire ulteriori violazioni (par. 8). Tale operazione include, ove opportuno: la restituzione della libertà, inclusa la liberazione dalla detenzione; il godimento dei diritti umani e della vita familiare, inclusa la riunificazione e il contatto con i membri della famiglia; il ritorno sicuro e volontario al proprio luogo di residenza, se realizzabile; il riconoscimento del permesso di soggiorno temporaneo o permanente o dello status di rifugiato o il reinsediamento in un Paese terzo, qualora sussista l'incapacità degli Stati di assicurare che il ritorno sia sicuro per le vittime e/o le loro famiglie, il rispetto del principio di non respingimento, il rischio di ripetizione della tratta (*retrafficking*) e di ritorsioni; il riconoscimento dell'identità legale e della cittadinanza della vittima; la restituzione del lavoro e dei beni (come documenti d'identità, di viaggio e altri effetti personali); l'assistenza e il supporto per facilitare l'integrazione sociale o la reintegrazione delle vittime rimpatriate (par. 9, lett. a-h)[245].

Per quanto riguarda i risarcimenti, essi vanno forniti per i danni economicamente valutabili, devono essere adeguati e proporzionali alla gravità della violazione e alle circostanze di ciascun caso e non possono essere negati a motivo della difficoltà nel quantificare il danno (par. 10). Le forme di risarcimento includono i danni fisici o mentali e per le opportunità perse, inclusi lavoro, educazione e benefici sociali; il rimborso delle spese di trasporto necessarie, l'assistenza temporanea per i minori, l'alloggio temporaneo o il trasferimento della vittima in un luogo di residenza temporaneamente sicuro; il pagamento per danni materiali e perdita di guadagni, inclusa la perdita del potenziale di guadagno, il reddito perso e gli stipendi dovuti secondo la legislazione nazionale e i regolamenti sui salari; i danni morali o immateriali derivanti da lesioni morali, fisiche o psicologiche, angoscia, dolore o sofferenza emotivi; il rimborso delle spese legali e altri costi sostenuti, inclusi quelli relativi alla partecipazione della vittima a indagini e procedimenti penali; il rimborso per le spese sostenute per l'assistenza legale o di esperti, per medicinali, servizi medici, trattamenti fisici, sociali, psicologici o psichiatrici, o qualsiasi terapia occupazionale o riabilitazione necessaria; il rimborso per qualsiasi altro costo o perdita sostenuti dalla vittima come diretta conseguenza della tratta e come ragionevolmente valutato dall'autorità competente (par. 11, lett. a-h)[246].

Gli Stati devono quindi garantire che esistano leggi, meccanismi e procedure per consentire alle vittime di tratta di accedere al risarcimento, tra cui la possibilità di fare causa agli autori del reato

[245] Cfr. United Nations General Assembly, *A/69/269*, cit., Annex, Part III, lett. A, parr. 8-9.
[246] Cfr. ivi, lett. B, parr. 10-11.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

o ad altri per danni civili e/o lavorativi; di ottenere ordinanze da parte dei tribunali penali per compensazioni da persone condannate per reati; di congelare e confiscare gli strumenti e i proventi della tratta, anche per scopi di supporto e risarcimento; di far valere i giudizi di risarcimento, inclusi quelli stranieri; di accedere a fondi nazionali o programmi già esistenti per le vittime di reati e/o dedicati alle vittime di tratta, quest'ultimi da istituirsi qualora assenti (par. 12, lett. a-e). Ancora una volta gli Stati hanno il dovere di fornire alle vittime di tratta i mezzi necessari per la riabilitazione e il recupero, inclusi l'assistenza medica e psicologica, nonché i servizi legali e sociali, come rifugio, consulenza, servizi sanitari e supporto linguistico, l'accesso ai quali non deve dipendere dalla loro capacità o disponibilità a cooperare nei procedimenti legali (parr. 13-14)[247].

Per la compensazione di un danno morale, alla dignità o alla reputazione della vittima, è possibile che si renda necessario l'impiego di forme non finanziarie di riparazione (par. 15). In gergo giuridico si parla in questi casi di "soddisfazione", ed essa dovrebbe includere uno o più dei seguenti elementi: misure efficaci per la cessazione delle violazioni in corso; verifica dei fatti e piena e pubblica divulgazione della verità, nella misura in cui tale divulgazione non causi ulteriori danni o metta a rischio la sicurezza, la privacy e altri interessi della vittima, dei suoi familiari, dei testimoni o delle persone che sono intervenute per assisterla o per prevenire ulteriori violazioni; una dichiarazione ufficiale o una decisione giuridica che restituisca la dignità, la reputazione e i diritti della vittima e delle persone strettamente connesse ad essa; scuse pubbliche, incluse l'ammissione dei fatti e l'accettazione della responsabilità; sanzioni giudiziarie e amministrative contro i responsabili (par. 16, lett. a-e)[248].

In ultimo, gli Stati devono fornire cosiddette "garanzie di non ripetizione" della tratta di esseri umani per combattere l'impunità e prevenire future violazioni. A tale scopo sono tenuti a introdurre o intensificare tutte le misure preventive e repressive che si sono già più volte ricordate, le quali coinvolgono le reti dei trafficanti, le vittime potenziali, le autorità competenti, la società civile nazionale e internazionale e l'opinione pubblica tutta (par. 17). Meritano però menzione alcune nuove introduzioni: il rafforzamento dell'indipendenza della magistratura (lett. d); la promozione di codici di condotta e norme etiche – in particolare gli standard internazionali – per gli attori pubblici e privati, incluse le *partnership* pubblico-private contro la tratta (lett. g); la protezione dei

[247] United Nations General Assembly, *A/69/269*, cit., Annex, Part III, lett. B-C, parr. 12-14.
[248] Ivi, lett. D, parr. 15-16.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

professionisti legali, sanitari e di ogni altra categoria e dei difensori dei diritti umani che assistono le vittime (lett. h)[249].

Per quanto simbolico, uno dei momenti che possono far meglio comprendere l'assunzione d'importanza della tematica sullo scenario internazionale è la designazione del 30 luglio come Giornata mondiale contro la tratta di persone (*World Day against Trafficking in Persons*), avvenuta per decisione dell'Assemblea generale con la Risoluzione 68/192 del 18 dicembre 2013[250].

Il tema del *trafficking* ha trovato poi spazio anche all'interno dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*) – pubblicata il 25 settembre 2015 con la Risoluzione 70/1 dell'Assemblea generale – a differenza di quanto non era avvenuto con gli Obiettivi di sviluppo del Millennio (MDG - *Millenium Development Goals*). Fin dalla "Dichiarazione" di apertura si legge: «Noi eradicheremo […] la tratta di essere umani»[251] (par. 27). L'obiettivo maggiormente calzante sul tema è per ovvie ragioni il n. 5 («Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le fanciulle»[252]), che prevede di:

- «Porre fine a tutte le forme di discriminazione contro le donne e le fanciulle ovunque»[253] (Target 5.1);
- «Eliminare tutte le forme di violenza contro tutte le donne e le fanciulle nella sfera pubblica e privata, inclusi la tratta e lo sfruttamento sessuale e di altro tipo»[254] (Target 5.2);
- «Assicurare l'accesso universale alla salute sessuale e riproduttiva […]»[255] (Target 5.6).

Il *trafficking* è menzionato anche dall'Obiettivo n. 8 («Promuovere una crescita economica sostenuta, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti»[256]), in particolare quando stabilisce di «adottare misure immediate ed efficaci per […] porre fine alla schiavitù moderna e alla tratta di esseri umani»[257] (Target 8.7), e dall'Obiettivo n. 16 («Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, garantire l'accesso alla giustizia per tutti e costruire istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli»[258]), nel punto in cui si manifesta l'intenzione di «porre fine agli abusi, allo sfruttamento, alla tratta e a tutte le forme di violenza e torture contro i fanciulli»[259] (Target 16.2).

[249] Cfr. United Nations General Assembly, *A/69/269*, cit., Annex, Part III, lett. E, par. 17.
[250] Cfr. ead., *A/RES/68/192*, 18 December 2013.
[251] Trad. da ead., *A/RES/70/1*, 25 September 2015, Declaration, par. 27.
[252] Trad. da ivi, Sustainable Development Goals and targets, Goal 5.
[253] Trad. da ivi, par. 5.1.
[254] Trad. da ivi, par. 5.2.
[255] Trad. da ivi, par. 5.6.
[256] Trad. da ivi, Goal 8.
[257] Trad. da ivi, par. 8.7.
[258] Trad. da ivi, Goal 16.
[259] Trad. da ivi, par. 16.2.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Tra la fine dello scorso decennio e l'inizio della terza decade del XXI secolo sono intervenute altre risoluzioni, che, per quanto non vincolanti, hanno ancora una volta approfondito e dettagliato lo spettro d'azione della lotta alla tratta. Trattarle estesamente sarebbe impossibile, ma è interessante notare come si sia esteso esponenzialmente il campo delle tematiche globali che vengono connesse al *trafficking*, considerato sempre più un fenomeno multi-causale in entrambi i sensi: generato da una moltitudine di fattori, contribuente a un'altrettanta vasta gamma di macro-problematiche la cui soluzione la Comunità internazionale tiene particolarmente a cuore. Nella Risoluzione 73/146 del 17 dicembre 2018, ad esempio, l'Assemblea generale riconosce le connessioni tra il *trafficking* e questioni come lo Stato di diritto, la governance, i disastri naturali e la ricostruzione post-conflitto[260], tutti settori considerati fondamentali per frenare o alimentare potentemente i meccanismi che conducono alla tratta, potendo essi contribuire ad allargarne tanto i bacini d'utenza quanto quelli di forza-lavoro.

In tal senso, novità assoluta ma obbligata dal passo dei tempi è l'attenzione agli spazi digitali: il *web* si rivela sempre più utile alle reti criminali della tratta – e in special modo a quelle dedite allo sfruttamento sessuale – a fini di reclutamento o di creazione e stimolo della domanda dei servizi offerti. I governi sono incoraggiati a spingere i *media provider* e soprattutto gli operatori di *Internet* a adottare o migliorare le loro regolamentazioni interne al fine di promuovere un uso responsabile dei mezzi di comunicazione d'ogni genere, l'accesso ai quali deve essere reso sicuro da apposite strategie governative. Una forte chiamata di coscienza è rivolta all'imprenditoria, e nello specifico ai settori del turismo, dei viaggi, delle telecomunicazioni e alle agenzie di *recruitment*, invitate a una stretta cooperazione con gli enti istituzionali[261].

Infine, importantemente, l'Assemblea:

«Invita i governi e incoraggia gli organismi intergovernativi e le organizzazioni internazionali competenti a garantire che il personale militare, di peacekeeping e umanitario impiegato in situazioni di conflitto, post-conflitto e altre situazioni di emergenza riceva formazione su comportamenti che non promuovano, facilitino o sfruttino la tratta di donne e fanciulle, inclusa quella finalizzata allo sfruttamento sessuale, e a sensibilizzare tale personale sui rischi potenziali che le vittime di conflitti e altre situazioni di emergenza, comprese le catastrofi naturali, corrono di essere soggette alla tratta di esseri umani»[262].

Due anni dopo il Comitato sulla eliminazione della discriminazione nei confronti della donna diffonde la Raccomandazione generale n. 38, focalizzata specificamente sulla tratta delle donne nel contesto delle migrazioni globali. In essa, ampio spazio è dato al fenomeno consequenziale

[260] Cfr. United Nations General Assembly, *A/RES/73/146*, 17 December 2018.
[261] Cfr. ibidem.
[262] Trad. da ivi, par. 49.

dello sfruttamento sessuale, in particolare alle sue cause profonde, all'assistenza, alla protezione e all'accesso alla giustizia per le sue vittime, ma soprattutto si riconosce il legame che esso ha – come del resto tutto il sistema della tratta – con la mancanza di vie sicure e legali per l'immigrazione. Per questa ragione gli Stati sono invitati a prevedere canali d'ingresso regolari, o a introdurne in maggior numero qualora essi siano già in essere ma non sufficienti: raccomandazione, questa, che pare rimanere sempre più inascoltata col passare degli anni[263].

[263] Cfr. Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *CEDAW/C/GC/38*, 20 November 2020.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

II. La normativa e l'attività *anti-trafficking* in Europa.

1) Il percorso del Consiglio d'Europa. Le convenzioni di Varsavia, Lanzarote ed Istanbul.

Se si vuole ripercorrere dalle origini il cammino europeo in materia di attività anti-tratta è impossibile non cominciare parlando del Consiglio d'Europa, per una varietà di motivi. È questo il primo ente ad aver gettato le basi per un'architettura giuridica continentale comune, specialmente in tema di diritti umani, a causa dei suoi stessi scopi fondativi. Il Consiglio è altresì l'unica entità sotto la quale si riuniscono sostanzialmente tutti gli Stati d'Europa, il che fa sì che un numero maggiore dei Paesi d'origine (e non solo) della tratta – di fatto quelli dell'Est europeo – ricada sotto il suo ombrello normativo, ben diversamente da quanto accade con l'Unione europea, la cui progressione in termini di allargamento è stata molto più lenta[1]. Oltretutto, spesso gli strumenti adottati in seno al Consiglio hanno seguito la linea tracciata da quelli – già visti – conclusi in sede ONU, o addirittura l'hanno anticipata o ne hanno aggiornato i contenuti, costituendone una sorta di integrazione e potenziamento su base regionale.

La Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*) – o più semplicemente Convenzione europea dei diritti dell'uomo (ECHR - *European Convention on Human Rights*) – per l'epoca in cui venne scritta, chiaramente non fa menzione del *trafficking*. Essa fornisce però la struttura di diritti basilari e inalienabili sulla quale le disposizioni anti-tratta andranno ad inserirsi, e dalla quale prenderanno legittimazione, similmente a quanto avvenuto a livello onusiano con la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e coi Patti riguardanti le varie categorie di diritti umani. Pertanto, di alcuni di questi diritti – che «le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione»[2] – è necessario fare una dovuta menzione. La Convenzione sancisce il diritto alla vita (art. 2), alla libertà e alla sicurezza (art. 5), al rispetto della vita privata (art. 8) e a contrarre matrimonio a partire dall'età minima stabilita nazionalmente (art. 12). Ai fini della presente trattazione, la disposizione cruciale è l'art. 4:

«Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù»[3] (par. 1);

[1] Cfr. S. La Rocca, "La legislazione internazionale e nazionale per la lotta al trafficking in persons", in F. Carchedi (a cura di), *Prostituzione migrante e donne trafficate. Il caso delle donne albanesi, moldave e rumene*, FrancoAngeli, Milano, 2004, p. 168.

[2] Council of Europe, Serie dei Trattati Europei, n° 5, *Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, Roma, 4 novembre 1950, art. 1.

[3] Ivi, art. 4, par. 1.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

«Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato od obbligatorio»[4] (par. 2).

Rilevanti per la giustizia e la protezione da garantire alle vittime di tratta sono poi l'art. 6 (diritto a un equo processo) e l'art. 13 (diritto a un ricorso effettivo):

«Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo […] quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia»[5] (art. 6, par. 1);

«Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale […]»[6] (art. 13).

Infine, si ricordi il divieto di discriminazione:

«Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione»[7] (art. 14).

È bene tenere a mente che le Alte Parti contraenti adottarono il trattato convinte che i diritti e le libertà enunciati costituissero le basi per la giustizia e la pace nel mondo, e che il loro mantenimento si fondasse sull'effettiva democraticità dei loro governi, sulla loro concezione comune e sul comune rispetto dei diritti dell'uomo. Si può quindi serenamente concludere che nessun regime può dirsi effettivamente democratico se permette il perpetuarsi della schiavitù, di cui la tratta costituisce senza dubbio una specie, se non la specie per eccellenza, soprattutto al giorno d'oggi[8]. La Convenzione venne siglata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrò in vigore il 3 settembre 1953. Le adesioni attualmente sono 46, ossia il numero di tutti i membri del Consiglio d'Europa, corrispondenti alla quasi totalità del continente, ad esclusione della Federazione Russa, della Bielorussia, del Kosovo e della Santa Sede. L'Italia fu tra i firmatari originari e il Parlamento,

[4] Council of Europe, op. cit., art. 4, par. 2.
[5] Ivi, art. 6, par. 1.
[6] Ivi, art. 13.
[7] Ivi, art. 14.
[8] Cfr. ivi, Preambolo.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

con la Legge n. 848 del 4 agosto 1955[9], autorizzò alla ratifica, che intervenne il 26 ottobre 1955, data d'inizio della vigenza per il nostro territorio[10].

Con la medesima procedura l'Italia ha aderito anche al primo Protocollo addizionale alla Convenzione *(Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*), concluso a Parigi il 20 marzo 1952, che sancisce il diritto alla proprietà: «Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà […]»[11] (art. 1).

Ai nostri fini gode di parziale rilevanza anche la Carta sociale europea (*European Social Charter*), stipulata a Torino il 18 ottobre 1961, sostanzialmente un compendio della ECHR dedicato ai diritti di seconda generazione, ovverosia quelli socioeconomici. In essa si stabilisce innanzitutto il diritto di ogni persona a guadagnarsi da vivere mediante un'occupazione *liberamente scelta*, a cui corrisponde il dovere degli Stati di proteggerlo efficacemente (art. 1, par. 2). Seguono poi il diritto a condizioni di lavoro giuste (art. 2), sicure e salubri (art. 3), e alla protezione della salute (art. 11). Tutti sono ovviamente da proteggersi senza base per discriminazioni di alcun tipo[12]. La Carta è entrata in vigore il 26 febbraio 1965. L'Italia l'ha firmata fin da subito e il Parlamento ne ha autorizzato la ratifica con la Legge n. 929 del 3 luglio 1965[13]. Lo strumento di ratifica è stato poi depositato da Roma il 22 ottobre dello stesso anno, segnando l'entrata in vigore per il nostro Paese al 21 novembre successivo[14].

Il Protocollo addizionale n° 4 – adottato a Strasburgo il 16 settembre 1963 – è particolarmente rilevante per le questioni migratorie, nonché per l'interesse alla libertà di movimento anche limitata a un solo Paese, che spesso è leso nei casi delle vittime di tratta. L'art. 4 vieta le espulsioni collettive di stranieri, mentre l'art. 2 stabilisce il diritto alla libertà di circolazione:

«Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza. Ognuno è libero di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio. L'esercizio di tali diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e che costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine

[9] Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U.), Serie generale, anno 96°, n. 221, Roma, 24 settembre 1955, *Legge 4 agosto 1955, n. 848*.

[10] Council of Europe Treaty Office, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=005, consultato in data 17 gennaio 2025.

[11] Council of Europe, Serie dei Trattati Europei, n° 9, *Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, Parigi, 20 marzo 1952, art. 1.

[12] Cfr. id., European Treaty Series, n° 5, *European Social Charter*, Turin, 18 October 1961.

[13] G.U., Serie generale, n. 193, S.O., Roma, 3 agosto 1965, *Legge 3 luglio 1965, n. 929*.

[14] Council of Europe Treaty Office, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=035, consultato in data 17 gennaio 2025.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui»[15] (parr. 1-3).

Il Protocollo è entrato in vigore il 2 maggio 1968. L'Italia – pur avendolo firmato il giorno stesso della sua conclusione – vi ha aderito molto più tardi, attraverso il DPR n. 217 del 14 aprile 1982[16], seguito dalla ratifica del 27 maggio seguente, data dell'entrata in vigore per il nostro territorio[17].

Per avere una prima menzione del fenomeno della tratta bisognerà aspettare ancora decenni, e precisamente il 20 settembre 1986, data in cui l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa adotta la Raccomandazione n. 1044 sulla criminalità internazionale. Non si parla ancora propriamente di tratta ma di "commercio di giovani donne e fanciulli" (*trade in young women and children*), uno tra i "crimini efferati" posti all'attenzione del Comitato dei ministri, al quale si raccomanda di invitare le Parti a studiare e contrattaccare efficacemente il fenomeno cooperando fra loro. Nel caso del commercio di donne, in particolare, l'invito deve orientarsi specificamente allo scambio d'informazioni – ritenuto necessario a identificare le reti internazionali – e alla promozione di una campagna di sensibilizzazione nei Paesi in cui le donne vengono trafficate, per avvertire loro e le loro famiglie dei potenziali rischi nell'accettare di viaggiare verso un altro Stato. Punto critico è l'assenza di una definizione anagrafica delle categorie di vittime[18].

L'anno seguente, nella Raccomandazione n. 1065 dell'Assemblea parlamentare si trova per la prima volta il termine "traffico" (*traffic*). Il documento è però limitato alla tratta di bambini e ad altre forme di sfruttamento minorile. Si continuano a richiedere ricerche e campagne d'informazione in merito e il Comitato europeo per i problemi criminali (CDPC - *European Committee on Crime Problems*) viene invitato a studiare la problematica. Qui si ha un primo collegamento col sistema internazionale, essendo gli Stati invitati anche a ratificare la Convenzione di Lake Success del 1950[19].

La prima apparizione dell'espressione *trafficking* e della sua correlazione allo sfruttamento sessuale e alla prostituzione si ha alla sedicesima Conferenza dei ministri della giustizia d'Europa, tenutasi a Lisbona nel 1988. Nel corso dell'incontro, infatti, venne adottata la Risoluzione n. 3

[15] Council of Europe, Serie dei Trattati Europei, n° 46, *Protocollo n° 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e della Libertà fondamentali, che riconosce ulteriori diritti e libertà fondamentali rispetto a quelli già garantiti dalla Convenzione e dal primo Protocollo addizionale alla Convenzione*, Strasburgo, 16 settembre 1963.

[16] G.U., Serie generale, anno 123°, n. 124, Roma, 7 maggio 1982, *Decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1982, n. 217*.

[17] Council of Europe Treaty Office, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=046, consultato in data 17 gennaio 2025.

[18] Cfr. Council of Europe Parliamentary Assembly, *Recommendation 1044 (1986)*, 20 September 1986.

[19] Cfr. ead., *Recommendation 1065 (1987)*, 5 October 1987.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

sullo sfruttamento sessuale, la pornografia, la prostituzione e la tratta di fanciulli e giovani adulti (*Resolution No. 3 on sexual exploitation, pornography and prostitution of, and trafficking in, children and young adults*)[20]. Ancora una volta non è riservato spazio agli individui maggiorenni.

La risoluzione spingerà il Comitato dei ministri a adottare la Raccomandazione n. 11 del 1991, dal titolo identico. Con essa l'organo sollecita gli Stati membri a introdurre o rafforzare la legislazione, i provvedimenti e qualsiasi tipo di pratica in materia. Grande attenzione è data nuovamente alla consapevolezza pubblica, all'informazione e, trattandosi di minori, all'educazione. Nuovi settori d'intervento sono i procedimenti giudiziari e le attività di prevenzione, rilevamento e assistenza. Relativamente alle misure specifiche sul *trafficking*, si raccomandano la sorveglianza sulle agenzie artistiche, matrimoniali e di adozioni in ottica preventiva dello sfruttamento; l'aumento dei controlli alle frontiere, specialmente sui minori non accompagnati; la creazione e il supporto agli enti assistenziali[21]. Pur rappresentando una iniziale presa di posizione sulla questione, il documento rimane ancora troppo generico, data la vastità dello spettro fenomenologico in esso ricompreso. Le vittime di tratta *in toto* non trovano riconoscimento e il forte focus sullo sfruttamento sessuale e sulla prostituzione determina l'inclusione di un insieme di soggetti molto più numeroso e qualitativamente differente da quelli di cui si intende trattare in questa sede. Nondimeno, la Raccomandazione fu precorritrice di sviluppi nel campo che si sarebbero avuti soltanto diversi anni più tardi.

Difatti, l'evento spartiacque si ebbe con la Raccomandazione n. 1325, adottata dall'Assemblea parlamentare il 23 aprile 1997 e appositamente intitolata «Tratta di donne e prostituzione forzata negli Stati membri del Consiglio d'Europa»[22] (*Traffic in women and forced prostitution in Council of Europe member states*). I redattori si dicono allarmati delle dimensioni assunte dal fenomeno negli anni recenti (da ricondursi alle ondate migratorie figlie dei sommovimenti sociopolitici che stavano investendo il continente dalla caduta del Muro) e dal crescente coinvolgimento della criminalità organizzata, che vede in esso una fonte di lucro attraverso la quale sostentare l'espansione di altre attività criminali, e che ha portato a un sensibile deterioramento dei trattamenti riservati alle donne trafficate, "rasentanti la schiavitù"[23].

Qui troviamo la prima definizione del fenomeno unitariamente inteso come *traffic in women and forced prostitution*:

[20] Cfr. Council of Europe Committee of Ministers, *Recommendation No. R (91) 11*, 9 September 1991.
[21] Cfr. ibidem.
[22] Trad. da Council of Europe Parliamentary Assembly, *Recommendation 1325 (1997)*, 23 April 1997.
[23] Cfr. ivi, par. 1.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

«Qualsiasi trasporto legale o illegale di donne e/o il loro commercio, con o senza il loro consenso iniziale, per un guadagno economico, con lo scopo di una successiva prostituzione forzata, di un matrimonio forzato o di altre forme di sfruttamento sessuale forzato. L'uso della forza può essere fisico, sessuale e/o psicologico, e include intimidazione, stupro, abuso di autorità o una situazione di dipendenza»[24] (par. 2).

La formulazione è incredibilmente innovativa, specie se confrontata coi contemporanei (e futuri) dispositivi adottati in seno all'ONU. Innanzitutto, sono espressamente enunciate due delle forme più gravi di sfruttamento sessuale, la seconda delle quali raramente in testi ufficiali internazionali si è trovata in questa formulazione: molto più spesso si è parlato infatti di "sfruttamento della prostituzione". Volendo essere puntuali, si potrebbe obiettare il fatto che l'espressione *forced sexual exploitation* rappresenti una tautologia: in effetti risulta difficile pensare come possa sussistere un fenomeno di sfruttamento sessuale che non sia per sua stessa natura forzato. Importanti novità si trovano tra i mezzi di coercizione elencati: il termine "intimidazione" (*intimidation*) è preferito al più tradizionale "minaccia" (*threat*) e si dà rilevanza all'esistenza di una "situazione di dipendenza" (*situation of dependence*) tra le vittime e i trafficanti o i loro complici, frequentemente presente nei singoli casi, a volte addirittura cruciale per la costruzione e il mantenimento di interi modelli di tratta a carattere etnico. Infine, rivoluzionaria è la presenza dello "stupro" (*rape*) fra i metodi coercitivi, nonostante possa sembrare un controsenso quando si parla di tratta a fini prostituzionali. Del resto, poco sopra, si dà una dignità speciale alla modalità "sessuale" di uso della forza, affiancandola a quelle fisica e psicologica nonostante si sarebbe potuta disciogliere entro quest'ultime, forse proprio perché può costituirne una sintesi dove il risultato è maggiore della somma delle parti.

Subito dopo l'Assemblea definisce la tratta di donne e la prostituzione forzata non solo come una violazione flagrante dei diritti umani, ma una forma di trattamento disumano e degradante, giudizio quasi mai pronunciato in precedenza, se non quando le suddette pratiche erano considerate nel contesto bellico, congiuntamente ai crimini suoi propri. Data la situazione, è ritenuto necessario un intervento urgente e concertato del Consiglio d'Europa il quale, in qualità di organizzazione paneuropea con un chiaro mandato in materia di diritti umani che raggruppa sia i Paesi di origine sia i Paesi di destinazione delle donne trafficate, è nella posizione ideale per assumere la guida nella lotta anti-tratta (par. 3). A tale scopo, al Comitato dei ministri è fatta raccomandazione di elaborare una Convenzione in materia, il cui ambito «dovrebbe essere limitato alle donne

[24] Trad. da Council of Europe Parliamentary Assembly, *Recommendation 1325 (1997)*, cit., par. 2.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

adulte»[25]: questo è un salto in avanti molto importante, se si ricorda di quanto tale categoria fosse stata trascurata in passato dal Consiglio.

I pilastri del trattato sperato sarebbero dovuti essere gli stessi che ormai abbiamo imparato a conoscere: repressione, prevenzione, protezione, assistenza, comunicazione, informazione, cooperazione e coordinamento giudiziari e di polizia, ma con alcune nuove introduzioni, quali un apposito meccanismo di controllo, la possibilità di accordare alle vittime permessi di soggiorno temporanei o inserirle in programmi di protezione testimoni (parr. 4, 6.5), mettere a loro disposizione le linee telefoniche d'aiuto gratuite (par. 6.11), i centri d'accoglienza, gli alloggi temporanei e un tasso minimo di assistenza sociale (par. 6.12). Sul piano sanzionatorio, si parla di prevedere «il sequestro e la confisca dei profitti derivanti da reati legati alla tratta di donne e alla prostituzione forzata, nonché la chiusura degli esercizi in cui le vittime sono sfruttate sessualmente»[26] (par. 6.4) e di «rendere reato l'utilizzo consapevole dei servizi di una donna costretta alla prostituzione»[27] (par. 6.7)[28].

Il primo risultato della raccomandazione arrivò già nello stesso anno, al secondo Vertice dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri, svoltosi a Strasburgo il 10 e 11 ottobre. All'interno della Dichiarazione finale dell'incontro venne affermata la «determinazione a combattere la violenza contro le donne e tutte le forme di sfruttamento sessuale»[29] delle stesse. Purtroppo, a differenza che per altri impegni ivi sanciti non furono previsti specifici passi pratici da compiersi. Per vedere un nuovo avanzamento si dovrà aspettare un triennio. La Raccomandazione del '97 aveva proposto l'adozione di un analogo documento da parte del Comitato dei ministri (par. 5)[30], e così sarà, ma solo più tardi e con rinnovato tenore.

Passato un triennio, il 9 aprile 2000 l'Assemblea parlamentare adotta la Risoluzione n. 1450 sulla violenza contro le donne in Europa, nella quale – tra le altre cose – «condanna la crescente diffusione della prostituzione e del traffico di donne negli Stati membri del Consiglio d'Europa, causata da reti internazionali le cui attività hanno reso questa una delle aree più ampie del crimine organizzato»[31] (par. 8). Per questo motivo, al Comitato dei ministri viene richiesto d'invitare i Paesi ad attuare le misure raccomandate tre anni prima, a rendere rapidamente disponibili fondi

[25] Trad. da Council of Europe Parliamentary Assembly, *Recommendation 1325 (1997)*, cit., par. 4.
[26] Trad. da ivi, par. 6.4.
[27] Trad. da ivi, par. 6.7.
[28] Cfr. ivi, parr. 4, 6.
[29] Trad. da Second Summit of the Council of Europe, *Final Declaration and Action Plan*, Final Declaration, Strasbourg, 11 October 1997, p. 3.
[30] Council of Europe Parliamentary Assembly, *Recommendation 1325 (1997)*, cit., par. 5.
[31] Trad. da ead., *Recommendation 1450 (2000)*, 3 April 2000, par. 8.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

significativi per programmi di supporto e assistenza alle vittime di tratta e a intensificare la cooperazione internazionale tra le istituzioni statali e le ONG al fine di migliorare la loro protezione (par. 10.3, lett. c-d). Il testo merita di essere ricordato principalmente perché nelle parti di cui si è appena detto vengono fatte le prime menzioni in assoluto in un documento del Consiglio d'Europa delle espressioni *traffic in human beings* e *trafficking in women*[32]. Esse qui sembrano ancora utilizzate indistintamente, con una certa libertà.

Una scelta precisa verrà fatta dal Comitato con la Raccomandazione n. 11 del 19 maggio 2000 «sull'azione contro la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento della prostituzione»[33]. È il primo riferimento esatto in un documento ufficiale del Consiglio alla formulazione *trafficking in human beings*, così come al complemento indicante la sua finalità, ovverosia *for the purpose of sexual exploitation*. L'aggiornamento della terminologia è dovuto sicuramente ai veloci sviluppi accorsi internazionalmente durante tutti gli Anni '90, e non bisogna dimenticare che in quegli stessi mesi si stava discutendo la redazione della Convenzione e dei protocolli di Palermo, verso i quali, come si vedrà, gli atti e i trattati nati in seno al Consiglio convergeranno sempre più. La variazione terminologica porta con sé anche un cambio di rotta sostanziale: le donne non sono l'unica categoria considerata, bensì si parla della generalità degli esseri umani. La modifica è comunque meno forte di quanto possa apparire, dal momento che le vittime del crimine in questione rimangono a larga prevalenza femminili e ad ogni modo, più avanti, le donne sono inserite tra i gruppi più vulnerabili e affetti dalla tratta, insieme a adolescenti e bambini.

La Raccomandazione muove dalle stesse preoccupazioni già espresse dall'Assemblea tre anni addietro, e intende quindi porre le basi per una strategia paneuropea anti-tratta. Il Comitato adotta una propria definizione di *trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation*:

> «Il procacciamento, da parte di una o più persone fisiche o giuridiche e/o l'organizzazione dello sfruttamento e/o del trasporto o della migrazione – legale o illegale – di persone, anche con il loro consenso, allo scopo di sfruttamento sessuale tramite, *inter alia*, mezzi di coercizione, in particolare violenza o minacce, inganno, abuso di autorità o di una posizione di vulnerabilità»[34].

Come evidente, la formulazione si è avvicinata molto a quelle coeve (e passate) ideate in seno all'ONU o dalle varie conferenze mondiali, mentre sono state rimosse alcune delle novità introdotte dalla risoluzione precedentemente analizzata. Differenze interessanti sono invece la specificazione delle persone giuridiche tra gli agenti criminali e soprattutto la sottolineatura che la

[32] Cfr. Council of Europe Parliamentary Assembly, *Recommendation 1450 (2000)*, cit., parr. 8, 10.3.
[33] Trad. da Council of Europe Committee of Ministers, *Recommendation No. R (2000) 11*, 19 maggio 2000.
[34] Trad. da ivi, Appendix, par. 1.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

tratta possa insidiarsi anche in migrazioni del tutto legali meramente dal punto di vista dell'accesso e della permanenza in un determinato territorio nazionale. Tale aspetto è stato fin troppo trascurato nelle definizioni, complice l'erronea – e diffusa – opinione per cui la fase dell'attraversamento transfrontaliero sia di per sé illegale per il fatto stesso di inserirsi in un più ampio percorso e sistema di *trafficking*.

Per quanto riguarda le misure raccomandate, il testo riprende del tutto quanto proposto dalla risoluzione del '97, con alcune aggiunte. Si incoraggiano ricerche nazionali e internazionali sul tema, in particolare non solo sui metodi usati dai trafficanti, ma sull'influenza dei *media* e dei nuovi mezzi d'informazione e comunicazione (qui notata con largo anticipo), e soprattutto sui clienti del commercio sessuale, categoria all'epoca poco attenzionata e di cui ancora attualmente si parla troppo poco, determinante per l'alimentazione e per le variazioni di tendenza del fenomeno. Inoltre, le campagne d'informazione dovrebbero rivolgersi in special modo alle richiedenti asilo e alle rifugiate, screditando l'opinione comune secondo cui dalla prostituzione si riceverebbero "guadagni facili" e ricordando a tutti, tra le altre cose, i rischi per la salute legati allo sfruttamento sessuale. Attività di sensibilizzazione andrebbero svolte anche al fine di scoraggiare i potenziali fruitori del turismo sessuale, fenomeno che nel documento viene menzionato di frequente, diversi anni prima di quando fu fatto da altre istituzioni. Fra i soggetti ricordati, una novità è la menzione frequente degli agenti diplomatici e consolari, il cui ruolo è ritenuto importante, tra le altre cose, tanto per informare la popolazione sulla tratta quanto per identificare le sue possibili vittime e agire di conseguenza. Durante i procedimenti giudiziari, si suggerisce di fornire alle vittime di tratta servizi speciali (audio o video) per presentare denunce e testimonianze, pensati per proteggere la loro vita privata e la loro dignità. Per lo stesso motivo, si invita a ridurre il numero delle procedure ufficiali e conseguentemente i loro effetti traumatici. Infine, si chiede agli Stati di considerare la possibilità di emettere permessi di soggiorno temporanei "per motivi umanitari"[35].

Due anni dopo, il 2 gennaio 2002, l'Assemblea parlamentare si pronuncia nuovamente, emanando la Risoluzione n. 1545, intitolata *Campaign against trafficking in women*. Il documento si apre con un lungo approfondimento del fenomeno, qui per la prima volta esplicitamente condannato come una violazione dei princìpi fondamentali dello Stato di diritto e della democrazia

[35] Cfr. Council of Europe Committee of Ministers, *Recommendation No. R (2000) 11*, cit., parr. 8, 11-15, 19, 28, 35.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

(par. 1). Si arriva a dire che «la tratta dovrebbe essere considerata un crimine contro l'umanità»[36] (par. 2). Vale la pena di riportare i punti salienti della disamina:

«Nelle società europee, la tratta di esseri umani è un argomento molto complesso, strettamente legato alla prostituzione e a forme nascoste di sfruttamento, come la schiavitù domestica, i matrimoni combinati e il turismo sessuale. Circa il 78% delle donne vittime di tratta sono, in un modo o nell'altro, sfruttate sessualmente. La tratta di donne è un grande e crescente business globale, che genera enormi profitti […]. La crescente domanda negli Stati membri del Consiglio d'Europa ha fatto sì che il giro d'affari […] abbia raggiunto il terzo posto dopo il traffico di droga e di armi. Questo fenomeno va di pari passo con la migrazione. Secondo l'IOM, più di 500.000 donne finanziariamente vulnerabili provenienti da Paesi dell'Europa centrale e orientale sono state dislocate durante l'ultimo anno da reti di trafficanti per essere sfruttate nell'Europa occidentale. I trafficanti colmano il divario tra l'alta domanda di manodopera migrante da una parte e i canali legali di migrazione sempre più ridotti nella maggior parte dei Paesi dall'altra. […] La causa principale […] è la povertà, che è il diretto risultato della transizione verso un'economia di mercato nei Paesi d'origine delle vittime. Il crimine organizzato sfrutta il desiderio delle donne di guadagnare soldi all'estero e le sfrutta brutalmente nella prostituzione […], in particolare nei Paesi occidentali. […] La tratta di donne è aumentata in modo drammatico nelle aree di conflitto e post-conflitto, come i Balcani, dove il problema è aggravato dall'instabilità delle società civili e dall'indebolimento dello Stato di diritto. La grande presenza di personale militare nella regione ha creato la domanda e ha attratto i trafficanti […]. Ciò rende necessaria l'elaborazione di un codice di condotta che richiami l'attenzione delle forze armate sul problema delle questioni di genere»[37] (parr. 3-5, 7-8).

L'analisi è lucida e dimostra forte consapevolezza dei *trend* migratori presenti in Europa al momento quanto dell'inadeguatezza generale a poterli affrontare con il dovuto criterio, così come della criticità delle situazioni belliche e postbelliche e dell'elemento militare in esse dispiegato. Importanti sono i dati riportati e il chiaro delineamento di quella che sarà la sfida degli anni a venire: l'integrazione del blocco postcomunista al resto d'Europa, sotto ogni aspetto.

A questo proposito l'Assemblea esorta gli Stati membri – aggiornando quanto già similmente raccomandato anni prima – a rendere un reato la tratta di donne o l'uso consapevole dei servizi di una vittima. Inoltre, si richiede la nomina – in ogni Paese affetto dal problema – di un relatore nazionale sulla tratta di esseri umani il cui ufficio dovrebbe elaborare e attuare un piano d'azione nazionale contro il traffico, e la compilazione di relazioni annuali ai parlamenti sulla situazione nazionale e sulle attività messe in campo. Dal punto di vista della politica migratoria, i governi dovrebbero interrompere «la prassi di restringere la libertà di movimento delle donne che si recano nei Paesi dell'Europa occidentale per studiare, lavorare o con altri obiettivi legittimi, negando loro i visti»[38], e stipulare invece accordi bilaterali tra Paesi d'origine e di destinazione per la cooperazione in ognuno dei settori d'intervento anti-tratta, o creare servizi di polizia speciali, che

[36] Trad. da Council of Europe Parliamentary Assembly, *Recommendation 1545 (2002)*, 21 gennaio 2002, par. 2.
[37] Trad. da ivi, parr. 3-5, 7-8.
[38] Trad. da ivi, par. 10.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

abbiano contatti diretti con Interpol ed Europol. Sul versante dell'assistenza alle vittime si specifica la distribuzione geografica che dovrebbero avere le linee telefoniche d'emergenza, da istituirsi nelle capitali e in diverse regioni di ciascun Paese: esse, peraltro, non dovrebbero avere come unici interessati coloro già caduti nella tratta, ma anche le potenziali vittime e le loro famiglie. Servizi d'informazione e consultori andrebbero creati anche all'interno di consolati e ambasciate. L'Italia viene menzionata fra i Paesi-modello nell'organizzazione dei rifugi per le vittime. Anche le visioni in materia di politica dei visti vengono aggiornate, introducendo una discriminazione non di poco conto tra i potenziali beneficiari: a coloro volonterosi di testimoniare nei processi e bisognosi di protezione andrebbe garantito un permesso di soggiorno permanente, a tutti gli altri uno di natura temporanea ma rinnovabile. Infine, il Comitato è esortato a creare un osservatorio europeo sulla tratta e a elaborare una convenzione sul *trafficking in women*[39].

Il 30 aprile dello stesso anno il Comitato adotta la Raccomandazione n. 5 sulla protezione delle donne contro la violenza. Nella definizione di "violenza contro le donne" sono presenti tutte le fattispecie già considerate nella Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 1993, con una menzione addizionale: «la violenza che si verifica all'interno della comunità in generale, compresi […] *il traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale* ed economico e il turismo sessuale»[40].

Il 25 giugno dell'anno seguente l'Assemblea adotta la Risoluzione n. 1337 e la Raccomandazione n. 1610, ambedue riguardanti le migrazioni connesse alla tratta di donne e alla prostituzione. Nel primo testo il *trafficking* è considerato una forma di migrazione evolutasi «in un gigantesco e altamente organizzato traffico criminale internazionale legato allo sfruttamento delle donne»[41] che «sta prosperando a causa del divario tra i Paesi poveri e quelli ricchi, della mancanza di opportunità per i giovani di costruire un futuro e della povertà che colpisce le donne in molti Paesi, rendendole particolarmente vulnerabili allo sfruttamento nell'industria del sesso»[42] L'utilizzo dell'espressione *sex industry*, oggi di uso comune ma più rara all'epoca, da idea della maturata consapevolezza sulle dimensioni, sulla complessità e sulla raffinatezza raggiunte dal fenomeno. Importante è l'attenzione data al fattore economico quale condizione scatenante, e ai micidiali effetti negativi scaturenti dal suo collegamento con politiche d'ingresso restrittive negli Stati riceventi:

[39] Cfr. Council of Europe Parliamentary Assembly, *Recommendation 1545 (2002)*, cit., parr. 10-11.

[40] Trad. da Council of Europe Committee of Ministers, *Recommendation Rec(2002)5*, Appendix, par. 1, lett. b, 30 April 2002.

[41] Trad. da Council of Europe Parliamentary Assembly, *Resolution 1337 (2003)*, 25 June 2003, par. 1.

[42] Trad. da ivi, par. 3.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

«La difficile situazione economica nei Paesi di origine viene sfruttata dalla criminalità organizzata sia nei Paesi di origine che in quelli di destinazione. […] Il deficit nell'offerta di lavoro in alcuni Paesi di destinazione crea una domanda di lavoratori migranti. Quando la migrazione legale non copre questo deficit, aumenta l'incentivo e lo spazio per la migrazione illegale e la tratta di esseri umani. Le politiche migratorie repressive ed il risultante status illegale delle donne nei Paesi di destinazione le rendono più dipendenti e più vulnerabili»[43] (parr. 3-4).

La via risolutiva è ben chiara ai decisori politici:

«È […] una questione di urgenza elaborare una strategia comune europea efficace che faciliti le politiche di ripresa economica, aumenti la stabilità socio-economica e politica nei Paesi di origine, riduca la migrazione causata dalla povertà e diminuisca i fattori di offerta della tratta e i fattori di domanda della prostituzione. Le cause profonde della migrazione economica nei Paesi di origine dovrebbero essere affrontate attraverso la cooperazione economica, l'espansione del commercio, l'assistenza allo sviluppo e la prevenzione dei conflitti»[44] (par. 6).

Anche l'approccio da tenersi è definito nelle sue linee fondamentali: «priorità andrebbe data allo status e ai diritti delle vittime […]. È importante assicurarsi che […] siano protette da ulteriori vittimizzazioni, indipendentemente dal fatto che testimonino o meno contro i loro trafficanti»[45]. Quest'ultima affermazione denota un cambio di rotta. Infatti, non solo bisognerebbe garantire che le vittime non siano tenute in centri di detenzione per migranti o altre forme di custodia similari, ma si specifica che esse dovrebbero ottenere permessi di soggiorno per motivi umanitari che abbiano effetti sospensivi sull'eventuale loro espulsione, ed avere diritto all'appello contro il rifiuto di emissione o di rinnovo. Gli Stati sono chiamati a prevedere opportunità migratorie legittime e stipulare accordi bilaterali sui contratti relativi alle migrazioni per lavoro a breve termine, alla base dei quali dovrebbe svolgersi una migliorata attività d'identificazione degli squilibri nei mercati del lavoro, al fine di promuovere politiche d'immigrazione selettiva e di integrazione efficace. I relatori nazionali sulla tratta – già proposti un anno prima – dovrebbero estendere le loro funzioni alle attività d'interlocuzione e di *advocacy* nei confronti delle vittime e delle loro famiglie. Inoltre, in tutte le procure nazionali e regionali andrebbero nominati funzionari della pubblica accusa appositamente formati per occuparsi dei crimini legati alla tratta. Per la prima volta vi è l'invito ad accedere alla Convenzione e al Protocollo di Palermo sul *trafficking*, mentre viene ribadito il supporto a uno strumento europeo in materia[46], le cui linee d'azione sono stilate nella coeva raccomandazione. In essa è contenuta anche l'esortazione al Comitato dei ministri a richiedere al Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT - *European Committee for*

[43] Trad. da Council of Europe Parliamentary Assembly, *Resolution 1337 (2003)*, cit., parr. 3-4.
[44] Trad. da ivi, par. 6.
[45] Trad. da ivi, par. 8.
[46] Cfr. ivi, par. 9, lett. a-b, d-e.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

the Prevention of Torture) di investigare sulle condizioni delle vittime di tratta che si trovano nei centri detentivi e nelle prigioni degli Stati membri[47].

Molte delle raccomandazioni e delle risoluzioni riproposte vengono richiamate nel Preambolo della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (*Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*) – conclusa a Varsavia il 16 maggio 2005[48] – poiché facenti parte del percorso evolutivo che ad essa ha condotto. Per questo motivo il trattato contiene, donandogli forza vincolante, praticamente tutto quanto era stato raccomandato negli anni passati. Si tenga presente, inoltre, che esso per larga parte riprende quasi identicamente le disposizioni del Protocollo di Palermo, di cui era impossibile non tener conto al tempo e del quale la Convenzione di Varsavia voleva fungere da strumento di applicazione e rinforzo nel contesto europeo. Identiche sono le definizioni, identici sono i pilastri dell'azione anti-tratta: prevenzione del fenomeno, repressione del crimine, sanzioni, procedure d'estradizione, protezione e assistenza delle vittime, controlli alle frontiere e dei documenti, misure di rimpatrio, scambio d'informazioni, cooperazione internazionale giudiziaria, fra le forze dell'ordine, con le ONG, la società civile e in tutti i campi predetti. Simili sono le modalità delineate per agire in relazione a ognuno dei pilastri, con alcune integrazioni nel contenuto su cui ci soffermeremo.

Non mancano le differenze, prima fra tutte il campo d'applicazione, non limitato né spazialmente né in termini criminologici. La convenzione si estende infatti «a tutte le forme di tratta di esseri umani, sia a livello nazionale che transnazionale, legate o meno alla criminalità organizzata»[49] (art. 2). In ottica preventiva, oltre alle tradizionali previsioni, si aggiunge l'impegno delle Parti a adottare misure che istituiscano o rafforzino il coordinamento a livello nazionale tra i vari organismi responsabili e che permettano agli immigrati di stabilirsi nel loro territorio legalmente, il tutto promuovendo un approccio fondato sui diritti umani, la parità di genere e rispettoso dell'infanzia (art. 5). Le azioni per scoraggiare la domanda vengono qui maggiormente dettagliate (art. 6), dando rilevanza alle ricerche, alle campagne, al comparto mediatico, e soprattutto ai programmi educativi rivolti ai giovani in età scolastica, in particolar modo alle ragazze, «che evidenzino l'inaccettabile natura della discriminazione basata sul sesso e le disastrose conseguenze che ne derivano, l'importanza della parità tra le donne e gli uomini e della dignità e integrità di ogni essere umano»[50]. Questa precisa frase si può ritrovare di frequente in

[47] Cfr. Council of Europe Parliamentary Assembly, *Recommendation 1610 (2003)*, 25 June 2003.

[48] Council of Europe, Serie dei Trattati del Consiglio d'Europa, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani*, Varsavia, 16 maggio 2005.

[49] Ivi, art. 2.

[50] Ivi, art. 6, lett. d.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

documenti internazionali antecedenti alla Convenzione, ma è significativo che venga qui inserita per la prima volta in uno strumento vincolante che riguardi il *trafficking*. Per quanto riguarda invece i controlli transfrontalieri e le verifiche su sicurezza, validità e legittimità dei documenti, le disposizioni ricalcano letteralmente quelle già viste nel Protocollo (artt. 7-9).

Successivamente si apre il capitolo III (artt. 10-17) della Convenzione, comprendente misure di protezione e di promozione dei diritti delle vittime. Al suo termine è posizionata una disposizione interpretativa, da leggersi congiuntamente al già noto principio di non discriminazione (art. 3), esteso invece all'interezza del trattato:

«Ciascuna delle Parti dove tendere, nell'applicare le misure contenute in questo capitolo, a promuovere l'eguaglianza tra le donne e gli uomini e il ricorso all'approccio integrato di parità nello sviluppare, attuare e valutare le misure stesse»[51] (art. 17).

Una disposizione apposita è dedicata alle procedure d'identificazione delle vittime, per la quale le Parti sono tenute a provvedere con ogni mezzo possibile, in particolare tramite la formazione di personale qualificato, e se del caso a collaborare fra loro o con le organizzazioni che svolgono un ruolo di sostegno, «con una procedura che tenga conto della speciale situazione delle donne e dei minori vittime»[52] (art. 10, par. 1). In merito all'eventuale rimpatrio:

«Ciascuna delle Parti si assicura che, se le autorità competenti hanno ragionevoli motivi per credere che una persona sia stata vittima della tratta di esseri umani, quella persona non venga allontanata dal proprio territorio finché la procedura d'identificazione […] sia stata completata dalle autorità competenti e si assicura che la persona riceva l'assistenza […]»[53] (par. 2).

Specifiche disposizioni precauzionali sono previste a salvaguardia dei minorenni. Quando l'età della vittima risulta incerta e ci sono motivi per credere che sia un minore, si presume che lo sia e si adottano speciali misure di protezione nell'attesa che l'età venga verificata (par. 3). Non appena il minore è identificato come vittima e non è accompagnato ognuna delle Parti deve assicurare che egli sia rappresentato legalmente da un tutore, da un'organizzazione o da un'autorità che agisca nel suo interesse superiore; fare i passi necessari per stabilire la sua identità e la sua nazionalità e compiere ogni possibile sforzo per ritrovare la sua famiglia laddove ciò rientri nel suo interesse superiore (par. 4)[54].

L'art. 11 è riservato alla protezione della vita privata e dell'identità delle vittime, che altrove spesso non è regolata, mentre qui viene inserita nella più ampia ed evoluta architettura normativa

[51] Council of Europe, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani*, cit., art. 17.
[52] Ivi, art. 10, par. 1.
[53] Ivi, par. 2.
[54] Cfr. ivi, parr. 3-4.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

europea a protezione della privacy, al tempo in pieno corso di sviluppo. Si prevede infatti che i dati personali delle vittime vengano registrati e usati alle condizioni previste dalla Convenzione per la protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato dei dati personali[55] (par. 1). Ancora una volta si dispongono speciali garanzie a tutela dei minori: le Parti si devono sincerare che l'identità o i particolari che ne consentono l'identificazione «non siano resi pubblici attraverso i *media* od altri mezzi, salvo, in eccezionali circostanze, quando si mira a facilitare il ritrovamento dei membri della famiglia o per assicurare in altro modo il benessere e la protezione del minore»[56]. Infine – anche questo con largo anticipo sui tempi – i contraenti s'impegnano a prendere in considerazione la possibilità di regolare i *media* a tutela dei princìpi suddetti, o incoraggiarli a procedere con un'autoregolazione o una coregolazione (par. 3). L'art. 12 ricomprende tutte le tipologie di assistenza che gli Stati sono tenuti a fornire alle vittime di *trafficking*, già più volte elaborate. Tali servizi, si tiene però a specificare, devono essere «forniti in modo consensuale e informato»[57] (par. 7). Molto innovativa è la previsione di un periodo di recupero e di riflessione per le vittime:

> «Ciascuna delle Parti prevede nella sua legislazione nazionale un periodo di recupero e di riflessione di almeno 30 giorni, quando sussistano ragionevoli motivi per credere che la persona in questione sia una vittima. Tale periodo dovrà avere durata sufficiente perché la persona in questione possa ristabilirsi, sfuggire dall'influenza dei trafficanti e/o prendere consapevolmente delle decisioni sulla sua collaborazione con le autorità competenti. Durante questo periodo non sarà possibile mettere in atto alcun ordine d'espulsione contro di essa. […] Durante questo periodo le Parti autorizzano il soggiorno della persona in questione sul loro territorio»[58] (art. 13, par. 1).

Il regime giuridico offerto dal Consiglio d'Europa in materia di permessi è più favorevole alle vittime di tratta e più precisamente regolato di quanto non fosse quello onusiano. Il rilascio è previsto qualora si verifichi una delle o entrambe le seguenti ipotesi:

a) l'autorità competetene considera che la loro permanenza sia necessaria in ragione della loro condizione personale;

b) l'autorità competente considera che il loro soggiorno sia necessario in ragione della loro collaborazione con le autorità competenti ai fini dell'inchiesta o del procedimento penale[59].

Si tenga comunque presente che nel testo mai si parla di permesso permanente, ma solo rinnovabile, il cui mancato rinnovo o il ritiro, oltretutto, restano alle condizioni stabilite dalla legge

[55] Cfr. Council of Europe, Serie dei Trattati Europei, n° 108, *Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale*, Strasburgo, 28 gennaio 1981.
[56] Id., *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta*, cit., art. 11, par. 2.
[57] Ivi, art. 12, par. 7.
[58] Ivi, art. 13, par. 1.
[59] Ivi, art. 14, par. 1.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

nazionale, le quali non sono quindi omologate dalla Convenzione a livello continentale (par. 3). Inoltre, se una vittima inoltra una domanda per un altro tipo di permesso di soggiorno, la Parte interessata terrà conto del fatto che la vittima abbia beneficiato o ancora benefici di un permesso per motivi di tratta (par. 4). In ogni caso, il rilascio del permesso qui regolato non può pregiudicare il diritto di richiedere asilo e il beneficio dello status da esso derivante (par. 5)[60].

L'art. 15 dispone riguardo all'indennizzo e al risarcimento legale, dando obbligatorietà a impegni che in sede ONU verranno proposti solo diversi anni dopo, e in via raccomandatoria. Non solo gli Stati devono garantire che le vittime abbiano accesso – sin dal loro primo contatto con le autorità competenti – all'informazione sulle procedure giudiziarie ed amministrative pertinenti in una lingua che possano comprendere (par. 1), ma sono tenuti a inserire nella propria legislazione nazionale il diritto delle vittime all'assistenza di un difensore e all'assistenza legale gratuita (par. 2) e ad essere indennizzate dagli autori del reato (par. 3). L'indennizzo deve essere garantito, ad esempio, istituendo un fondo apposito o introducendo altre misure o programmi destinati all'assistenza e all'integrazione sociale delle vittime, finanziabili dai beni confiscati ai rei (par. 4), procedura di cui si dirà più avanti.

La norma sulle procedure di rimpatrio (art. 16) riprende esattamente quanto deciso nel Protocollo, aggiungendo però la previsione di programmi di rimpatrio che coinvolgano le istituzioni nazionali, internazionali e le ONG, e miranti ad evitare la vittimizzazione secondaria, favorendo la reintegrazione delle vittime nella società dello Stato di rientro, soprattutto attraverso il reinserimento nel sistema scolastico e nel mercato del lavoro (par. 5). A tal fine, ciascuna Parte deve mettere a loro disposizione informazioni sulle strutture che possano assisterle nel Paese dove sono rientrate o rimpatriate, quali i servizi investigativi e giudiziari, le ONG, gli operatori legali e le strutture sociali (par. 6). Infine, si inserisce l'importante divieto di rimpatrio dei minori nel caso esso appaia contrario all'interesse superiore del soggetto, in base ad una valutazione dei rischi e della sicurezza nello Stato oggetto (par. 7)[61].

Il Capitolo IV (artt. 18-26) dispone riguardo al diritto penale sostanziale applicabile. Gli Stati si impegnano a definire nelle proprie legislazioni il reato di tratta (art. 18) ma anche a criminalizzare (novità rispetto al Protocollo) «l'utilizzo di servizi che sono oggetto dello sfruttamento […], se c'è la consapevolezza che la persona in questione è una vittima della tratta di esseri umani»[62] (art. 19), e una serie di condotte relative ai documenti di viaggio o d'identità, se

[60] Council of Europe, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta*, cit., art. 14, parr. 3-5.
[61] Ivi, art. 16.
[62] Ivi, art. 19.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

intenzionalmente commesse allo scopo di rendere possibile la tratta: fabbricare un documento falso; procurarlo o fornirlo; trattenere, sottrarre, alterare, danneggiare o distruggere il documento di un'altra persona (art. 20). Tale disposizione è fondamentale poiché colpisce il *trafficking* in alcuni suoi cruciali aspetti e momenti operativi: sia all'origine o durante il viaggio, quando spesso vengono generati i documenti falsi, sia sul territorio di destinazione, dove i trafficanti o gli sfruttatori agiscono in varie maniere sui documenti, inclusi quelli veri e validi, in modo da poter controllare le vittime, viziandone la volontà. Come avveniva nel Protocollo, costituiscono reato anche la complicità intenzionale e i tentativi di commettere i suddetti crimini, previsione che in questo caso però si allarga anche alle nuove fattispecie introdotte dal trattato. La criminalizzazione degli usufruitori dei servizi delle vittime di *trafficking* – che nel caso di specie sarebbero i clienti della prostituzione – è un fatto davvero rivoluzionario poiché, se si guarda sempre al caso specifico della tratta a fini di sfruttamento sessuale, tale scelta fa sbilanciare la Convenzione di Varsavia verso un diverso orientamento nei confronti del fenomeno prostituzionale. Prima e dopo di allora, come abbiamo visto, la tendenza prevalente sul piano internazionale è sempre stata quella abolizionista, volta a punire solo i *trafficanti* o gli sfruttatori della prostituzione, non i clienti come in questo caso, né tantomeno le prostitute stesse, che continuano a restare fuori. È prevista la responsabilità civile, penale e amministrativa delle persone giuridiche coinvolte (art. 22): ciò non accadeva nel Protocollo di Palermo, ma era regolato dalla Convenzione ad esso funzionalmente collegata. Riguardo alla pena, le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. Il reato di tratta deve prevedere la privazione della libertà e può dar luogo a estradizione (art. 23, par. 1). Per esso e per gli altri reati sono emettibili anche sanzioni pecuniarie (par. 2). Infine, le Parti devono prendere le misure necessarie per rendere «possibile la confisca o comunque la sottrazione dei mezzi e dei profitti derivanti dai reati […] o di beni il cui valore corrisponda a tali profitti»[63] (par. 3) o «la chiusura temporanea o permanente di qualsiasi struttura usata per commettere la tratta di esseri umani, […] o per interdire, a titolo temporaneo o definitivo, all'autore del reato, l'esercizio dell'attività nel corso della quale il reato è stato commesso»[64] (par. 4). A seguire, sono previste circostanze aggravanti per stabilire la pena, nel caso in cui il reato abbia messo a rischio la vita della vittima deliberatamente o per grave negligenza o sia stato commesso contro un minore, da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni o nel quadro di un'organizzazione criminale (art. 24). Il fatto che la tratta si inserisca in un più largo sistema di criminalità organizzata non è quindi qui il presupposto per l'attivazione delle disposizioni del trattato, bensì un fattore d'aggravamento delle sanzioni da esso sancite. In conclusione di capitolo, si prevede la possibilità

[63] Council of Europe, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta*, cit., art. 23, par. 3.
[64] Ivi, par. 4.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

– nel comminare la pena – di considerare i precedenti penali del reo anche se avvenuti in un altro Stato Parte (art. 25), o quella di non comminare sanzioni penali alle vittime che sono state coinvolte nelle attività illecite, quando ne siano state costrette (art. 26)[65]. In quest'ultimo caso torniamo a quanto detto poco fa riguardo la non-criminalizzazione delle prostitute vittime di tratta, ampiamente possibile secondo la lettera della Convenzione.

Il Capitolo V (artt. 27-31) regola le indagini, i procedimenti giudiziari e il diritto procedurale. L'art. 27 prevede che «le vittime di un reato commesso nel territorio di una delle Parti, diverso da quello in cui risiedono, possano adire l'autorità giudiziaria competente dello Stato di residenza. L'autorità competente adita, nel caso in cui non possa essa stessa esercitare la propria competenza al riguardo, trasmette la denuncia senza ritardi all'autorità competente della Parte nel cui territorio è stato commesso il reato»[66] (par. 2). A gruppi, fondazioni, associazioni e ONG anti-tratta va garantita la possibilità di assistere e/o sostenere le vittime che lo consentano nel corso dei procedimenti giudiziari penali (par. 3). Deve essere assicurata la protezione effettiva ed appropriata dalle ritorsioni o dalle intimidazioni alle vittime, ai testimoni, alle persone che forniscono informazioni relative ai reati o che collaborano in altro modo con le autorità, ai membri delle famiglie di tutti i suddetti soggetti (art. 28, par. 1) e agli operatori degli enti anti-tratta coinvolti nel supporto alle vittime (par. 4). Non si parla solo di protezione fisica, ma si prevedono, se necessarie, «l'assegnazione di un nuovo luogo di residenza, il cambio d'identità e l'assistenza nel trovare lavoro»[67] (par. 2).

L'art. 29 regola tutte le autorità specializzate e gli organismi di coordinamento anti-tratta. A tutte le persone fisiche o giuridiche che si specializzino nell'attività di contrasto alla tratta va assicurata la necessaria indipendenza, perché possano essere in grado svolgere le loro funzioni in maniera efficace e libere da qualsiasi indebita pressione, disponendo inoltre di una formazione e di risorse finanziarie adeguate (par. 1). Per quanto riguarda invece gli enti e le figure prettamente istituzionali:

> «Ciascuna delle Parti adotta le misure necessarie per assicurare il coordinamento delle politiche e delle azioni dei servizi della propria amministrazione e degli altri organismi pubblici che combattono contro la tratta degli esseri umani, se opportuno con l'istituzione di organismi di coordinamento.
>
> Ciascuna delle Parti fornisce o rinforza la formazione di agenti responsabili della prevenzione e della lotta alla tratta degli esseri umani, inclusa la formazione sui diritti della persona umana. La formazione può essere specifica per

[65] Cfr. Council of Europe, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta*, cit., artt. 18-26.
[66] Ivi, art. 27, par. 2.
[67] Ivi, art. 28, par. 2.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

i diversi servizi e, se opportuno, s'incentrerà sui metodi usati per la prevenzione della tratta, per perseguire i trafficanti e per proteggere i diritti delle vittime, compresa la protezione delle vittime nei confronti dei trafficanti.

Ciascuna delle Parti prende in considerazione la nomina di Relatori nazionali o individua altri organismi incaricati del monitoraggio delle attività contro la tratta condotte dalle istituzioni statali e dell'attuazione degli obblighi previsti dalla legislazione nazionale»[68] (parr. 2-4).

L'art. 31 – diversamente dai trattati di Palermo – delinea la competenza di uno Stato sui crimini coperti dalla Convenzione, che scatta «laddove il reato venga commesso:

a) nel proprio territorio; o

b) a bordo di una nave che batta bandiera della Parte in questione; o

c) a bordo di un velivolo immatricolato secondo le disposizioni di legge di detta Parte; o

d) da un proprio cittadino o da una persona apolide che abbia la proprio abituale residenza nel suo territorio, se il reato è punibile penalmente nel luogo in cui è stato commesso o se, per territorio, il reato non ricade nella competenza di alcuno Stato;

e) contro un proprio cittadino»[69] (par. 1).

Il Capitolo VI (artt. 32-35) è dedicato alla cooperazione internazionale e con la società civile. Si decidono i settori della cooperazione fra le Parti, che comprendono tutte le fasi solitamente viste nei vari documenti internazionali (art. 32). Sono previste apposite misure relative alle persone minacciate, siano esse vittime, testimoni o collaboratori di giustizia (art. 33, par. 1):

«Quando una Parte, sulla base delle informazioni in suo possesso, ha ragionevoli motivi di credere che la vita, la libertà o l'integrità fisica di una persona […] sia in pericolo immediato sul territorio di un'altra Parte, la Parte che possiede le informazioni, deve, in questo caso d'urgenza, trasmetterle senza tardare a quella altra Parte, in modo che essa possa prendere le adeguate misure di protezione»[70].

Inoltre, i contraenti possono decidere di rinforzare la loro cooperazione nella ricerca delle persone scomparse, in particolare dei minori, se le informazioni disponibili possono far pensare che siano vittime della tratta di esseri umani, anche attraverso accordi interstatali dedicati (par. 2). Disposizioni approfondite regolano lo scambio fra le Parti avente per oggetto informazioni di ogni tipo che ricadano nell'attività anti-tratta, i limiti e le condizioni di esso (art. 34). Infine, ogni Stato s'impegna a incoraggiare le autorità e i funzionari pubblici alla collaborazione con gli enti della società civile, anche istituendo partenariati strategici a tale scopo (art. 35)[71].

[68] Council of Europe, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta*, cit., art. 29, parr. 2-4.
[69] Ivi, art. 31, par. 1
[70] Ivi, art. 33, par. 1.
[71] Cfr. ivi, artt. 32-35.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Il Capitolo VII (artt. 36-38) è altamente innovativo, poiché riguarda l'istituzione di un meccanismo di monitoraggio per l'attuazione della Convenzione, sulla quale è incaricato di vigilare dall'art. 36 il Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA - *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*), coadiuvato in alcune funzioni dal Comitato delle Parti (art. 37). GRETA svolge una procedura di valutazione specifica per ogni Stato Parte, suddivisa in cicli la cui durata è decisa dal Gruppo e all'inizio dei quali esso seleziona le disposizioni specifiche su cui verterà la verifica (art. 38, par. 1). GRETA determina i mezzi più appropriati per procedere alla valutazione. Il Gruppo può adottare, in particolare, un questionario per ciascun ciclo, che può servire come base per la valutazione da effettuarsi, e viene indirizzato a tutte le Parti, che vi rispondono, così come rispondono a qualsiasi altra richiesta d'informazione da parte dell'autorità di controllo (par. 2), la quale, per i suoi scopi valutativi, può richiedere informazioni anche alla società civile (par. 3) e ai suoi rappresentanti, come i sindacati, gli ordini degli avvocati o gli esponenti accademici, ai quali il questionario può essere sottoposto o si possono richiedere informazioni per altra via[72]. In aggiunta, esiste la possibilità che vengano effettuate delle cosiddette *country-visits*:

«GRETA può organizzare in maniera sussidiaria, in cooperazione con le autorità nazionali e con la "persona di contatto" nominata da queste ultime, e, se necessario, con l'assistenza di esperti nazionali indipendenti, visite nei Paesi interessati. Durante queste visite, GRETA può essere assistita da specialisti negli specifici settori»[73] (par. 4).

Tali visite permettono discussioni approfondite con funzionari governativi, agenti di polizia, procuratori, parlamentari e altri soggetti rilevanti, e sono altresì un'opportunità per GRETA di visitare strutture dove viene fornito supporto alle vittime di tratta, come centri di crisi o rifugi gestiti da enti pubblici od ONG, centri per migranti irregolari o richiedenti asilo, valichi di frontiera o ospedali[74]. Una volta terminata la procedura di valutazione individuale per un certo Stato, si procede secondo i passaggi seguenti:

«GRETA stabilisce una bozza di rapporto contenente l'analisi dell'attuazione delle disposizioni alle quali si riferisce la procedura di valutazione, così come i suggerimenti e le proposte che riguardano il modo in cui la Parte coinvolta può trattare i problemi identificati. La bozza di rapporto viene trasmessa alla Parte oggetto della valutazione perché formuli i propri commenti. Detti commenti vengono presi in considerazione da GRETA quando stila il suo rapporto.

---

[72] Cfr. Council of Europe, *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Monitoring mechanism*, Secretariat of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA and Committee of the Parties), Council of Europe, Strasbourg, 2013, p. 5.

[73] Id., *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta*, cit., art. 38, par. 4.

[74] Cfr. id., *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Monitoring mechanism*, cit., p. 4.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Su questa base, GRETA adotta il proprio rapporto e le sue conclusioni relative alle misure prese dalla Parte interessata per attuare le disposizioni della presente Convenzione. Il rapporto e le conclusioni vengono inviati alla Parte interessata e al Comitato delle Parti. Il rapporto e le conclusioni di GRETA vengono resi pubblici dal momento in cui vengono adottati, insieme agli eventuali commenti della Parte interessata.

Senza pregiudizio della procedura […], il Comitato delle Parti può adottare, sulla base del rapporto e delle conclusioni di GRETA, delle raccomandazioni indirizzate a quella Parte (a) che riguardano le misure da prendere per attuare le conclusioni di GRETA e, se necessario, stabilire una data entro la quale sottoporre le informazioni sulla loro messa in opera e (b) che abbiano l'obiettivo di promuovere la cooperazione con quella Parte per un'adeguata attuazione della presente Convenzione»[75] (parr. 5-7).

Subito dopo, il Capitolo VIII (artt. 39-40) regola le relazioni della Convenzione con gli altri strumenti internazionali. In particolare, si specifica che il trattato non ha intenzione di inficiare i diritti e gli obblighi derivanti dal Protocollo di Palermo, bensì di rafforzare e sviluppare le disposizioni in esso contenute (art. 39). Allo stesso modo non s'intende minare gli impegni presi attraverso la stipula di altri strumenti internazionali, specialmente quelli riservati allo status dei rifugiati, ed è prevista una norma di collegamento con il regime giuridico dell'Unione europea (art. 40). Le disposizioni unionali in materia di tratta e quelle della Convenzione non devono quindi pregiudicarsi a vicenda, ma si vuole favorire, in definitiva, un loro sostentamento reciproco. Infine, la sezione del testo restante è dedicata alle norme sulla formale validità del trattato (artt. 41-47)[76].

La Convenzione di Varsavia – entrata in vigore il 2 febbraio 2008 – riceve oggi le adesioni di 48 Stati, più dell'interezza dei membri del Consiglio d'Europa, essendo essa aperta anche a Parti esterne. L'accordo sui suoi termini nel panorama continentale è quindi pressoché unanime, e il trattato può considerarsi a ragione la risposta, la versione e l'integrazione europea del Protocollo di Palermo. La firma italiana si è avuta quasi subito, l'8 giugno 2005, si è dovuta attendere l'autorizzazione della Legge n. 108 del 2 luglio 2010[77] per la ratifica, depositata poi il 29 novembre seguente. Il trattato è divenuto quindi vigente per il territorio italiano dal 1° marzo 2011[78].

Il 12 aprile 2006, con la Risoluzione n. 1494, appositamente dedicata alla tratta di donne, l'Assemblea parlamentare ritenne importante ribadire di «evitare di confondere i concetti di tratta, prostituzione e immigrazione, che devono essere trattati separatamente e in modo appropriato»[79], e richiese agli Stati membri, tra le altre cose, di «aiutare le vittime attraverso la creazione, ad

[75] Council of Europe, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta*, cit., art. 38, parr. 5-7.
[76] Cfr. ivi, artt. 39-47.
[77] G.U., Serie generale, anno 151°, n. 163, Roma, 15 luglio 2010, *Legge 2 luglio 2010, n. 108*.
[78] Council of Europe Treaty Office, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=197, consultato in data 20 gennaio 2025.
[79] Trad. da Council of Europe Parliamentary Assembly, *Resolution 1494 (2006)*, 12 April 2006, par. 2.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

esempio, di centri di informazione, accoglienza e assistenza multilingue, e garantire che la polizia tratti le donne vittime di tratta di esseri umani come vittime e non come immigrate irregolari»[80].

Già due anni dopo Varsavia – il 25 ottobre 2007 a Lanzarote (Spagna) – avvenne la siglatura di un altro trattato rivoluzionario su scala mondiale di nostro interesse, seppur solo tangenzialmente: la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali (*Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse*). La Convenzione di Lanzarote riprende per molti versi la struttura e il contenuto della Convenzione di Varsavia, adattandoli ovviamente alle finalità di protezione dei minori dallo sfruttamento e dagli abusi sessuali, e prevedendo apposite norme a tutela di questa categoria particolarmente vulnerabile. Non torneremo quindi sui mezzi introdotti per contrastare questo genere di fenomeni, basti ricordare che anche la presente Convenzione può applicarsi qualora le fattispecie che ricadono sotto le sue disposizioni si intersechino con la tematica approfondita in questa sede. Da un certo punto di vista, infatti, la tratta, qualora finalizzata allo sfruttamento sessuale minorile, può essere considerata un sottoinsieme del più ampio bacino comprendente le condotte integranti lo sfruttamento e l'abuso sessuale dei minori. Ai nostri fini rilevano quindi in modo particolare le definizioni sancite a Lanzarote. A detta dell'art. 3: «l'espressione "sfruttamento sessuale e abuso sessuale dei minori" comprende i comportamenti di cui agli Articoli da 18 a 23 della presente Convenzione»[81]. Questi comprendono una sequela di reati, dall'abuso sessuale a quelli riguardanti la pornografia minorile e la partecipazione di un minore a spettacoli pornografici, dalla corruzione dei minori all'adescamento, ma qui ricorderemo soltanto i reati relativi alla prostituzione minorile, per cui s'intende «il fatto di utilizzare un minore per compiere atti sessuali, corrispondendogli o promettendogli denaro o altre forme di compenso, pagamento o vantaggio, indipendentemente dal fatto che tale pagamento o vantaggio sia corrisposto o promesso al minore o a terzi»[82] (art. 19, par. 2). Si prevede che:

«Ogni Parte adotterà le misure legislative o altre misure necessarie per garantire la penalizzazione delle seguenti condotte intenzionali:

a) reclutare un minore perché eserciti la prostituzione, o indurre un minore alla prostituzione;

b) costringere un minore alla prostituzione o trarne profitto o sfruttare in altro modo un minore a tali fini;

c) fare ricorso alla prostituzione minorile»[83] (par. 1).

[80] Trad. da Council of Europe Parliamentary Assembly, *Resolution 1494 (2006)*, cit., par. 10.3.
[81] Council of Europe, Serie dei Trattati del Consiglio d'Europa, n° 201, *Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali*, Lanzarote, 25 ottobre 2007, art. 3, lett. b.
[82] Ivi, art. 19, par. 2.
[83] Ivi, par. 1.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

La formulazione è utile perché rappresenta una di quelle rare occasioni in cui il fenomeno prostituzionale – seppur solo nella sua fattispecie criminale e minorile – è oggetto di normazione e quindi di definizione internazionale. Storicamente, infatti, considerata la criticità politico-filosofica del tema, si è preferito trattare la regolazione della prostituzione come una zona di creazione legislativa eminentemente di competenza interna degli Stati. La Convenzione di Lanzarote è entrata in vigore il 1° luglio 2007 e vi aderiscono 48 Parti come per la Convenzione di Varsavia. La firma di Roma è stata apposta il 7 novembre successivo e la Legge n. 172 del 1° ottobre 2012[84] ha autorizzato alla ratifica, depositata il 3 gennaio dell'anno seguente, il che ha fatto entrare in vigore il trattato per l'Italia il 1° maggio 2013[85].

Il 26 gennaio 2010 l'Assemblea parlamentare emanò la Risoluzione n. 1702 [86] e la Raccomandazione n. 1895 [87], incentrate sulla promozione della Convenzione adottata un quinquennio prima. Nel primo documento si precisava che l'intento era quello di mantenere la pressione sugli Stati membri e non solo, al fine di garantire che l'azione contro il *trafficking* diventasse una "priorità politica" seguita da un'effettiva implementazione sul campo degli impegni presi. L'istituzione si rivolse direttamente ai parlamentari delle varie nazioni aderenti, invitandoli a monitorare l'attuazione del trattato nei rispettivi Paesi e produrre una relazione scritta annuale in merito, ma soprattutto pose all'attenzione degli Stati la legislazione di Svezia e Regno Unito, «che trasferisce la responsabilità dalle donne trafficate agli uomini che usano i loro servizi sessuali, rendendo reato pagare per il sesso con una donna prostituita che è stata traffica o costretta da uomini»[88]: ancora una volta torna il tema della criminalizzazione dei clienti, opinione e opzione prevalente nel dibattito del Consiglio d'Europa.

L'anno seguente viene adottata l'11 maggio a Istanbul la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (*Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*), per la quale vale il discorso già fatto nel caso della Convenzione di Lanzarote. Essa, infatti, pur non contenendo riferimenti specifici alla tratta, alla prostituzione o allo sfruttamento sessuale, nella pratica può finire per applicarsi a queste fattispecie, in quanto molto spesso includenti, per loro stessa natura, fenomeni di violenza di genere. Del resto, fin dal Preambolo i redattori riconoscono «con profonda preoccupazione che le donne e le ragazze sono

[84] G.U., anno 153°, n. 235, Roma, 8 ottobre 2012, *Legge 1° ottobre 2012, n. 172*.
[85] Council of Europe Treaty Office, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=201, consultato in data 20 gennaio 2025.
[86] Council of Europe Parliamentary Assembly, *Resolution 1702 (2010)*, 26 January 2010.
[87] Ead., *Recommendation 1895 (2010)*, 26 January 2010.
[88] Trad. da ead., *Resolution 1702 (2010)*, cit., par. 11.3.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

spesso esposte a gravi forme di violenza»[89] fra le quali, pur non essendo nominata, può esser fatta rientrare di diritto la tratta finalizzata allo sfruttamento della prostituzione. Difatti, la Convenzione «si applica a tutte le forme di violenza contro le donne»[90] (art. 2) e i suoi obiettivi sono proteggerle e prevenire, perseguire ed eliminare tale violenza (art. 1, lett. a); contribuire ad eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne e promuovere la concreta parità tra i sessi, ivi compreso rafforzando la loro autonomia e autodeterminazione (lett. b); predisporre un quadro globale, politiche e misure di protezione e di assistenza a favore di tutte le vittime (lett. c); promuovere la cooperazione internazionale al fine di eliminare la violenza contro le donne (lett. d); sostenere e assistere le organizzazioni e autorità incaricate dell'applicazione della legge in modo che possano collaborare efficacemente, al fine di adottare un approccio integrato per giungere a tale eliminazione (lett. e)[91].

Anche in questo caso, sono per noi preziose le definizioni stabilite per i vari fenomeni:

«Con l'espressione "violenza nei confronti delle donne" s'intende designare una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata»[92] (art. 3, lett. a).

Il termine "genere" si riferisce invece «a ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini»[93]. L'espressione "violenza contro le donne basata sul genere" designa quindi «qualsiasi violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato»[94]. Ancora una volta, da queste formulazioni si comprende come il contenuto della Convenzione di Istanbul possa tranquillamente applicarsi alla tratta quale forma di violenza contro le donne, spesso grave, in special modo se finalizzata allo sfruttamento dei servizi sessuali. Il trattato mette in campo un'innumerevole serie di azioni preventive, repressive, protettive, assistenziali e rimediali. Forte rilevanza hanno la cooperazione – nazionale e internazionale – con tutti i soggetti pertinenti, pubblici o privati; lo stanziamento di risorse umane e finanziarie; i meccanismi di coordinamento; le politiche sensibili al genere; la raccolta dei dati e la ricerca; l'educazione, la sensibilizzazione e

[89] Council of Europe, Serie dei Trattati del Consiglio d'Europa, n° 210, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, Istanbul, 11 maggio 2011, Preambolo, p. 4.

[90] Ivi, art. 2.

[91] Cfr. ivi, art. 1.

[92] Ivi, art. 3, lett. a.

[93] Ivi, lett. c.

[94] Ivi, lett. d.

la formazione professionale. Tra i numerosi mezzi di supporto da rendere disponibili per le vittime di qualsiasi atto di violenza che rientri nella Convenzione è importante ricordare:

- I servizi di supporto immediato specializzati, nel breve e nel lungo periodo, secondo una ripartizione geografica appropriata (art. 22);
- Case rifugio che siano adeguate, facilmente accessibili e in numero sufficiente per offrire un alloggio sicuro alle vittime e per aiutarle in modo proattivo (art. 23);
- Linee telefoniche di sostegno a livello nazionale, gratuite, di assistenza continua, operanti 24 ore su 24, sette giorni alla settimana, destinate a fornire consulenze alle persone che telefonano, in modo riservato o nel rispetto del loro anonimato (art. 24);
- «[…] Centri di prima assistenza adeguati, facilmente accessibili e in numero sufficiente, per le vittime di stupri e di violenze sessuali, che possano proporre una visita medica e una consulenza medico-legale, un supporto per superare il trauma e dei consigli»[95] (art. 25).

Apposite disposizioni sono dettate riguardo la possibilità di eseguire segnalazioni:

«Le Parti adottano le misure necessarie per incoraggiare qualsiasi persona che sia stata testimone di un qualsiasi atto di violenza […] o che abbia ragionevoli motivi per ritenere che tale atto potrebbe essere commesso, o che si possano temere nuovi atti di violenza, a segnalarlo alle organizzazioni o autorità competenti»[96] (art. 27);

«Le Parti adottano le misure necessarie per garantire che le norme sulla riservatezza imposte dalla loro legislazione nazionale a certe figure professionali non costituiscano un ostacolo alla loro possibilità, in opportune condizioni, di fare una segnalazione alle organizzazioni o autorità competenti, qualora abbiano ragionevoli motivi per ritenere che sia stato commesso un grave atto di violenza […] o che si possano temere nuovi gravi atti di violenza»[97] (art. 28).

Per quanto riguarda il diritto sostanziale, si aggiungono innanzitutto novità in materia di risarcimenti, i quali si rende sostanzialmente impossibile vadano inevasi:

«Un adeguato risarcimento da parte dello Stato è accordato a coloro che abbiano subito gravi pregiudizi all'integrità fisica o alla salute, se la riparazione del danno non è garantita da altre fonti, in particolare dall'autore del reato, da un'assicurazione o dai servizi medici e sociali finanziati dallo Stato. Ciò non preclude alle Parti la possibilità di richiedere all'autore del reato il rimborso del risarcimento concesso, a condizione che la sicurezza della vittima sia pienamente presa in considerazione»[98] (art. 30, par. 2).

[95] Council of Europe, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, cit., art. 25.
[96] Ivi, art. 27.
[97] Ivi, art. 28.
[98] Ivi, art. 30, par. 2.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Le Parti si impegnano poi a penalizzare tutta una serie di fattispecie, le quali si presentano – più o meno frequentemente – anche nei casi di tratta:

- La violenza psicologica, definita come «un comportamento intenzionale mirante a compromettere seriamente l'integrità psicologica di una persona con la coercizione o le minacce»[99] (art. 33);
- Gli atti persecutori (*stalking*), ovverosia «un comportamento intenzionalmente e ripetutamente minaccioso nei confronti di un'altra persona, portandola a temere per la propria incolumità»[100] (art. 34);
- La violenza fisica (art. 35);
- Il matrimonio forzato, ossia «l'atto intenzionale di costringere un adulto o un bambino a contrarre matrimonio»[101], che le Parti sono tenute a garantire possa essere invalidabile, annullato o sciolto senza oneri eccessivi per la vittima (art. 37);
- L'aborto e la sterilizzazione forzati, che si hanno quando tali azioni vengono praticate su una donna senza il suo preliminare consenso informato (art. 39).

Ai precedenti va aggiunta anche la violenza sessuale, nella cui fattispecie, a seconda dell'interpretazione, seguendo la lettera del trattato, può a determinate condizioni rientrare anche lo sfruttamento della prostituzione, ancor più se ad essere coinvolte sono vittime di tratta. Il ragionamento è fondato, dal momento che nella definizione di violenza sessuale rientra «il fatto di costringere un'altra persona a compiere atti sessuali non consensuali con un terzo»[102] (art. 36, par. 1, lett. c), e specialmente se si tiene conto che «il consenso deve essere dato volontariamente, quale libera manifestazione della volontà della persona, e deve essere valutato tenendo conto della situazione e del contesto»[103] (par. 2). Come al solito, sono da perseguirsi penalmente anche il favoreggiamento o la complicità intenzionali e i tentativi in ordine alla commissione dei suddetti reati (art. 41). A seguire si elencano le circostanze aggravanti delle pene (art. 46), molte delle quali sono presenti di frequente nei casi di tratta: il reato o i reati connessi sono stati commessi ripetutamente (lett. b); contro una persona in circostanze di particolare vulnerabilità (lett. c); da due o più persone che hanno agito insieme (lett. e); con l'uso o con la minaccia di un'arma (lett.

[99] Council of Europe, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, cit., art. 33.
[100] Ivi, art. 34.
[101] Ivi, art. 37.
[102] Ivi, art. 36, par. 1, lett. c.
[103] Ivi, par. 2.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

g); oppure il reato è stato preceduto o accompagnato da una violenza di estrema gravità (lett. f) o ha provocato gravi danni fisici o psicologici alla vittima (lett. h), o infine il suo autore era stato precedentemente condannato per reati di natura analoga (lett. i). Infine, sono vietati metodi alternativi di risoluzione delle controversie, come la mediazione o la riconciliazione (art. 48)[104].

Non ci dilungheremo sulle misure previste in materia di sanzioni e di coordinamento, indagini e procedimenti giudiziari, molto vicine a quanto già stipulato a Varsavia e Lanzarote, bensì ci limiteremo a segnalare alcune aggiunte decisamente innovative. L'art. 50 impegna le Parti a «garantire che le autorità incaricate dell'applicazione della legge affrontino in modo tempestivo e appropriato tutte le forme di violenza […] offrendo una protezione adeguata e immediata alle vittime»[105] (art. 50, par. 1) e operino allo stesso modo anche in materia di prevenzione e protezione (par. 2). Bisogna inoltre «consentire alle autorità competenti di valutare il rischio di letalità, la gravità della situazione e il rischio di reiterazione dei comportamenti violenti, al fine di gestire i rischi e garantire, se necessario, un quadro coordinato di sicurezza e di sostegno»[106] (art. 51, par. 1). Tale valutazione, nel corso di tutte le fasi dell'indagine e dell'applicazione delle misure di protezione, deve prendere in considerazione il fatto che l'autore di atti di violenza possieda o abbia accesso ad armi da fuoco (par. 2). Si prevede la possibilità d'emissione di ordinanze d'ingiunzione o di protezione a favore delle vittime (art. 53). Le misure di protezione sono ampiamente dettagliate, alcune delle quali sono destinate ad avere forte impatto, se applicate, sulla salvaguardia delle vittime di tratta:

«Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo destinate a proteggere i diritti e gli interessi delle vittime, compresi i loro particolari bisogni in quanto testimoni in tutte le fasi delle indagini e dei procedimenti giudiziari, in particolare: […]

b) garantendo che le vittime siano informate, almeno nei casi in cui esse stesse e la loro famiglia potrebbero essere in pericolo, quando l'autore del reato dovesse evadere o essere rimesso in libertà in via temporanea o definitiva; […]

i. garantendo che possano essere adottate delle misure per proteggere la vita privata e l'immagine della vittima;

ii. assicurando, ove possibile, che siano evitati i contatti tra le vittime e gli autori dei reati all'interno dei tribunali e degli uffici delle forze dell'ordine; […]

[104] Cfr. Council of Europe, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, cit., artt. 33-37, 39, 41, 46, 48.

[105] Ivi, art. 50, par. 1.

[106] Ivi, art. 51, par. 1.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

i) consentendo alle vittime di testimoniare in aula, secondo le norme previste dal diritto interno, senza essere fisicamente presenti, o almeno senza la presenza del presunto autore del reato, grazie in particolare al ricorso a tecnologie di comunicazione adeguate, se sono disponibili […]»[107] (art. 56).

Per la nostra trattazione è di centrale importanza l'art. 54, nel quale le Parti sono obbligate a «garantire che in qualsiasi procedimento civile o penale, le prove relative agli antecedenti sessuali e alla condotta della vittima siano ammissibili unicamente quando sono pertinenti e necessarie»[108]. Fondamentale è l'art. 60, che istituisce le "richieste di asilo basate sul genere":

«Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che la violenza contro le donne basata sul genere possa essere riconosciuta come una forma di persecuzione ai sensi dell'articolo 1, A (2) della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e come una forma di grave pregiudizio che dia luogo a una protezione complementare / sussidiaria.

Le Parti si accertano che un'interpretazione sensibile al genere sia applicata a ciascuno dei motivi della Convenzione, e che nei casi in cui sia stabilito che il timore di persecuzione è basato su uno o più di tali motivi, sia concesso ai richiedenti asilo lo status di rifugiato, in funzione degli strumenti pertinenti applicabili.

Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per sviluppare procedure di accoglienza sensibili al genere e servizi di supporto per i richiedenti asilo, nonché linee guida basate sul genere e procedure di asilo sensibili alle questioni di genere, compreso in materia di concessione dello status di rifugiato e di richiesta di protezione internazionale»[109] (parr. 1-3).

L'articolo in questione è complementato da quello immediatamente successivo, che sancisce il diritto di non-respingimento delle vittime della violenza contro le donne bisognose di una protezione. Esse, indipendentemente dal loro status o dal loro luogo di residenza, non possono in nessun caso essere espulse verso un Paese dove la loro vita potrebbe essere in pericolo o dove potrebbero essere esposte al rischio di tortura o di pene o trattamenti inumani o degradanti (art. 61). Sia il Protocollo di Palermo che la Convenzione di Varsavia affermavano la difesa del principio di *non refoulement*, nel senso che le norme di tali trattati non potevano intaccarlo, ma l'analisi della disposizione appena esposta mostra come in questo caso vi sia stato un salto di qualità, dal momento che il non-respingimento, da principio di cui rispettare la validità attraverso i trattati, diviene un vero e proprio diritto da riconoscere alle vittime di violenza di genere.

Come per la Convenzione di Varsavia, anche per il trattato di Istanbul si è previsto un apposito meccanismo di controllo, il Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO - *Group of Experts on Action against Violence against*

[107] Council of Europe, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, cit., art. 56.
[108] Ivi, art. 54.
[109] Ivi, art. 60, parr. 1-3.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Women and Domestic Violence), coadiuvato anch'esso dal Comitato delle Parti (art. 67) e avente le medesime funzioni e funzionamento di GRETA (artt. 66, 68-69). Anche i Parlamenti sono esplicitamente chiamati a esercitare il controllo questa volta, sia nelle loro formazioni nazionali sia nell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (art. 70)[110]. Ultimo punto meritevole di rilievo è quello degli effetti della Convenzione, i quali non pregiudicano, chiaramente, le normative nazionali che siano di maggior favore per il contrasto alla violenza di genere:

«Le disposizioni della presente Convenzione non pregiudicano le disposizioni di diritto interno e di altri strumenti internazionali vincolanti già in vigore o che possono entrare in vigore, in base ai quali sono o sarebbero riconosciuti dei diritti più favorevoli per la prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne […]»[111] (art. 73).

La Convenzione di Istanbul ha avuto un percorso di adesione più difficoltoso rispetto agli altri trattati analizzati. La firma italiana è arrivata il 27 settembre 2012, mentre la Legge n. 77 del 27 giugno 2013[112] ha autorizzato alla ratifica, depositata il 10 settembre dello stesso anno. La data di entrata in vigore del trattato – il 1° agosto 2014 – coincide con quella specifica per l'Italia[113].

Il 26 aprile 2012 viene sottoposta all'Assemblea parlamentare una mozione dal titolo: "Criminalizzare l'acquisto di sesso per combattere la tratta di persone per sfruttamento sessuale" (*Criminalising the purchase of sex to combat the trafficking of people for sexual exploitation*). Come è evidente, il documento adottava una visione ben precisa sul contrasto al fenomeno, e intendeva invitare l'Assemblea tutta a pronunciarsi con decisione in merito. La situazione generale del continente riguardo al problema della tratta non pare essere migliorata, e per la prima volta in questa sede viene descritta una connessione causale tra i modelli prostituzionali adottati dai singoli Paesi e le direzioni prese dai flussi del *trafficking*:

«L'espansione dell'Unione europea ha comportato una maggiore libertà di movimento e di viaggio. Questo ha, purtroppo, reso più facile che mai per i criminali sviluppare reti per il traffico di esseri umani. Le scelte in materia di politica interna riguardo lo status legale della prostituzione hanno dimostrato di avere un effetto diretto sull'incidenza degli afflussi di traffico di esseri umani. Di conseguenza, i Paesi in cui l'acquisto di sesso è tollerato o legale sono più propensi a essere destinazioni di vittime di tratta per sfruttamento sessuale. Anche nei casi in cui la legalizzazione della prostituzione è stata accompagnata da misure per garantire che l'industria sia ben regolata e controllata, come nei Paesi Bassi, i gruppi criminali sono ancora in grado di sfruttare vittime minorenni o clandestine»[114].

[110] Cfr. Council of Europe, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, cit., artt. 66-70.

[111] Ivi, art. 73

[112] G.U., Serie generale, anno 154°, n. 152, Roma, 1° luglio 2013, *Legge 27 giugno 2013, n. 77*.

[113] Council of Europe Treaty Office, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=210, consultato in data 21 gennaio 2025.

[114] Trad. da Council of Europe Parliamentary Assembly, *Doc. 12920*, 26 April 2012.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

La via della legalizzazione viene quindi scartata con fermezza; in sua vece si opta con convinzione per il modello neoabolizionista svedese sviluppatosi nell'ultimo decennio:

«Una legislazione focalizzata sulla criminalizzazione dell'acquisto di sesso al fine di ridurre la domanda, così come sulla criminalizzazione dei venditori di terze parti (protettori e trafficanti), mentre si elimina qualsiasi status criminale per chi vende sesso personalmente e si garantiscono servizi per aiutarli ad uscire dall'industria del sesso, come la formazione professionale, ha mostrato effetti positivi nella riduzione della domanda di tratta di esseri umani. Un tale modello sarebbe anche vantaggioso per garantire una migliore protezione delle vittime. La Svezia, primo Paese a adottarlo, ha mostrato una considerevole riduzione dell'afflusso di persone trafficate»[115].

A detta dei promotori, il Consiglio d'Europa dovrebbe spingere gli Stati membri a introdurre legislazioni che criminalizzino l'acquisto di sesso e depenalizzino invece le prostitute, garantendo loro servizi adeguati per aiutarle a trovare un'alternativa. Ciò rappresenterebbe anche un contributo rilevante all'attuazione della Convenzione di Varsavia, che impegna gli Stati ad affrontare la sempiterna questione della domanda[116].

L'Assemblea parlamentare concretizzerà tali intenti – pur stemperandoli – due anni dopo, con la Risoluzione 1983 dell'8 aprile 2014, intitolata "Prostituzione, tratta e schiavitù moderna in Europa" (*Prostitution, trafficking and modern slavery in Europe*). Il testo si apre con una drammatica descrizione del fenomeno a livello europeo, e viene ribadita la sua connessione con la regolamentazione della prostituzione, comunque essa si manifesti:

«La tratta di esseri umani […] colpisce tra le 70.000 e le 140.000 persone ogni anno in Europa. Le ragazze e le donne sono le più colpite, così come le persone *transgender*, ma anche gli uomini e i ragazzi sono coinvolti. Una percentuale considerevole di vittime è composta da cittadini dell'Unione europea, in particolare donne bulgare e romene trafficate per scopi di sfruttamento sessuale. L'Assemblea parlamentare è profondamente preoccupata che, nonostante i numerosi meccanismi e strumenti giuridici nazionali e internazionali messi in atto per contrastarla, la tratta di esseri umani in Europa non solo sia diffusa, ma stia anche aumentando, mentre le condanne attinenti sono in calo. […] Sebbene siano fenomeni distinti, la tratta di esseri umani e la prostituzione sono strettamente legati. Si stima che l'84% delle vittime di tratta in Europa sia costretto alla prostituzione; similmente, le vittime di tratta rappresentano una larga fetta dei lavoratori del sesso. La mancanza di dati precisi e comparabili sulla prostituzione e sulla tratta rende difficile valutare con precisione l'impatto che le diverse regolamentazioni della prostituzione possano avere sulla tratta. Tuttavia, considerando la significativa sovrapposizione tra i due fenomeni, l'Assemblea ritiene che la legislazione e le politiche sulla prostituzione siano strumenti indispensabili nella lotta contro la lotta di esseri umani»[117] (parr. 1-3).

La terminologia e il linguaggio settoriale iniziano chiaramente a diffondersi nei testi ufficiali, e con il loro affinamento si struttura di conseguenza il livello d'analisi. Viene finalmente

[115] Trad. da Council of Europe Parliamentary Assembly, *Doc. 12920*, cit.
[116] Cfr. ibidem.
[117] Trad. da ead., *Resolution 1983 (2014)*, 8 April 2014, parr. 1-3.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

menzionata anche la categoria delle persone *transgender* e si parla per la prima volta dei "lavoratori (o forse sarebbe più opportuno dire "lavoratrici") del sesso" (*sex workers*).

Al fenomeno prostituzionale si riconosce una complessità specifica:

«La prostituzione è una questione complessa che presenta diverse sfaccettature che dovrebbero essere considerate. Essa influisce sulla salute dei *sex workers* con conseguenze che vanno dall'aumento dell'esposizione a malattie sessualmente trasmissibili a maggiori rischi di dipendenza da droghe e alcol, di traumi fisici e mentali, depressione e altre malattie mentali. La prostituzione è spesso legata ad attività criminali, come i reati minori o lo spaccio di droga […]»[118] (par. 7).

Il focus centrale è senza dubbio la questione dell'eterogeneità tra le regolamentazioni della prostituzione nel continente. Qui l'approccio è decisamente ammorbidito rispetto a quanto desiderato dai proponenti della mozione di due anni prima. Pur esprimendosi la preferenza per un modello specifico, si giunge alla conclusione che un'armonizzazione delle politiche in materia è impossibile. Quel che è praticabile è che tutti gli Stati, pur partendo da posizioni differenti, affrontino la prostituzione nell'ottica di contrastare la tratta finalizzata al suo sfruttamento nella maniera più funzionale ai loro rispettivi modelli:

«Le legislazioni e le politiche riguardo la prostituzione variano in tutta Europa, spaziando dalla legalizzazione alla criminalizzazione delle attività legate alla prostituzione. Nel 1999, la Svezia è stata il primo Paese a criminalizzare l'acquisto di servizi sessuali, con risultati positivi comprovati in termini di riduzione della domanda di traffico di esseri umani. Da allora, altri Paesi hanno seguito lo stesso percorso o hanno preso misure in questa direzione. Allo stesso tempo, altri Stati membri hanno scelto di legalizzare sia la vendita che l'acquisto di servizi sessuali, con l'obiettivo di ridurre l'attrattività di questo settore per le organizzazioni criminali e migliorare le condizioni lavorative delle persone che vendono sesso, con risultati limitati. […]

L'Assemblea riconosce che i diversi approcci legali e le sensibilità culturali rendono difficile proporre un modello unico di regolamentazione della prostituzione che possa adattarsi a tutti gli Stati membri. Tuttavia, ritiene che i diritti umani dovrebbero essere il principale criterio nella progettazione e nell'attuazione delle politiche sulla prostituzione e sulla tratta di esseri umani.

Indipendentemente dal modello scelto, i legislatori e le forze dell'ordine dovrebbero essere consapevoli della loro responsabilità nel garantire che i *sex workers*, laddove la prostituzione sia legalizzata o tollerata, possano svolgere la loro attività in condizioni dignitose, liberi da coercizione e sfruttamento, e che i bisogni di protezione di coloro che sono vittime di tratta possano essere adeguatamente identificati e affrontati.

Nel progettare e applicare la legislazione e le politiche sulla prostituzione, le autorità pubbliche dovrebbero rafforzare la cooperazione con la società civile, in particolare con le ONG, che assistono le vittime di prostituzione forzata e tratta di esseri umani, poiché queste non sono rappresentate dalle organizzazioni dei *sex workers*.

[118] Trad. da Council of Europe Parliamentary Assembly, *Resolution 1983 (2014)*, cit., par. 7.

Inoltre, in tutti i casi, le autorità dovrebbero astenersi dal considerare le regolamentazioni sulla prostituzione come il sostituto di un'azione completa e mirata specificamente alla tratta di esseri umani, basata su un solido quadro giuridico e politico e implementata in modo efficace. La cooperazione internazionale a livello bilaterale e multilaterale ha un ruolo fondamentale nell'azione contro la tratta, dato il suo carattere transnazionale e gli interessi economici coinvolti»[119] (parr. 5, 8-11).

A seguire, l'Assemblea delinea una serie altamente specifica di azioni raccomandate agli Stati riguardo alle politiche sulla prostituzione, che prescindono dal modello regolamentare opzionato:

- Considerare la criminalizzazione dell'acquisto di servizi sessuali, basandosi sul modello svedese come lo strumento più efficace per prevenire e combattere il traffico di esseri umani;
- Vietare la pubblicità dei servizi sessuali, comprese le forme di pubblicità mascherata;
- Criminalizzare lo sfruttamento della prostituzione (*pimping*);
- Instaurare consultori che forniscano assistenza legale e sanitaria alle prostitute, indipendentemente dal loro status giuridico o migratorio;
- Creare programmi d'uscita per coloro che desiderano abbandonare la prostituzione, finalizzati alla riabilitazione e basati su un approccio olistico che includa servizi di salute mentale e assistenza sanitaria, supporto abitativo, educazione, formazione e servizi per l'impiego;
- Istituire forze di polizia specializzate per l'applicazione delle regolamentazioni sulla prostituzione e sul traffico di esseri umani[120].

Precise misure sono consigliate ai Paesi in cui la prostituzione è legalizzata:

- Considerare di fissare l'età legale minima per la prostituzione a 21 anni;
- Garantire che le regolamentazioni sulla prostituzione si applichino a tutte le forme di lavoro sessuale, inclusa la prostituzione online;
- Applicare requisiti amministrativi e tecnici rigorosi per la pratica del *sex work*, mirati a garantire il monitoraggio dell'amministrazione e contatti regolari con i locali in cui è esercitato (cosiddetto *barrier system*: "sistema di barriera");
- Richiedere che le informazioni sui diritti dei *sex workers* nonché i dettagli di contatto dei servizi anti-tratta siano chiaramente esposti nei locali di esercizio della prostituzione;
- Condividere le migliori pratiche con l'obiettivo di ridurre i danni causati dalla prostituzione;
- Aumentare la consapevolezza del pubblico riguardo alla necessità di cambiare l'atteggiamento verso l'acquisto di servizi sessuali e di ridurre la domanda, incluso contrastando l'incoraggiamento sociale;

[119] Trad. da Council of Europe Parliamentary Assembly, *Resolution 1983 (2014)*, cit., parr. 5, 8-11.
[120] Cfr. ivi, parr. 12.1.1-12.1.5, 12.1.8.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

- Rafforzare la cooperazione con la società civile, comprese le associazioni di categoria dei *sex workers* e le ONG che assistono le vittime di tratta e prostituzione forzata, e consultarli durante la stesura o la revisione delle politiche sulla prostituzione[121].

In merito invece alle politiche di contrasto allo *human trafficking*, si invitano i governi a introdurre piani d'azione contro la tratta di esseri umani e coinvolgere strettamente i parlamenti nella loro preparazione, attuazione e nel monitoraggio della loro implementazione (par. 12.2.2). Grande risalto è dato all'importanza della ricerca e della raccolta di dati su entrambi i fenomeni, che dovrebbero essere effettuate in tutti gli Stati membri. Esse dovrebbero mirare a raccogliere informazioni a livello nazionale ed essere condotte sulla base di standard armonizzati a livello europeo per garantire la comparabilità. In particolare, andrebbe promossa la ricerca quantitativa e qualitativa sui seguenti aspetti:

- Relativi alla prostituzione: diffusione, tipologie, mercati e suddivisione delle persone coinvolte per genere, età e origine nazionale;
- Relativi alla tratta di esseri umani: diffusione, Paesi di origine, scopi del traffico e diffusione delle vittime tra le persone coinvolte nella prostituzione.

Inoltre, bisognerebbe affidare a organismi indipendenti la responsabilità di effettuare valutazioni regolari dell'impatto delle regolamentazioni sulla prostituzione sulla tratta[122].

Anche le campagne di sensibilizzazione dovrebbero fare un salto di qualità, diffondendo attraverso i *media* e l'educazione scolastica l'idea di una sessualità rispettosa, libera dalla violenza e attenta alla parità di genere, e la conoscenza del legame tra prostituzione e *human trafficking*. Secondo la stessa linea, i programmi di formazione professionale e addestramento di tutte le figure coinvolte nel sistema anti-tratta andrebbero aumentati e migliorati, specializzandoli con programmi specifici riguardanti il fenomeno prostituzionale e quello della tratta[123].

Avvicinandoci ai giorni nostri restano due documenti adottati in seno al Consiglio da ricordare: la Risoluzione n. 2323 del 30 gennaio 2020 dell'Assemblea e la Raccomandazione n. 17 del 20 maggio 2022 del Comitato. La situazione generale del continente pare ancora una volta non andare migliorandosi, le problematiche, l'analisi e le conseguenti risposte suggerite vertono sempre sulle stesse linee d'agire. Nel primo dei documenti si legge:

«L'Assemblea parlamentare esprime profonda preoccupazione per l'alto numero di vittime di tratta di esseri umani in Europa, la maggior parte delle quali è costretta alla prostituzione […]. Negli ultimi anni, più che mai, l'Europa è

[121] Cfr. Council of Europe Parliamentary Assembly, *Resolution 1983 (2014)*, cit., parr. 12.1.6-12.1.7.
[122] Cfr. ivi, parr. 12.2.2, 12.3.
[123] Cfr. ivi, par. 12.4.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

stata una delle principali destinazioni per i migranti, che sono obiettivi privilegiati per tale sfruttamento da parte dei trafficanti e dei passatori. […] Un numero crescente di persone cade vittima dei trafficanti in tutta Europa, in particolare i migranti. Il loro sfruttamento è spesso accompagnato da violenza fisica e psicologica e minacce. […] L'Assemblea sottolinea che la tratta di esseri umani colpisce in modo sproporzionato donne e ragazze, che rappresentano la stragrande maggioranza delle vittime. Una prospettiva di genere dovrebbe essere presa in considerazione nell'analisi dei fenomeni di tratta e nella progettazione e attuazione di qualsiasi azione e politica»[124].

Il giudizio definitivo – non esente da ulteriori nuove raccomandazioni – non può che prendere cinicamente atto di una sostanziale mancanza di volontà politico-culturale al cambiamento:

«Consapevole della moltitudine di relazioni eccellenti da parte di esperti di spicco sulla tratta di esseri umani nel corso degli anni, non sembra esserci una carenza di analisi di specialisti, ma piuttosto una mancanza di volontà di apportare cambiamenti e di rivedere le percezioni culturalmente radicate che favoriscono la tratta di esseri umani. I parlamentari sono in una posizione privilegiata per supportare tali cambiamenti nelle politiche, nella legislazione e nelle azioni. Pertanto, l'Assemblea invita:

- i governi a istituire commissari o difensori civici *anti-trafficking and migrant smuggling*, che possano affrontare questi problemi e fungere da punto di contatto per le vittime;
- i parlamenti a cooperare in modo più attivo a livello multilaterale nella lotta contro la tratta di esseri umani e a istituire una rete parlamentare collaborativa *anti-trafficking* in cooperazione con l'Assemblea»[125].

La raccomandazione adottata quasi tre anni fa dal Comitato dei Ministri – dal titolo "Proteggere i diritti delle donne e fanciulle migranti, rifugiate e richiedenti asilo" (*Protecting the rights of migrant, refugees and asylum-seeking women and girls*) – tocca per ovvi motivi anche la materia da noi trattata. Essa può essere considerata una *summa* dei progressi ripercorsi finora, ma riassumendo lo stato dell'arte dell'*anti-trafficking* nell'Europa attuale costituisce altresì un'analisi degli ancora evidenti limiti dell'attività di contrasto alla tratta nel nostro continente[126].

2) La lotta al trafficking agli albori dell'Unione e le strategie di contrasto alla tratta dell'ultimo ventennio.

Per ben note ragioni di competenza istituzionale, né la tratta né lo sfruttamento della prostituzione rientrarono mai tra le questioni affrontate dalle persone giuridiche che precedettero l'Unione europea, ovverosia CECA, CEE e CEEA/Euratom. A dire il vero, il primo documento a trattare queste tematiche – pur non avendo valore vincolante – risale al 14 aprile 1989, agli ultimi

[124] Council of Europe Parliamentary Assembly, *Resolution 2323 (2020)*, 30 January 2020, parr. 1, 6-7.
[125] Ivi, par. 20.
[126] Cfr. Council of Europe Committee of Ministers, *Recommendation CM/Rec(2022)17*, 20 May 2022.

anni, quindi, prima della rivoluzione istituzionale che coinvolse l'insieme delle Comunità europee. Si tratta della Risoluzione del Parlamento europeo (PE) "sullo sfruttamento della prostituzione e la tratta di esseri umani", che si apre con una lunga e forte requisitoria sul fenomeno, d'impronta chiaramente proibizionista per quanto riguarda il modello prostituzionale:

«Il Parlamento europeo,

considerando che, secondo la Convenzione per la repressione della tratta di esseri umani del 1949, la prostituzione e la tratta di esseri umani sono incompatibili con la dignità e con il valore della persona umana e mettono seriamente in pericolo il benessere dell'individuo, della famiglia e della comunità,

[…] che l'esercizio della prostituzione comporta la violazione di talune libertà fondamentali e diritti individuali, essenzialmente il diritto all'intimità, alla libertà e all'integrità fisica,

[…] che in pratica talune prostitute non esercitano la prostituzione per volontà propria, bensì per stato di necessità o perché costrettevi da altri, convinto che talune di queste donne abbandonerebbero la prostituzione se avessero la possibilità di trovare un'occupazione, di accedere alla cultura e all'istruzione e di reinserirsi socialmente,

considerando che molte delle vittime della tratta di donne, tornando nel loro Paese di origine, dovranno affrontare problemi quali la non accettazione da parte della famiglia, l'impossibilità di trovare lavoro, l'emarginazione sociale e il rischio di rappresaglie,

[…] che molte delle persone che esercitano la prostituzione, in particolare le straniere, sono sottoposte a innumerevoli vessazioni psicologiche e fisiche, a minacce e a sfruttamento economico.

considerando inoltre le difficoltà che incontrano queste persone nell'abbandonare il mondo della prostituzione, senza con ciò mettere a repentaglio la propria sicurezza personale;

considerando che per le donne oggetto di tratta e costrette a prostituirsi continua ad essere molto difficile denunciare questi fatti alla polizia a causa di problemi linguistici, dell'isolamento e delle minacce da parte dei loro protettori;

considerando la prostituzione coatta come una delle forme più antiche di sfruttamento e di violenza nei confronti di ogni essere umano, in particolare della donna,

soddisfatto che in alcuni Stati membri vi sia una crescente coscienza del problema della tratta di donne e che i trafficanti vengano perseguiti con maggior tenacia,

considerando che la società consumistica […] distorce gravemente l'immagine della donna e incoraggia così una specie di consenso generale attorno al drammatico fenomeno della prostituzione;

[…] ricordando che un numero crescente di bambini subisce queste pratiche ed è sottoposto a violenze, che per molti la prostituzione è l'unico mezzo di sopravvivenza e che, nei paesi industrializzati, la prostituzione infantile è organizzata a beneficio delle industrie pornografiche e del turismo sessuale;

concludendo infine che la tratta di esseri umani si prefigge la loro prostituzione e il loro sfruttamento a beneficio di terzi, con tutte le limitazioni che ne derivano ai diritti e alle libertà dell'individuo, per cui questa pratica si presenta come una delle forme più degradanti di schiavitù che può essere imposta a un essere umano,

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

ritiene necessaria un'autentica politica comune a tutti gli Stati membri per lottare contro la prostituzione ed estirpare la tratta di esseri umani […]»[127].

A seguire, vengono indicate anche le linee fondamentali della prospettata politica comune: «da un lato, finalità repressive nei confronti di coloro che sfruttano esseri umani, li inducono a prostituirsi e ne riducono le libertà e, dall'altro, finalità sociali, offrendo alle persone prostituite l'assistenza sanitaria e le possibilità di lavoro tali da renderle recuperabili per la società»[128]. Inoltre, è necessaria una politica di prevenzione della prostituzione che vada «di pari passo con un mutamento della mentalità degli uomini, delle donne, dei mezzi di comunicazione e di tutti i servizi sociali, onde superare lo stereotipo della donna quale mero oggetto di piacere sessuale»[129]. I *media* sono ritenuti responsabili di alimentare e modellare la domanda attraverso la pubblicità rivolta alla prostituzione o alle sue manifestazioni. La vie preventive e di contrasto della prostituzione femminile – in particolare di straniere – maggiormente efficaci sarebbero «una seria politica nel campo dell'occupazione, dell'istruzione, della formazione professionale e della parità di opportunità» [130] e gli interventi nei Paesi che alimentano tale commercio (al tempo ancora extracomunitari), ai quali si ritiene che le istituzioni europee possano contribuire in vari modi[131].

Il Parlamento chiede quindi che:

«Gli Stati membri aderiscano alla Convenzione delle Nazioni Unite per la repressione e l'abolizione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione altrui del 1949, […] prevedano pene (o le rendano più severe, se del caso) per i delitti di induzione alla prostituzione, sfruttamento della stessa, corruzione e prostituzione di minori e tratta di esseri umani a fini di prostituzione, ampliando inoltre il ventaglio dei soggetti attivi di detti comportamenti delittuosi, che si tratti di persone fisiche o giuridiche, o facciano proprie le disposizioni della legislazione comunitaria più favorevoli per le vittime; […] equiparino alle pene previste per la schiavitù le sanzioni da infliggere per la tratta di donne, quando vada di pari passo con delitti come raggiri, minacce e violenze;

si faccia il possibile per offrire alle donne vittime […] la possibilità di sottrarsi alla loro condizione subumana, in particolare garantendo che possano sporgere denuncia senza temere di essere immediatamente espulse dal Paese; mettendo loro a disposizione servizi di traduzione presso i servizi di polizia e giudiziari; offrendo loro un'accoglienza temporanea in ambiente sicuro;

Gli Stati membri rafforzino tutte le disposizioni giuridiche e regolamentari in grado di contribuire direttamente o indirettamente a perseguire lo sfruttamento della prostituzione e della tratta di esseri umani, mirando in particolare:

[127] Gazzetta ufficiale delle Comunità europee (G.U.C.E.), N. C 120, 32° anno, Bruxelles, 16 maggio 1989, *doc. A 2-52/89*, 14 aprile 1989, lett. A-B, E-M, O-P, par. 1.
[128] Ivi, par. 2.
[129] Ivi, par. 3.
[130] Ivi, par. 5.
[131] Cfr. ivi, parr. 2-6.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

- a controllare e sorvegliare i luoghi in cui si suppone venga esercitata la prostituzione e le attività o le imprese che si presume servano a coprire la tratta di esseri umani; […]
- a controllare le trasmissioni e gli spazi pubblicitari televisivi la cui influenza alienante non solo va a scapito della cultura ma fa della violenza e della pornografia una «norma», i cui effetti disastrosi si moltiplicano nella società (crimini a sfondo sessuale e violenze carnali sui bambini);

Gli Stati membri procedano a rimpatriare le vittime straniere, qualora lo desiderino, e nel caso di minori quando vengono richiesti dai loro genitori o altri familiari aventi tale facoltà, purché garantiscano che non saranno più sfruttati nel loro Paese; in quest'ultimo caso, gli Stati membri, conformemente alle loro legislazioni nazionali, adottino le misure necessarie ad assicurare provvisoriamente la sicurezza e il mantenimento delle vittime, qualora queste siano sprovviste di risorse e in attesa del rimpatrio;

Gli Stati membri, ove possibile, *legalizzino per motivi di giustizia sociale la residenza delle vittime della tratta* internazionale nel loro territorio, ciò soprattutto quando nessun familiare le richieda o esistano indizi che il loro rimpatrio potrebbe porre a repentaglio la loro sicurezza personale o che potrebbero venire nuovamente sfruttate; […] istituiscano nel corpo di polizia un servizio speciale, possibilmente con personale femminile, incaricato di raccogliere le denunce delle vittime e di porre in atto le prime misure per garantirne l'integrità»[132].

Si dettagliavano, inoltre, le misure sociali da prendersi d'intesa con le associazioni non governative ormai affermate nel settore:

«Attuazione di misure specifiche di reinserimento sociale a favore delle donne prostituite, inserendo dette misure nei programmi occupazionali a livello nazionale, regionale e locale, sostenendo i gruppi di autoassistenza e le organizzazioni impegnate nella lotta alla tratta di donne e incrementando gli scambi di esperienze su scala internazionale; creazione di asili speciali per le vittime della prostituzione o della tratta internazionale, della cui istruzione, formazione e reinserimento si farà carico lo Stato ospitante […]; negli Stati membri in cui esiste una rete di servizi sociali gratuiti o sovvenzionati dallo Stato, concessione dell'assistenza sanitaria gratuita alle donne che esercitano la prostituzione, soprattutto per quanto riguarda la prevenzione, il controllo, la cura e il trattamento delle malattie trasmesse sessualmente; organizzazione di campagne di sensibilizzazione e di informazione dell'opinione pubblica sulle attività e i traffici che coprono lo sfruttamento della prostituzione e la tratta […]»[133].

Infine, il Parlamento europeo chiedeva «al Consiglio di studiare attentamente il fenomeno […], seguendo gli stessi criteri adottati […] in materia di terrorismo e di traffico di stupefacenti, onde coordinare tutte le politiche nazionali in materia e fissare conseguentemente le misure comuni»[134]. Per avere questo progresso si dovranno però attendere ancora molti anni, nonostante da tempo fossero stati evidenziati sia l'intrinseco legame fra i due fenomeni sia la necessità di un'azione comunitaria in tal senso.

[132] G.U.C.E., op. cit., par. 8.
[133] Ivi, parr. 9.1-9.4.
[134] Ivi, par. 10.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Nel Trattato sull'Unione europea (TUE), o Trattato di Maastricht – siglato nella città olandese il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993[135] – non compare alcun riferimento al fenomeno del *trafficking*, nonostante i tempi fossero ormai maturi. In esso furono però gettate le basi per la struttura politico-normativa entro cui si inserirà, fra gli altri, anche il contrasto alla tratta per opera dell'Unione e dei suoi Stati membri. L'adozione del Titolo VI del TUE («Disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni»[136]) condusse sostanzialmente alla creazione di quel "terzo pilastro" (GAI – Giustizia e affari interni) comunitario in cui si sarebbe cercato per la prima volta di gestire comunemente tutta una serie di tematiche precedentemente riservate alla sola competenza statale (art. K) come le questioni migratorie. Del resto, tale cooperazione rientrava fra i nuovi obiettivi stabiliti per la neonata Unione in apertura del Trattato (art. B).

Difatti, l'art. K.1 stabilisce che ai fini della realizzazione degli obiettivi dell'Unione, in particolare della libera circolazione delle persone, gli Stati membri considerano questioni di interesse comune – tra gli altri – i seguenti settori:

- La politica di asilo (par. 1);
- Le norme che disciplinano l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte delle persone e l'espletamento dei relativi controlli (par. 2);
- La politica d'immigrazione e quella da seguire nei confronti dei cittadini dei paesi terzi (par. 3), in particolare le loro condizioni di entrata e circolazione nel territorio degli Stati membri (par. 3, lett. a), le condizioni di soggiorno, compresi il ricongiungimento delle famiglie e l'accesso all'occupazione (lett. b) e la lotta contro l'immigrazione, il soggiorno e il lavoro irregolari di quest'ultimi (lett. c);
- La cooperazione giudiziaria in materia civile (par. 6) e penale (par. 7);
- La cooperazione doganale (par. 8);
- La cooperazione di polizia ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e *altre forme gravi di criminalità internazionale*, compresi, se necessario, taluni aspetti di cooperazione doganale, in connessione con l'organizzazione a livello dell'Unione di un sistema di scambio di informazioni in seno ad un Ufficio europeo di polizia (Europol)[137].

Come evidente dal percorso svolto fino a qui, tutte queste dimensioni dell'azione politica possono entrare più o meno in contatto col fenomeno della tratta così come con quello dello

[135] Unione europea, *Accordi istitutivi*, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_it, consultato in data 25 gennaio 2025.

[136] G.U.C.E., N. C 191, Bruxelles, 29 luglio 1992, *Trattato sull'Unione europea* (92/C 191/01), Maastricht, 7 febbraio 1992, Titolo VI.

[137] Cfr. ivi, art. K.1.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

sfruttamento della prostituzione. In particolare, l'espressione "altre forme gravi di criminalità internazionale" può fungere da formula aperta entro cui far rientrare qualsiasi genere di fattispecie non espressamente nominata sulla quale si dia il caso di agire congiuntamente, ivi comprese ovviamente le problematiche da noi affrontate. A determinate condizioni il contrasto al *trafficking* può esser fatto rientrare anche nell'ambito dell'immigrazione, del soggiorno e dell'occupazione irregolari di cittadini di Stati terzi nel territorio degli Stati membri. È significativo, in questo senso, che si sia parlato prima di lotta all'irregolarità dei migranti che alla tratta di cui possono cadere vittime, ma c'è da dire che la disposizione può anche esser letta all'inverso: qualora il contrasto all'immigrazione irregolare preveda canali legali d'ingresso allora può dirsi che si stia muovendo all'unisono con l'*anti-trafficking*; diversamente, rischia di favorire ciò che dice di combattere.

La disposizione successiva si sincerava di specificare che i suddetti settori dovevano comunque essere trattati nel rispetto della già esaminata ECHR del 1950 e della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 (art. K.2). Gli Stati membri erano tenuti a informarsi e consultarsi reciprocamente, in seno al Consiglio, per coordinare la loro azione in tali ambiti e ad instaurare a tal fine una collaborazione tra i servizi competenti delle loro amministrazioni (art. K.3, par. 1). Il Consiglio europeo, da parte sua, poteva invece agire in differenti modi (par. 2):

a) adottando posizioni comuni e promuovendo, nella forma e secondo le procedure appropriate, ogni cooperazione utile al conseguimento degli obiettivi dell'Unione;

b) adottando azioni comuni, nella misura in cui gli obiettivi dell'Unione, data la portata o gli effetti dell'azione prevista, potevano essere realizzati meglio con un'azione comune che con azioni dei singoli Stati membri;

c) elaborando convenzioni di cui raccomandare l'adozione da parte degli Stati membri[138].

Inoltre, gli Stati membri decidevano di esprimere le posizioni comuni adottate in applicazione delle disposizioni del Titolo VI nelle organizzazioni internazionali e in occasione delle conferenze internazionali cui avrebbero partecipato (art. K.5), mentre la Presidenza e la Commissione erano tenuti a informare regolarmente il Parlamento europeo dei lavori svolti nei settori ricompresi nel suddetto Titolo (art. K.6)[139].

Il primo documento dell'UE dedicato al *trafficking* fu la "Risoluzione sulla tratta di donne" del 16 settembre 1993, ancora una volta per mano del PE. In essa si prende sostanzialmente atto

[138] G.U.C.E., *Trattato sull'Unione europea*, cit., art. K.3.
[139] Cfr. ivi, artt. K.5-K.6.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

dell'influenza dei fattori macroeconomici sul fenomeno e si sottolinea il condizionamento della volontà che è coessenziale allo sfruttamento:

«[…] la tratta degli esseri umani è in gran parte una conseguenza delle relazioni economiche squilibrate a livello internazionale e […] riguarda sia la politica di sviluppo che quella della cooperazione internazionale con i paesi del sud e dell'Europa orientale, […] un certo numero di persone si prostituisce contro la propria volontà o perché costretta da un terzo o per necessità, in considerazione dell'ambiente e dell'economia di povertà, di disoccupazione e di insicurezza in cui esse vivono […]»[140].

Tre anni dopo il PE adotta la "Risoluzione sulla tratta di esseri umani", integrando quanto espresso in passato, mantenendo sia la focalizzazione sugli aspetti socioeconomici sia sui meccanismi coercitivi e manipolativi del consenso messi in gioco dai trafficanti:

«[…] la tratta di esseri umani è in ampia misura conseguenza di relazioni economiche squilibrate a livello internazionale e […] tale problema riguarda sia la politica di sviluppo che quella in materia di cooperazione internazionale con i paesi in via di sviluppo (PVS) e i paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO), […] è diventata uno dei campi d'azione preferiti della criminalità internazionale organizzata, che sfrutta le condizioni economiche precarie, l'inesperienza giovanile e la povertà in dispregio alla dignità dell'essere umano per favorire la prostituzione, […] le vittime della tratta sono costrette da terzi a agire in stato di necessità e sono esposte costantemente al ricatto criminale e alla repressione in considerazione del proprio status illegale, dell'indigenza, della discriminazione, della dipendenza, del *vincolo del debito* […]»[141].

Sul tema del vincolo del debito – che raramente viene menzionato in atti ufficiali – è necessario e opportuno aprire una parentesi, dal momento che esso costituisce uno dei mezzi tipici di soggiogazione delle vittime di tratta, utilizzato in particolar modo da una delle reti di sfruttamento sessuale storicamente predominanti in Italia ed Europa, cioè quella nigeriana. Essa ha per oggetto principale le donne, sia adulte che minorenni (in rapporto di circa dieci a una, secondo una ricerca condotta in Italia[142]), mentre le componenti maschili risultano essere in numero molto inferiore. Il reclutamento in Nigeria è aspecifico, ossia privo di differenze significative riscontrabili tra adulte e minori, può avvenire ovunque e in qualsiasi momento del giorno, con modalità diverse a seconda delle singole situazioni. La figura che attua il reclutamento – detta "sponsor"[143] – è solitamente femminile (ma può anche essere un uomo), e in questo caso spesso coincide con la *maman* (o *madame*), soggetto centrale nell'organizzazione del racket nigeriano, su cui si dirà di più

[140] G.U.C.E., N. C 268, 36° anno, Bruxelles, 4 ottobre 1993, *B3-1264*, *1283* e *1309/93*, 16 settembre 1993, lett. B-C.

[141] Ead., N. C 32, 39° anno, Bruxelles, 5 febbraio 1996, *A4-0326/95*, 18 gennaio 1996, lett. B-C, F.

[142] Cfr. Parsec-UNICRI, *La tratta delle minorenni nigeriane in Italia. I dati, i racconti, i servizi sociali*, rapporto di ricerca, novembre 2009, cit. in F. Carchedi, *Vite capovolte. La tratta degli esseri umani. Pratiche di sfruttamento sessuale e lavorativo sul territorio laziale*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2020, pp. 43-44.

[143] Cfr. E. Abbatecola, *Trans-migrazioni. Lavoro, sfruttamento e violenza di genere nei mercati globali del sesso*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2018, p. 45.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

successivamente. Le reclutatrici ammaliano subdolamente le vittime, facendo leva sulla loro situazione di povertà relativa, evasione scolastica, disoccupazione o sottoccupazione, in generale di insoddisfazione per le condizioni di vita precarie e la perdurante deprivazione sociale, il che costruisce le basi di disponibilità psicologica e materiale all'accettazione di proposte per l'espatrio, visto come una delle migliori risposte possibili verso una vita migliore. Le *maman* sono abili a influenzare a loro vantaggio tale propensione, convincendo la donna all'organizzazione del viaggio e instillando in lei l'idea che una volta arrivata a destinazione troverà facilmente un lavoro sicuro grazie al quale poter restituire il denaro che la reclutatrice stessa si dimostra disponibile a prestarle[144]:

«Accettando di espatriare, la donna entra psicologicamente nel ruolo di emigrante e si prepara alla partenza. Ne parla anche con i genitori che a volte la incoraggiano, a volte meno. Accetta il prestito e accetta anche di sottoporsi ai riti tradizionali per suggellare l'accordo di espatrio in cambio della restituzione del debito. Per la maman, al contrario, essa è diventata immediatamente una fonte potenziale di ricchezza […]»[145].

È così che la vittima accetta d'impegnarsi in un vero e proprio contratto firmato, che prevede il ripagamento di un debito ingente (stimato tra i 20'000 e i 60'000 euro), sui cui tempi le ragazze talvolta si illudono, ma di cui altre volte sono invece ben consapevoli e ritengono rappresenti comunque, malgrado tutto, il (caro) prezzo per arrivare in Europa. È un quantitativo di denaro enorme per gli standard della Nigeria, dove una tale somma non sarebbe acquisibile nemmeno in venti o venticinque anni di lavoro ininterrotto[146]. Si tenga presente che le cifre presentate corrispondono al debito netto, equivalente alle presunte spese di viaggio, al quale vanno aggiunte tutte le spese fisse (vitto, alloggio, affitto del *joint*, ovverosia la porzione di marciapiede su cui le ragazze lavorano) e variabili (come vestiti, medicine, pratiche mediche o multe, per i ritardi nei pagamenti o per gli aborti, ad esempio) da corrispondere alla *maman* una volta divenute "operative" nel Paese d'arrivo. Come prevedibile, varie testimonianze confermano che non sempre vi è chiarezza nel contratto sull'entità del debito o delle spese future da sostenere[147].

Nella maggioranza dei casi, il patto di restituzione del debito coincide con lo svolgimento di pratiche rituali, da cui è sugellato e durante le quali le vittime, sottostando al giuramento rituale sanciscono al contempo la promessa di sdebitarsi, ricevendo in quell'esatto momento il denaro che dovranno poi rendere. Anche in questo caso si segnalano minoritarie eccezioni, non tutte le donne che s'indebitano sono costrette a ritualizzare la loro partenza come garanzia della restituzione. In

[144] Cfr. F. Carchedi, *Vite capovolte*, cit., p. 44.
[145] Ivi, pp. 44-45.
[146] Cfr. id., *Recluse in casa. Povertà economica, ricorso alla prostituzione tramite internet, sfruttamento sessuale. Il caso di quattro comunità straniere nel Lazio*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2021, pp. 242-244.
[147] Cfr. E. Abbatecola, op. cit., pp. 45-46.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

ogni caso, la contrazione del debito comporta in automatico la riduzione in schiavitù, poiché solo con l'esercizio della prostituzione esso può venire onorato nel minor tempo possibile, e rappresenta al contempo un mezzo d'accesso e quindi d'integrazione al gruppo delle altre vittime di sfruttamento, il che cementa la base per forti legami amicali lungo il tragitto e una volta arrivate a destinazione[148]. Francesco Carchedi – che a ragione parla del debito contratto come "trappola assoggettante" – propone un affascinante collegamento fra la dinamica del rito (chiamato *woodo* o *ju ju*) a cui si sottopongono le donne nigeriane e la descrizione che Marcel Mauss da del dono nel suo celebre *Saggio sul dono*[149], quale "fenomeno sociale totalizzante":

«Esso assume un "carattere volontario, per così dire, apparentemente libero e gratuito, e tuttavia obbligato e interessato". Le prestazioni di reciprocità "hanno rivestito quasi sempre la forma del dono, del regalo offerto generosamente, anche quando nel gesto che accompagna la transizione non c'è che finzione, formalismo e menzogna sociale e, al fondo, obbligo e interesse economico". Si tratta di "scambi e donativi, in teoria volontari, in realtà fatti e ricambiati obbligatoriamente" […] presupponendo un "contro-dono" di entità paritetica, se non superiore. "La cosa donata non è inerte" […], in quanto pone il ricevente nella condizione di ricambiare in altro modo ciò di cui ha beneficiato. Giacché, avendolo accettato, si trova nella condizione debitoria. A maggior ragione, allorquando assume la forma solenne del "sacrificio-contratto", sicché la stipulazione del contratto nel mentre si svolge il rito sacrificale presuppone uno scambio non solo di denaro ma anche del rafforzamento del legame immateriale tra i contraenti. Ricevere un dono/prestito da contraccambiare quando sarà possibile […] – e quindi sospendere il contro-dono a ridosso del dono ricevuto – è "proprio delle divinità […] (poiché) dare una cosa grande per una piccola" (è nelle loro possibilità)»[150].

Secondo l'autore, tali aspetti sono, con le dovute proporzioni, rapportabili al rapporto tripolare tra la vittima, la *maman* e/o i suoi sodali e il *babaloa* (la figura religiosa che officia il rito), nel quale si vengono a determinare profonde relazioni d'interconnessione anche per il potere d'interdizione che le seconde due figure detengono a differenza della prima. Il carattere *sui generis* della dinamica donativa è reso da Carchedi rifacendosi a un altro studioso, Walter Burkert[151], il quale «rileva che nel donare si determina una sostanziale "coincidenza dell'interazione morale, sociale ed economica, (nonché) il paradossale legame di libertà e obbligazione"»[152].

Tornando alla risoluzione del Parlamento europeo, il settore anti-tratta è considerato essere a tutti gli effetti degno dell'azione comune, se ne spiegano i motivi e si sottolineano le mancanze istituzionali dell'UE in merito:

[148] Cfr. F. Carchedi, *Vite capovolte*, cit., pp. 132-133.
[149] M. Mauss, *Saggio sul dono*, Einaudi, Torino, 2002.
[150] F. Carchedi, *Vite capovolte*, cit., pp. 133-134.
[151] W. Burkert, *La creazione del sacro*, Adelphi, Milano, 2003, p. 166, cit. in F. Carchedi, *Vite capovolte*, cit., p. 134.
[152] F. Carchedi, *Vite capovolte*, cit., p. 134.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

«[…] se la prevenzione, la dissuasione e l'eventuale repressione della tratta di esseri umani sono di competenza degli Stati membri al titolo dell'esercizio dei loro poteri di polizia, l'Unione non può disinteressarsi di tale problema, in particolare dopo l'entrata in vigore degli accordi di Schengen, […] la competenza comunitaria è legittima, tenuto conto del nuovo quadro risultante dal grande spazio senza frontiere in cui persone, merci, servizi e capitali godono teoricamente della libertà di circolazione, […] purtroppo il Titolo VI del trattato sull'Unione europea relativo alla cooperazione nei settori della giustizia, doganale, di polizia e statistica, privilegia l'attività intergovernativa e trascura il controllo democratico e la dinamica che questo Parlamento potrebbe far valere al riguardo […]»[153].

Dal momento che «i reati connessi alla tratta delle donne non sono sempre chiaramente definiti né nelle legislazioni nazionali degli Stati membri né nelle convenzioni internazionali e […] la confusione di concetti che talora ne risulta è di ostacolo alla prevenzione»[154], il PE procede a fornire una prima definizione della "tratta di esseri umani":

«l'atto illegale di chi, direttamente o indirettamente, favorisce l'entrata o il soggiorno di un cittadino proveniente da un Paese terzo ai fini del suo sfruttamento utilizzando l'inganno o qualunque altra forma di costrizione o abusando di una situazione di vulnerabilità o incertezza amministrativa»[155].

È curioso notare come l'attenzione data agli aspetti prettamente migratori del fenomeno oltre a quelli violenti, come l'attraversamento delle frontiere e l'eventuale vaghezza dello status del migrante che possa derivarne. Mai si era vista usare l'espressione "incertezza amministrativa" in relazione a una vittima di tratta. A seguire, vengono lanciate le dovute esortazioni alle istituzioni europee e nazionali. Il Parlamento europeo:

«[…] rileva che, pur non rientrando la tratta degli esseri umani tra i settori espressamente menzionati all'articolo K1 del Titolo VI del TUE, le azioni comuni per lottare contro questo fenomeno dovrebbero essere fin da ora intraprese sulla base dell'interazione tra le competenze enunciate in questo articolo […]; chiede che […] il tema del traffico di esseri umani sia inserito tra le materie attualmente previste dall'articolo K, paragrafo 1, del TUE e che rientri nell'ambito delle competenze comunitarie soprattutto in ragione della funzione di controllo e vigilanza svolta da questo Parlamento; ritiene che una politica comune nell'ambito del traffico di esseri umani debba avere delle finalità preventive, dissuasive, repressive e di recupero; […] invita la Commissione e gli Stati membri a inserire una clausola specifica in tutti gli accordi bilaterali o multilaterali con i PVS, i PECO e i PMA per l'attuazione concertata di misure di prevenzione e di lotta contro la tratta delle donne; […] chiede alla Commissione e agli Stati membri di compiere passi a livello internazionale per elaborare una nuova convenzione delle Nazioni Unite […]»[156].

Il PE si dilunga sulle singole azioni da intraprendere nelle varie tipologie di politiche. Le misure repressive e di assistenza alle vittime riprendono quelle spesso già menzionate nel corso di questo lavoro. Tra le azioni dissuasive, s'invita a svolgere un maggiore controllo dei permessi di

[153] G.U.C.E., *Risoluzione sulla tratta di esseri umani*, cit., lett. O-Q.
[154] Ivi, lett. U.
[155] Ivi, par. 1.
[156] Ivi, parr. 5-7, 29, 31.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

soggiorno e di lavoro concessi ad artisti folkloristici, danzatrici, giovani alla pari, cameriere, nonché una regolamentazione appropriata delle agenzie artistiche e matrimoniali e a garantire il diritto delle donne immigrate a un permesso di soggiorno distinto da quello del coniuge oltre che a un permesso di lavoro sul territorio dell'Unione[157]. L'idea è quella di contrastare alcuni degli stratagemmi tradizionalmente usati come copertura delle reti di tratta.

Per quanto riguarda le misure preventive, queste sono sensatamente suddivise, dato il quadro istituzionale d'azione dell'UE, in "interne" ed "esterne". Tra le prime si richiede agli Stati membri, oltre alle consuete campagne d'informazione e sensibilizzazione, «la predisposizione e la relativa pubblicazione di indagini conoscitive sulla natura, le dimensioni, le vie, le rotte di transito e l'organizzazione della tratta di esseri umani, il legame con la criminalità organizzata e la dimensione degli utili economici», dimostrando anzitempo consapevolezza dell'importanza dello studio del *trafficking* al fine di agire efficacemente contro di esso. Nelle misure preventive esterne – vera novità – ritroviamo la richiesta all'UE affinché consideri con particolare attenzione la posizione specifica delle donne e dei bambini nelle sue relazioni con i PVC e i PECO; agli Stati membri di appoggiare campagne di prevenzione nei Paesi di origine e di porre l'accento sulle opportunità, sui limiti e sui diritti esistenti in materia di emigrazione; agli organi di polizia nazionali di instaurare rapporti di collaborazione istituzionalizzata con i PVS e i PECO per migliorare la lotta contro la criminalità organizzata e per definire meglio la rete e le vie di transito della tratta di esseri umani[158].

Non è quindi un caso che sia stata un'azione comune (AC) del Consiglio ad essere il primo documento vincolante dell'UE in assoluto a nominare la tratta, e non essa solamente. Il testo in questione è l'Azione comune n. 700 del 26 novembre 1996 «che stabilisce un programma di incentivazione e di scambi destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini»[159]. Nel suo Preambolo viene fatta tutta una serie di affermazioni generali che – pur se possono sembrare ormai cosa scontata e risultare molto simili alle coeve parole del Consiglio d'Europa – rappresentano la prima espressione in materia di un organo unionale e non possono essere per questo trascurate:

«considerando una *questione di interesse comune* il rafforzamento della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni nella lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini; considerando che […] costituiscono una grave violazione dei diritti fondamentali della persona e in particolare un oltraggio alla dignità umana; considerando che l'evoluzione recente dimostra che […] possono costituire una *forma importante di*

[157] G.U.C.E., *Risoluzione sulla tratta di esseri umani*, cit., parr. 17-18.
[158] Cfr. ivi, parr. 8-12.
[159] Ead., N. L 322, Bruxelles, 12 dicembre 1996, *96/700/GAI*, 29 novembre 1996.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

criminalità organizzata, le cui *dimensioni in seno all'Unione europea diventano sempre più preoccupanti*; consapevoli dell'esigenza di un *approccio coordinato e pluridisciplinare* a questa problematica […]»[160].

L'obiettivo del Consiglio era realizzare a livello comune – e quindi più efficacemente, grazie all'esperienza specifica disponibile in determinati Stati membri, ai risparmi previsti e agli effetti cumulativi ottenibili – quanto segue:

«l'istituzione di una struttura per azioni di formazione, di informazione, di studio e di scambio a favore delle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini in tutte le sue forme […] atta a intensificare e a facilitare la lotta […], nonché a migliorare la comprensione reciproca dei sistemi giuridici degli Stati membri, a prendere coscienza delle convergenze tra gli stessi e pertanto a ridurre, laddove esistano, gli ostacoli che si frappongono a una più intensa cooperazione tra gli Stati membri in questo settore»[161].

Si istituì (e si finanziò) quindi per il periodo 1996-2000 un programma di promozione di iniziative coordinate relative alla lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, alla scomparsa di minori e all'utilizzazione dei mezzi di telecomunicazione a tali scopi (art. 1, par. 1), riservato ai "responsabili" della suddetta lotta, categoria in cui venivano inclusi, segnatamente: giudici, pubblici ministeri, servizi di polizia, funzionari pubblici, servizi pubblici responsabili in materia di immigrazione e di controllo alle frontiere, di diritto sociale, di diritto tributario, di prevenzione o di lotta contro questi fenomeni, di assistenza alle vittime o del trattamento riservato agli autori dei reati (par. 2). Le azioni del programma avrebbero compreso la formazione, i programmi di scambi e di tirocini, l'organizzazione di incontri e di seminari pluridisciplinari, studi, ricerche e la circolazione di informazioni (par. 3)[162]. La prima iniziativa dell'Unione nel campo anti-tratta, quindi, verteva su alcune delle fasi storicamente messe in secondo piano dalla politica internazionale rispetto, ad esempio, alla repressione dei reati, ovverosia la formazione professionale, gli studi sul tema e le campagne d'informazione. L'ampiezza dell'elenco delle figure da formare peraltro si rivela all'avanguardia. Il programma dimostra una profonda comprensione della necessità di un approccio olistico e multiculturale al problema, alle vittime e ai perpetratori della tratta, tenendo presente l'interezza della catena. Venne chiamato "STOP", e fu solo il primo di tanti[163].

Di ben più ampia portata e importanza storica gode l'Azione comune n. 154 del 24 febbraio 1997 "per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini", la quale può essere considerata il primo grande piano d'intervento unionale *anti-trafficking*, che avrà

[160] G.U.C.E., *96/700/GAI*, cit.
[161] Ibidem.
[162] Ivi, art. 1, parr. 1-3.
[163] S. La Rocca, "La schiavitù nel diritto internazionale e nazionale", in F. Carchedi, G. Mottura, E. Pugliese (a cura di), *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, FrancoAngeli, Milano, 2003, p. 175.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

lungo i decenni successivi illustri successori, l'ultimo dei quali sarebbe arrivato nel 2024. Giunti a questo punto, è di pacifica e generale condivisione l'idea che «stabilire regole comuni d'azione per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini può contribuire alla lotta contro talune forme non autorizzate di immigrazione e migliorare la cooperazione giudiziaria in materia penale, che sono questioni di interesse comune per gli Stati membri […]»[164]. Ancora una volta è curioso notare come – a fianco ai motivi di rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali – la priorità scatenante di tali provvedimenti comunitari sia la necessità di arginamento dell'immigrazione irregolare. In sostanza si sta dicendo – e si ripeterà nel corso del cammino europeo – che la tratta non è solo un problema in quanto tratta, ma in qualità di sottospecie di percorso migratorio illegale.

Pur lasciando libertà agli Stati membri, il Consiglio predispone comunque le proprie definizioni dei fenomeni interessati. Per tratta s'intende «qualsiasi comportamento che agevola l'ingresso, il transito e il soggiorno nel territorio di uno Stato membro, nonché l'uscita da esso, per uno degli scopi menzionati»[165] dal documento stesso, ovverosia la "tratta a scopo di lucro di persone diverse dai bambini, finalizzata allo sfruttamento sessuale" e la "tratta di bambini finalizzata allo sfruttamento o all'abuso sessuali. Si ha "sfruttamento sessuale a scopo di lucro di una persona diversa da un bambino" «qualora si ricorra a mezzi coercitivi, in particolare violenza e minacce; all'inganno; ad abusi di autorità o altre pressioni tali che la persona non abbia altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere alle pressioni o agli abusi di cui è vittima»[166]. Viene ricordato inoltre che lo sfruttamento sessuale in riferimento ad un adulto include «almeno lo sfruttamento ai fini di prostituzione»[167]. Lo sfruttamento sessuale dei bambini, invece, è definito in modo analogo a quanto fatto dagli strumenti o testi internazionali coevi o precedenti.

Il fine è ben chiaro: per migliorare la cooperazione giudiziaria nell'ambito della lotta contro entrambi i fenomeni ciascuno Stato membro si impegna, nel rispetto delle proprie norme costituzionali e tradizioni giuridiche, a rivedere la normativa nazionale sul punto. Innanzitutto, gli Stati membri devono far sì che i comportamenti definiti siano considerati reati nel loro ordinamento e che essi, assieme anche ai tentativi di commetterli, siano passibili di sanzioni penali dotate delle tre tradizionali caratteristiche di effettività, dissuasività e proporzionalità, e applicabili, con le logiche distinzioni, a persone fisiche e giuridiche. Le sanzioni devono consistere nelle pene restrittive della libertà comportanti l'estradizione (almeno nei casi gravi), nella confisca degli

[164] G.U.C.E., N. L 63, Bruxelles, 4 marzo 1997, *97/154/GAI*, 24 febbraio 1997.
[165] Ivi, Titolo I, Parte A, lett. i).
[166] Ivi, Parte B, lett. a).
[167] Ivi, Parte A, lett. iii).

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

strumenti e dei proventi dell'attività dei reati e nella chiusura – temporanea o definitiva – dei locali che sono serviti a tali scopi criminosi o sono stati per essi riservati. Come tradizionalmente accade e come si è da sempre cercato di prevedere per i crimini legati alla tratta, le autorità statali devono essere competenti almeno per i reati commessi – del tutto o in parte – nel loro territorio o qualora l'autore sia un cittadino o residente abituale nello Stato, anche se a questa eventualità è preferita l'opzione dell'estradizione e quindi della sottoposizione del reo alla giurisdizione dello Stato ove egli ha commesso il fatto, pur non essendone cittadino o residente abituale[168].

Gli Stati sono tenuti a adottare le misure necessarie ad assicurare, oltre alle misure coercitive ordinarie quali la perquisizione e la confisca, la disponibilità di mezzi e tecniche investigative adeguati per poter ricercare e perseguire efficacemente i reati[169]. Stesso dicasi per la protezione dei testimoni, l'assistenza per le vittime e i loro familiari e per la difesa degli interessi delle prime in sede giudiziaria, che devono essere adeguate. Ciò può avere ricadute sia sul percorso migratorio in senso pratico che sullo status legale dei migranti, infatti si prevede che ciascuno Stato garantisca:

i) La disponibilità delle vittime cui l'ordinamento giudiziario penale dello Stato membro chiede di testimoniare in un procedimento penale, il che può in determinati casi comportare il rilascio di un permesso di soggiorno provvisorio;

ii) La possibilità per le vittime di ritornare nel Paese d'origine o in un altro Paese disposto ad accoglierle, con tutti i diritti e le tutele garantiti dal diritto internazionale dello Stato membro[170].

Anche per i servizi di supporto e per le iniziative della società civile si pensa a una regolamentazione di massima. Nello specifico, gli enti anti-tratta dovrebbero godere di un collegamento comunicativo diretto e privilegiato con le autorità giudiziarie, in virtù del loro speciale statuto, e per questo motivo poter intervenire variamente nelle fasi dei procedimenti. Si rende necessaria, inoltre, l'istituzione di un apposito sistema di coordinamento fra entità:

«Ciascun Stato membro adotta le misure necessarie a assicurare che i servizi che possono disporre di esperienza pertinente nell'ambito […], in particolare i servizi responsabili in materia di immigrazione, di previdenza sociale e in materia tributaria, riservino un'attenzione particolare ai problemi connessi alla tratta degli esseri umani e allo sfruttamento sessuale dei bambini e […] cooperino con le autorità incaricate delle indagini e di perseguire i reati. Nei casi che meritano un'attenzione particolare, tali servizi dovrebbero […] avvertire dette autorità di propria iniziativa quando si possa ragionevolmente ritenere che sia stato commesso uno di questi reati; fornire a dette autorità, su richiesta o di propria iniziativa, tutte le informazioni utili; partecipare eventualmente ai procedimenti in veste di

[168] G.U.C.E., *97/154/GAI*, cit., Titolo II, parti A-B, D.
[169] Ivi, Parte E.
[170] Cfr. ivi, Parte F.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

esperti. […] Per garantire la piena efficacia della lotta […] ciascun Stato membro assicura un adeguato coordinamento delle attività delle autorità responsabili nel settore, per consentire un'impostazione *multidisciplinare*. Tale coordinamento potrebbe ad esempio coinvolgere, a livello nazionale o regionale […], servizi ministeriali, servizi di polizia, autorità giudiziarie specializzate in materia, nonché organismi pubblici cui sono state affidate responsabilità particolari nel settore. Le autorità di ciascun Stato membro tengono nel debito conto il contributo […] fornito da qualsiasi gruppo, fondazione o associazione, in virtù del proprio statuto, abbia per obiettivo la lotta a tali reati»[171].

Successivamente è disposto che gli Stati membri si prestino la più ampia cooperazione giudiziaria possibile e che istituiscano a tal fine una o più autorità di contatto. Allo stesso modo è prevista l'assistenza tramite lo scambio d'informazioni, in particolare sui minori scomparsi e sui condannati per i reati contemplati, e in generale la raccolta e la conservazione delle informazioni che potrebbero risultare utili alle indagini e ai procedimenti giudiziari concernenti siffatti reati, in modo da poter essere efficacemente usate e trasmesse ad altri Stati membri. Infine, gli Stati sono chiamati a sensibilizzare le rispettive rappresentanze diplomatiche e consolari nei Paesi terzi quali mezzi di cooperazione internazionale *anti-trafficking*[172].

La questione si discusse nuovamente e approfonditamente il 26 aprile 1997 a L'Aja, durante un'apposita Conferenza ministeriale dell'Unione tenutasi per iniziativa della Presidenza neerlandese, la quale produsse la "Dichiarazione ministeriale de L'Aja sulle linee guida europee per efficaci misure per prevenire e combattere la tratta di donne a scopo di sfruttamento sessuale" (*The Hague Ministerial Declaration on European Guidelines for Effective Measures to Prevent and Combat Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation*). In tale occasione gli Stati membri riaffermarono il loro impegno a massimizzare la cooperazione nella lotta al *trafficking*, in particolare alla tratta di donne, poiché era ormai opinione generale che quando questa si direzionava allo sfruttamento sessuale costituiva un tipo di crimine organizzato grave e in crescita, generante alti profitti e con un relativo basso rischio per i trafficanti[173]. Del fenomeno veniva data una prima definizione in ambito unionale:

«Qualsiasi comportamento che faciliti l'ingresso legale o illegale, il transito attraverso, la permanenza o l'uscita dal territorio di un Paese, di donne a fini di sfruttamento sessuale lucrativo mediante coercizione, in particolare violenza o minacce, o inganno, abuso di autorità o altra pressione tale che la persona non abbia altra scelta reale e accettabile se non quella di sottoporsi alla pressione o all'abuso in questione»[174].

[171] G.U.C.E., *97/154/GAI*, cit., parti G-I.
[172] Ivi, Titolo III.
[173] Cfr. Ministerial Conference under the Presidency of the European Union, *The Hague Ministerial Declaration on European Guidelines for Effective Measures to Prevent and Combat Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation*, The Hague, 26 April 1997, p. 2.
[174] Ivi, p. 3.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Nel resto del documento, i redattori stilavano una lunga lista di misure coerenti e concrete da intraprendersi nell'attività di contrasto, ispirate ai progressi passati e su cui si modelleranno i futuri atti europei vincolanti. Nulla è trascurato, si parla della cooperazione fra Stati membri, fra questi e gli Stati candidati all'ingresso, di quella a livello europeo, con i Paesi d'origine, con il sistema onusiano e l'Interpol. Si ritiene che la tratta delle donne possa essere combattuta solo attraverso un approccio integrato su tutti i livelli, ivi suddivisi: prevenzione dei crimini, indagine dei reati, assistenza e rimedi. Viene proposta per la prima volta la creazione di relatori nazionali che possano riferire ai governi sulla portata, la prevenzione e il contrasto della tratta di donne, incoraggiati peraltro a collaborare fra loro. A tal fine, l'esortazione è quella di sviluppare appositi criteri sulla la natura e i meccanismi del *trafficking in women* e sull'efficacia delle politiche e delle misure relative a questo fenomeno[175].

Dopo l'attenzione progressivamente ricevuta in questi anni, l'importanza della questione trova finalmente spazio nei trattati istitutivi, quando il 2 ottobre di quello stesso 1997 viene firmato il Trattato di Amsterdam[176] – entrato in vigore il 1° maggio 1999[177] – che va a modificare, fra gli altri, il TUE del 1992, e in particolare quel Titolo VI, ora rinominato «Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale»[178]. Prima ancora, tra gli obiettivi dell'UE (art. 2, ex art. B) viene espresso quello di «conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima»[179]. Tale obiettivo viene ribadito e approfondito in seguito assieme alle vie per raggiungerlo, e la lotta al *trafficking* trova la meritata dignità nei settori d'intervento menzionati:

«[...] l'obiettivo che l'Unione si prefigge è fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sviluppando tra gli Stati membri un'azione in comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e prevenendo e reprimendo il razzismo e la xenofobia. Tale obiettivo è perseguito prevenendo e reprimendo la criminalità, organizzata o di altro tipo, in particolare […] la *tratta degli esseri umani* […] mediante […] una più stretta cooperazione fra le forze di polizia, le autorità doganali e le altre autorità competenti degli Stati membri, sia direttamente che tramite l'Ufficio europeo di polizia (Europol) […]; una più stretta

[175] Cfr. Ministerial Conference under the Presidency of the European Union, op. cit., pp. 3-9.

[176] G.U.C.E., C 340, Bruxelles, 10 novembre 1997, *Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi* (97/C 340/01), Amsterdam, 2 ottobre 1997.

[177] Unione europea, *Accordi istitutivi*, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_it, consultato in data 25 gennaio, 2025.

[178] G.U.C.E., C 340, Bruxelles, 10 novembre 1997, *Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea* (97/C 340/02), Titolo VI.

[179] Ivi, art. B.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

cooperazione tra le autorità giudiziarie e altre autorità competenti degli Stati membri […]; il ravvicinamento, ove necessario, delle normative degli Stati membri in materia penale […]»[180] (art. 29, ex art. K.1).

Rispetto al passato, anche gli atti adottabili dal Consiglio in questi settori cambiano (art. 34, ex art. K.6). Non più azioni comuni, bensì decisioni, di due tipologie:

- Decisioni-quadro, per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, per essi vincolanti quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito a forma e mezzi, prive quindi di effetto diretto;
- Decisioni aventi qualsiasi altro scopo coerente con gli obiettivi del titolo, escluso qualsiasi ravvicinamento delle disposizioni nazionali, vincolanti e senza efficacia diretta[181].

Nella seconda metà dello stesso anno altre due risoluzioni del PE seguirono la linea tracciata dal Consiglio europeo: la prima, del 16 settembre, «sulla necessità di organizzare una campagna a livello dell'Unione europea per la totale intransigenza nei confronti della violenza contro le donne»[182], seguita dalla Risoluzione del 12 dicembre, incentrata esattamente «sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale»[183], la quale aveva lo stesso tenore dei precedenti documenti.

Il problema del *trafficking* acquisì dunque crescente rilevanza nel dibattito politico-istituzionale europeo, di pari passo con il relativo senso di emergenza in aumento, fu per questo oggetto delle discussioni tenutesi durante il Consiglio europeo di Vienna dell'11-12 dicembre 1998 e di conseguenza inserito nel relativo Piano d'azione[184]. Il tema venne ripreso e approfondito in occasione della riunione di Tampere (Finlandia) il 15 e il 16 dicembre 1999. Qui fu stilata una serie d'impegni e di priorità da attuare in armonia col Piano dell'anno precedente, tra i quali la tratta di esseri umani rientra nei settori principali, in particolar modo quando coinvolge donne e minori. Da sottolineare è certamente l'esortazione all'istituzione di apposite squadre investigative congiunte, composte da funzionari dei diversi Paesi membri[185].

L'anno 2000 si apre con l'adozione, il 24 gennaio, della Decisione n. 293/2000/CE del PE e del Consiglio «relativa ad un programma d'azione comunitaria sulle misure preventive intese a

[180] G.U.C.E., *Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea*, cit., art. 29.
[181] Cfr. ivi, art. 34.
[182] Ead., C 304, 40° anno, Bruxelles, 6 ottobre 1997, *A4-0250/97*, 16 settembre 1997.
[183] Ead., C 14, 41° anno, Bruxelles, 19 gennaio 1998, *A4-0372/97*, 12 dicembre 1997.
[184] Cfr. ead., C 19, Brussels, 23 January 1999, *Action Plan of the Council and the Commission on How Best to Implement the Provisions of the Treaty of Amsterdam on an Area of Freedom, Security and Justice* (1999/C 19/01), 3 December 1998.
[185] S. La Rocca, "La legislazione internazionale e nazionale per la lotta al trafficking in persons", in F. Carchedi (a cura di), *Prostituzione migrante e donne trafficate. Il caso delle donne albanesi, moldave e rumene*, FrancoAngeli, Milano, 2004, p. 166.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-2003) (programma DAPHNE)»[186], volto a:

«Contribuire a garantire un elevato livello di tutela della salute fisica e psichica, proteggendo i bambini, i giovani e le donne dalla violenza (anche sotto forma di *sfruttamento* e abusi sessuali), attraverso la prevenzione della violenza e il sostegno a coloro che ne sono vittime, in particolare al fine di prevenire in futuro la loro esposizione alla violenza. Esso mira anche ad aiutare e ad incoraggiare le […] ONG […] e le altre organizzazioni attive in questo settore»[187].

Esso aveva un campo d'azione più ampio rispetto al summenzionato programma "STOP" poiché la partecipazione veniva aperta anche alle associazioni dei Paesi candidati all'UE, e i progetti da realizzare potevano avere anche durata pluriennale[188]. Nella pratica la Commissione europea, previa consultazione degli Stati membri, avrebbe cooperato con le istituzioni e le organizzazioni operanti nel settore della prevenzione e della protezione contro la violenza sulle suddette categorie di soggetti e nel sostegno alle vittime e avrebbe incoraggiato, in particolare, la cooperazione transnazionale fra le ONG e le autorità nazionali, regionali e locali (art. 2), assicurando la coerenza e la complementarietà delle azioni comunitarie nel quadro del programma (art. 4) e incoraggiando la cooperazione con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti nel settore (art. 8)[189]. Come per il programma "STOP" anche "DAPHNE" fu precorritore di molti altri a seguire, che hanno continuato sulla medesima linea aggiornandosi di volta in volta.

Il 7 dicembre 2000, a Nizza, viene solennemente proclamata dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea:

«Essa pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. L'Unione contribuisce al mantenimento e allo sviluppo di questi valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa cerca di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile e assicura la libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali nonché la libertà di stabilimento. A tal fine è necessario, rendendoli più visibili in una Carta, rafforzare la tutela dei diritti fondamentali alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici. […] Il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future. Pertanto, l'Unione riconosce i diritti, le libertà ed i principi enunciati qui di seguito»[190].

[186] G.U.C.E., L 34, Bruxelles, 9 febbraio 2000, *Decisione n. 293/2000/CE*, 24 gennaio 2000.
[187] Ivi, art. 2.
[188] S. La Rocca, "La schiavitù", cit., p. 175.
[189] Cfr. G.U.C.E., *Decisione n. 293/2000/CE*, cit., artt. 2, 4, 8.
[190] Ead., C 364, Bruxelles, 18 dicembre 2000, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (2000/C 364/01), Nizza, 7 dicembre 2000, Preambolo.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

La Carta sostanzialmente riafferma, mettendoli a sistema, i diritti derivanti dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal TUE e dai trattati comunitari, dalla ECHR, dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU)[191]. Fra questi ritroviamo: il diritto alla dignità umana, che va rispettata e tutelata (art. 1); alla vita (art. 2); all'integrità fisica e psichica della persona (art. 3); alla libertà e alla sicurezza (art. 6); al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e delle comunicazioni (art. 7); alla libertà d'espressione e informazione (art. 11); all'istruzione (art. 14); alla proprietà e alla disposizione dei beni acquistati legalmente (art. 17); all'uguaglianza davanti alla legge (art. 20); alla sicurezza e all'assistenza sociale (art. 34); alla protezione della salute (art. 35); all'accesso ai servizi d'interesse economico generale (art. 36); a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (art. 47); e infine i diritti del bambino (art. 24)[192].

Ai fini della presente trattazione meritano però particolare attenzione i seguenti enunciati:

- «Nessuno può essere sottoposto a […] trattamenti inumani o degradanti»[193] (art. 4), tra i quali, come sappiamo, a determinate condizioni possono esser fatti rientrare la tratta, lo sfruttamento di vario genere e alcuni singoli comportamenti a essi riconducibili;
- «Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù. Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio. È proibita la tratta degli esseri umani»[194] (art. 5, parr. 1-3);
- «Ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata. Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro. I cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione»[195] (art. 15, parr. 1-3);
- Il diritto di asilo, garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e dal Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea (art. 18)[196];
- La protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione (art. 19): «Le espulsioni collettive sono vietate. Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto […] alla tortura […] o trattamenti inumani o degradanti»[197] (parr. 1-2);

[191] Cfr. G.U.C.E., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., Preambolo.
[192] Cfr. ivi, artt. 1-3, 6-7, 11, 14, 17, 20, 24, 34-36, 47.
[193] Ivi, art. 4.
[194] Ivi, art. 5, parr. 1-3.
[195] Ivi, art. 15, parr. 1-3.
[196] Cfr. ivi, art. 18.
[197] Ivi, art. 19, parr. 1-2.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

- Il principio di non-discriminazione (art. 21): «È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza […]»[198] (parr. 1-2);
- «La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione»[199] (art. 23);
- «Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose»[200] (art. 31);
- La libertà di circolazione e di soggiorno (art. 45): «Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. La libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro»[201] (parr. 1-2).

Per la loro limitazione sono sancite ristrette condizioni:

«Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. I diritti riconosciuti dalla presente Carta che trovano fondamento nei trattati comunitari o nel trattato sull'Unione europea si esercitano alle condizioni e nei limiti definiti dai trattati stessi. Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa»[202].

L'anno seguente viene firmato il 26 febbraio nella stessa città francese il Trattato di Nizza, che modificava il TUE, i trattati istitutivi comunitari e altri atti[203], entrato poi in vigore il 1° febbraio 2003[204]. Esso, in particolare, rinnovava parzialmente l'ormai famoso Titolo VI del TUE riguardante le disposizioni di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, rivolte ancora una volta alla creazione, al mantenimento e allo sviluppo all'interno dell'Unione di uno "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" (SLSG). Riprendendo alla lettera quanto siglato quattro anni prima

[198] G.U.C.E., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., art. 21, parr. 1-2.
[199] Ivi, art. 23.
[200] Ivi, art. 31.
[201] Ivi, art. 45, parr. 1-2.
[202] Ivi, art. 52.
[203] Cfr. ead., C 80, Bruxelles, 10 marzo 2001, *Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi* (2001/C 80/01), Nizza, 26 febbraio 2001.
[204] Unione europea, *Accordi istitutivi*, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_it, consultato in data 23 gennaio 2025.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

nei Paesi Bassi, e sempre all'art. 29, si ripete che «tale obiettivo è perseguito prevenendo e reprimendo la criminalità, organizzata o di altro tipo, in particolare […] la *tratta degli esseri umani* […]»[205], aggiungendo che, tra le vie intraprese a tale scopo, una più stretta cooperazione tra le autorità giudiziarie e le altre autorità competenti degli Stati membri si ottenga d'ora in avanti «anche tramite l'Unità europea di cooperazione giudiziaria (Eurojust)»[206]. Nell'ottica del raggiungimento di queste finalità, gli Stati membri hanno la possibilità adesso d'istituire – in uno dei settori ricompresi dal Titolo VI – le cosiddette "cooperazioni rafforzate", «dirette a consentire all'Unione di diventare più rapidamente uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, rispettando nel contempo le competenze della Comunità europea e gli obiettivi stabiliti»[207] (art. 40)[208]. Per il resto, l'intervento concertato dell'UE e dei Paesi membri si esprime attraverso i mezzi già esposti.

Tra questi rientrano, come si ricorderà, le decisioni-quadro, ed è mediante una di queste, e precisamente la n. 629 conclusa il 19 luglio 2002 e intitolata «sulla lotta alla tratta degli esseri umani»[209] che il Consiglio interverrà in materia, sostituendo, in sostanza, l'Azione comune 97/154/GAI. I redattori muovono dalla necessità per cui «il grave reato di tratta degli esseri umani sia affrontato non solo attraverso l'azione individuale di ciascuno Stato membro, ma anche tramite un approccio globale che comprenda, quale parte integrante, la definizione degli elementi costitutivi della legislazione penale, comuni a tutti gli Stati membri»[210]. Per questo motivo la decisione «si limita a emanare le disposizioni minime per raggiungere questi obiettivi a livello europeo e non va al di là di quanto è necessario a tale scopo»[211].

Gli Stati membri sono tenuti innanzitutto a rendere reati una serie di atti legati alla tratta e allo sfruttamento da essa derivante, fenomeni che quindi ottengono una nuova definizione europea, fortemente modellata sulla base del Protocollo di Palermo, da poco siglato:

«Il reclutamento, il trasporto, il trasferimento di una persona, il darle ricovero e la successiva accoglienza, compreso il passaggio o il trasferimento del potere di disporre di questa persona, qualora:

a) sia fatto uso di coercizione, violenza o minacce, compreso il rapimento; oppure

b) sia fatto uso di inganno o frode; oppure

[205] G.U.C.E., C 325, Bruxelles, 24 dicembre 2002, *Unione europea. Versioni consolidate del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea (2002)* (2002/C 325/01), Titolo VI, art. 29.
[206] Ibidem.
[207] Ivi, art. 40.
[208] Cfr. ivi, artt. 40, 40 A-B.
[209] Ead., L 203, Bruxelles, 1° agosto 2002, *2002/629/GAI*, 19 luglio 2002.
[210] Ibidem.
[211] Ibidem.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

c) vi sia abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità tale che la persona non abbia altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima; oppure

d) siano offerti o ricevuti pagamenti o benefici per ottenere il consenso di una persona che abbia il potere di disporre di un'altra persona

a fini di sfruttamento del lavoro o dei servizi prestati da tale persona, compresi quanto meno il lavoro o i servizi forzati o obbligatori, la schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù o alla servitù; oppure *a fini di sfruttamento della prostituzione altrui o di altre forme di sfruttamento sessuale*, anche nell'ambito della pornografia»[212] (art. 1, par. 1).

Inoltre, sempre ispirandosi a quanto contrattato in sede onusiana, si aggiunge che il consenso, presunto o effettivo, da parte di una vittima di tratta allo sfruttamento è irrilevante qualora si sia ricorsi a uno dei mezzi sopraindicati (par. 2) e che suddette condotte, qualora coinvolgano minori, sono punite come reati di tratta anche se non si è ricorsi ad alcuno di tali mezzi (par. 3). A differenza di quanto deciso cinque anni prima, non sono più puniti solo i reati, la partecipazione ad essi e i tentativi di commetterli, ma anche l'istigazione, il favoreggiamento e la complicità agli stessi (art. 2)[213]. Le caratteristiche delle pene rimangono le medesime (art. 3, par. 1), ma viene prevista una soglia minima per la durata massima della reclusione in carcere che gli Stati devono introdurre per tali reati, non inferiore agli otto anni (par. 2), qualora il reato:

a) commesso intenzionalmente o per negligenza grave, abbia messo a repentaglio la vita della vittima;

b) sia stato commesso contro una vittima particolarmente vulnerabile, considerata tale almeno quando non abbia raggiunto l'età della maturità sessuale ai sensi della legislazione nazionale e quando il reato sia stato commesso a fini di sfruttamento della prostituzione altrui o di altre forme di sfruttamento sessuale, anche nell'ambito della pornografia;

c) sia stato commesso ricorrendo a violenza grave o abbia provocato un danno particolarmente grave alla vittima;

d) rientri fra le attività di un'organizzazione criminale (par. 2)[214].

Vengono meglio definiti i criteri di responsabilità per le persone giuridiche (art. 4) ed esposte nel dettaglio le sanzioni a esse applicabili (art. 5). Identiche restano le disposizioni riguardo la giurisdizione, l'esercizio dell'azione penale e la possibilità d'estradizione (art. 6). In merito alla protezione e all'assistenza alle vittime, si sancisce che «le indagini o l'azione penale relative a reati contemplati dalla presente decisione quadro non dipendano da una denuncia o accusa formulate da una persona oggetto del reato in questione […]»[215] (art. 7, par. 1), principio importantissimo per non rendere impraticabile il corso della giustizia qualora le vittime temano di

[212] G.U.C.E., *2002/629/GAI*, cit., art. 1, par. 1.
[213] Ivi, artt. 1-2.
[214] Ivi, art. 3.
[215] Ivi, art. 7, par. 1.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

testimoniare contro i propri trafficanti e sfruttatori. Gli Stati membri avrebbero dovuto prendere le misure necessarie all'implementazione dell'atto europeo entro il 1° agosto 2004 (art. 10, par. 1)[216].

Dal 18 al 20 settembre 2002 si tenne a Bruxelles la Conferenza europea sulla prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani – una sfida globale per il XXI secolo (*European Conference on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings – Global Challenge for the 21st Century*), a cui parteciparono non solo gli Stati membri e le istituzioni dell'UE, ma anche i Paesi candidati e potenziali tali, gli Stati ex-URSS, la Cina, gli Stati Uniti, il Canada e poi regioni, organizzazioni internazionali, intergovernative e ONG, per un totale di più di mille rappresentanti. L'incontro fu organizzato dall'IOM in cooperazione con la Commissione e il PE, sotto gli auspici del Programma "STOP II". L'idea alla base era quella di fare il punto della situazione sulle tendenze del *trafficking* attuali, mettere insieme la vasta esperienza maturata nel contrasto alla tratta e aggiornare le politiche europee in materia[217]. Nelle parole della Dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e la lotta contro la tratta di esseri umani (*Brussels Declaration on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings*):

> «La politica europea onnicomprensiva contro la tratta di esseri umani deve affrontare l'intera catena del traffico, comprendendo i Paesi di origine, transito e destinazione, mirando ai reclutatori, alle persone che trasportano le vittime, agli sfruttatori, ad altri intermediari, ai clienti e ai beneficiari. Inoltre, lo sviluppo di una politica più ampia sulla gestione della migrazione può offrire un contributo sostanziale nel ridurre e prevenire la tratta di esseri umani. […] le cause profonde della tratta, che comprendono […] la disoccupazione, la povertà, le disuguaglianze di genere, incluso lo status delle ragazze, le attitudini sociali e culturali, e la domanda di servizi sessuali, lavoro a basso costo e altre forme di sfruttamento, devono continuare a essere sotto i riflettori negli sforzi a lungo termine per combattere efficacemente la tratta di esseri umani. Un approccio globale alla tratta deve affrontare tutte le forme di sfruttamento, inclusi lo sfruttamento sessuale […][218].

I rappresentanti presenti decisero quindi di sviluppare il loro lavoro *anti-trafficking* sulla base delle raccomandazioni, degli standard e delle migliori pratiche annesse alla Dichiarazione, tra i quali si possono ritrovare menzionati per la prima volta alcuni punti davvero innovativi. Innanzitutto, per quanto riguarda la cooperazione internazionale e lo scambio d'informazioni, gli Stati candidati all'ingresso nell'Unione e gli Stati non membri ma facenti parte del Consiglio d'Europa dovrebbero essere integrati maggiormente nelle strutture di coordinamento continentali. I contatti diretti fra le autorità competenti andrebbero privilegiati rispetto all'uso di strutture e procedure farraginose (par. 1). La validità e l'efficacia delle politiche anti-tratta a livello nazionale

[216] Cfr. G.U.C.E., *2002/629/GAI*, cit., artt. 4-7, 10.
[217] Council of the European Union, *Brussels Declaration on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings*, Brussels, 29 November 2002, p. 2.
[218] Trad. da ivi, p. 3.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

e internazionale dovrebbero essere sottoposte a revisione, consolidamento e sviluppo. Si propone l'istituzione, a livello europeo, di un gruppo di esperti sulla questione e, a livello nazionale, un meccanismo sistematico fatto di relatori nazionali e/o incontri regolari di gruppi multidisciplinari dovrebbe svolgere una valutazione regolare, il monitoraggio e il miglioramento dell'implementazione delle misure. Collegamenti andrebbero stabiliti tra tali meccanismi a livello europeo (par. 2). Un più profondo dialogo interistituzionale e pubblico-privato andrebbe sostenuto in seno al Forum europeo sulla prevenzione del crimine organizzato (*European Forum on Prevention of Organised Crime*) attraverso la creazione di un sottogruppo sulla tratta. A prescindere, un forum analogo specializzato sul tema (*European Forum on the Fight Against Trafficking in Human Beings*) dovrebbe essere convenuto al più presto (par. 3). È necessario il rafforzamento della rete europea di assistenza alle vittime (par. 4) e la creazione di un *database* europeo delle persone scomparse che si crede possano essere state vittime di tratta (par. 5)[219].

Un approccio *human ritghts based* al *trafficking* dovrebbe incentrarsi sulle prospettive di genere. Conseguentemente, la strategia europea anti-tratta dovrebbe includere il contrasto alla violenza di genere e alle strutture patriarcali che alimentano un ambiente favorevole per il fenomeno. Inoltre, si enfatizza la natura della tratta quale fenomeno essenzialmente migratorio:

> «Senza confondere la lotta contro la tratta di esseri umani con la lotta contro l'immigrazione illegale, i programmi per prevenire e combattere la tratta dovrebbero essere inseriti in una concezione globale di *migration management*, tenendo quindi conto di tutti gli aspetti differenti che potrebbero intervenire nel processo migratorio. È necessario esaminare modi per aumentare le opportunità di migrazione lavorativa legale […] al fine di ridurre l'uso di mezzi irregolari. Dovrebbe essere un obiettivo essenziale e comune […] la riduzione della domanda di servizi sessuali e lavoro a basso costo. Ciò include l'educazione a relazioni paritarie e rispettose tra i sessi e campagne di sensibilizzazione indirizzate soprattutto ai clienti» (par. 7)[220].

Ancora una volta sono ritenuti necessari dati, ricerche e analisi migliori, che misurino, tra le altre cose, il carattere, la scala e i meccanismi dello sfruttamento. Per questo motivo andrebbe sviluppata una nuova metodologia che sappia prendere in considerazione il carattere evolutivo di questo crimine. Al fine di permetterlo serve che dati e informazioni strategiche, spersonalizzate, qualitative e quantitative sulle componenti e le strutture della tratta siano resi disponibili e scambiati su base bilaterale e multilaterale. Una componente cruciale delle risposte anti-tratta passa dalla comprensione del lato della domanda e dall'esame dei metodi attraverso i quali essa può essere ridotta (par. 8). Specifici programmi d'addestramento sul *trafficking* vanno indirizzati alla polizia e al personale di frontiera, al fine di riconoscere i segnali relativi ai crimini legati alla

[219] Cfr. Council of the European Union, op. cit., Annex, parr. 1-5, pp. 5-8.
[220] Trad. da ivi, par. 7, p. 9.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

tratta, collezionare prove di *intelligence*, identificare e mettere in salvo le vittime, incorporando princìpi come l'uguaglianza e la sensibilità di genere, l'educazione ai diritti umani, l'interculturalità e l'anti-razzismo. Stesso dicasi per i *peace-keepers*, il personale militare così come per i consulenti civili, da addestrare sull'impatto che le missioni possono avere sulle vittime e a non farsi coinvolgere in nessuna attività che possa alimentare lo sfruttamento, attraverso codici di condotta, identificazione e *reporting* (par. 9). Le campagne di sensibilizzazione non dovrebbero limitarsi a singole e sparse occasioni, ma costituire un processo costante, indirizzato ai gruppi di *audience* pertinenti – primo fra tutti, quello della domanda – ed essere realistiche e fattuali riguardo alle possibilità di migrazione legale, mettendo in guardia dai potenziali rischi posti dai metodi di migrazione irregolari. I *media* devono fornire una spiegazione più chiara del fenomeno, in modo da sviluppare una percezione migliore di esso tra il pubblico. I numeri di emergenza devono essere ben pubblicizzati e fungere sia da fonte di consulto indipendente per le potenziali vittime sia da punto di primo contatto (*first point of contact*) per le persone effettivamente trafficate, i dati delle quali vanno protetti (par. 10)[221]. Si considera prioritario ridurre la cosiddetta "invisibilità dello sfruttamento" attraverso un programma inter-agenziale di monitoraggio, controlli amministrativi e acquisizione d'informazioni sui mercati del sesso, anche nella loro recente versione informatica, destinata a ingrandirsi a dismisura e di cui qui già si prendeva atto chiedendo *partnership* pubblico-private finalizzate al controllo del mezzo *Internet*. Polizia, sanità, mondo del lavoro, altri funzionari pubblici competenti e personale di organizzazioni internazionali, organizzazioni intergovernative e ONG devono lavorare insieme per imporre un monitoraggio ad alta visibilità dei *sex markets* e sviluppare fonti di *intelligence* al loro interno per fornire segnali di allarme precoci sugli indicatori di tratta (par. 11)[222].

Dettagliate misure di prima e immediata assistenza alle vittime (e ai soggetti loro legati) sono descritte. Esse coprono ogni ambito critico, dal lato sociale a quello occupazionale, dal supporto psicologico alle consulenze legali, fino al campo sanitario, dove particolare attenzione è data alla prevenzione e al trattamento delle malattie sessualmente trasmissibili, le quali rappresentano una vera e propria piaga per le persone trafficate che cadono nelle reti di sfruttamento della prostituzione (par. 13). Interessante da notare è il tema della profilazione da applicarsi ai soggetti coinvolti nella tratta in occasione dei controlli transfrontalieri, e come venga collegato alla ormai storica attenzione verso l'immigrazione irregolare: «La ricerca e l'analisi devono essere sviluppate per identificare i profili dei trafficanti e delle vittime di tratta, compreso il disegno di una matrice

[221] Cfr. Council of the European Union, op. cit., parr. 8-10, pp. 9-12.
[222] Cfr. ivi, par. 11, p. 13.

di indicatori chiave della tratta da utilizzare da parte della polizia di frontiera e del personale di polizia per consentire loro di fare distinzione tra le vittime di tratta e i migranti irregolari»[223].

Speciale cura è riservata alle vittime in qualità di testimoni di giustizia, a cui, se necessari, vanno resi accessibili dei permessi di soggiorno temporanei, pur facendo attenzione alla malsana pratica del cosiddetto *procedure shopping* da parte di finte vittime che mirano ad accaparrarsi i suddetti benefici di status residenziale. Si esortano inoltre gli Stati a creare programmi di protezione testimoni regionali, che permettano il ricollocamento volontario delle vittime – prima e/o dopo il processo – in un Paese terzo "neutrale" rispetto a quelli di destinazione e origine. Nessun rimpatrio forzoso deve avvenire, qualora la valutazione dei rischi denoti l'esistenza di un aumentato pericolo nel luogo di provenienza una volta fornita la testimonianza (par. 14)[224].

In merito alle novazioni legislative da compiersi:

«Reati specifici relativi a qualsiasi forma di intimidazione di testimoni o altre forme di ostacolo o interferenza al corso della giustizia rispetto ai casi di tratta dovrebbero essere previsti dove non esistano già. La legislazione nazionale dovrebbe anche prevedere la possibilità per la vittima-testimone di testimoniare in un luogo diverso da quello in cui si trova la persona sotto processo, attraverso l'uso di metodi audio-visivi o altre strutture all'interno di un tribunale»[225] (par. 16).

La prassi dovrebbe condurre a una cooperazione pratica quotidiana tra magistrati inquirenti, procuratori e forze dell'ordine nei loro sforzi per smantellare le reti criminali internazionali coinvolte. Dovrebbero istituirsi *team* investigativi specializzati e congiunti di investigatori e procuratori in ogni Stato per migliorare la professionalità delle indagini sulla tratta e il servizio alle vittime, nonché per migliorare il tasso di condanna dei trafficanti. Questi *team* dovrebbero sviluppare competenze nella conduzione e gestione sia delle indagini reattive, guidate dalle vittime, che delle indagini e dei procedimenti proattivi, guidati dall'*intelligence*, insieme a competenze nella gestione delle indagini finanziarie parallele. Le reti di collegamento esistenti tra polizia e magistratura dovrebbero essere rafforzate e includere la criminalità legata alla tratta come parte integrante dei loro compiti. Come misura temporanea, dove ci sono lacune nella rete di collegamento, in particolare nei Paesi di origine, si potrebbe concordare un programma di "condivisione degli ufficiali di collegamento" tra gli Stati partecipanti. Si dovrebbe creare un Centro europeo di eccellenza di esperti investigativi e procuratori, che sarebbero messi a disposizione per essere inviati in qualsiasi Paese richiedente come esperti consulenti operativi a breve termine, sul campo, in casi complessi di tratta. Infine, dovrebbe essere incoraggiato lo

[223] Trad. da Council of the European Union, op. cit., par. 13, p. 14.
[224] Cfr. ivi, par. 14, pp. 15-17.
[225] Trad. da ivi, par. 16, p. 19.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

scambio bilaterale e multilaterale di investigatori operativi sulla tratta per un periodo più lungo come risposta ai problemi di *trafficking* in corso tra uno o più Stati, o a livello regionale, quando il modus operandi del crimine giustifichi tali scambi (par. 17)[226].

Tecniche investigative proattive, guidate dall'*intelligence*, progettate per identificare, indagare e perseguire con successo i trafficanti senza fare affidamento sulla testimonianza delle vittime dovrebbero essere sviluppate e perfezionate. Queste includerebbero, ad esempio, la raccolta e l'analisi mirata di informazioni tramite più agenzie, indagini finanziarie parallele e l'uso di una gamma di tecniche di sorveglianza, sia intrusive che non intrusive, umane e tecnologiche. Nell'idea dei redattori, il modello dei *team* investigativi congiunti dovrebbe essere ulteriormente esplorato e sviluppato. Inoltre, dovrebbe essere esaminata la fattibilità di un *budget* europeo a disposizione delle autorità competenti degli Stati membri, con l'obiettivo di superare gli ostacoli identificati nella cooperazione operativa tra le forze dell'ordine e giudiziaria (par. 18). Infine, si evidenzia il bisogno di una efficace e ramificata legislazione anti-corruzione, essendo anch'essa una delle grandi cause che stimolano e mantengono viva la tratta (par. 19)[227].

Una delle principali richieste fatte a Bruxelles trovò risposta in breve tempo, con la Decisione della Commissione n. 209 del 23 marzo 2003 «che istituisce un gruppo consultivo denominato "Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani"»[228]. L'organo è composto di persone qualificate e competenti per affrontare questioni relative alla tratta, in base all'esperienza acquisita attraverso attività svolte per le amministrazioni degli Stati membri e dei Paesi candidati e per organizzazioni intergovernative, internazionali e non governative impegnate nell'*anti-trafficking*, o attraverso attività di ricerca accademica per conto di università o istituti pubblici o privati (art. 1, par. 2). I suoi membri sono nominati dalla Commissione sulla base di una lista di candidati fornita dai governi dei Paesi suddetti o dalle organizzazioni di vario genere che hanno partecipato a programmi unionali anti-tratta (art. 4). La Commissione può consultare il Gruppo in merito a qualsiasi questione relativa alla tratta degli esseri umani (art. 2, par. 1) e l'organo – su richiesta della stessa o di propria iniziativa – formula pareri o le presenta relazioni (par. 2). Il gruppo prende solitamente le proprie decisioni adottando all'unanimità conclusioni comuni, altrimenti le opinioni divergenti vengono inserite nei pareri e nelle relazioni prodotti (art. 11). Per adempiere al suo mandato l'ente può istituire gruppi di lavoro *ad hoc* (art. 6) e invitare esperti supplementari aventi una competenza specifica per partecipare a una determina sessione dei suoi lavori, o rappresentanti

[226] Cfr. Council of the European Union, op. cit., par. 17, pp. 20-21.
[227] Cfr. ivi, parr. 18-19, pp. 21-22.
[228] Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (G.U.U.E.), L 79, Bruxelles, 26 marzo 2003, *2003/209/CE*, 25 marzo 2003.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

ufficiali di Stati od organizzazioni (art. 7). Alle riunioni possono eventualmente presenziare anche i rappresentanti dei servizi interessati della Commissione (art. 10)[229]. Da allora ad oggi il Gruppo di esperti sulla tratta è stato ristrutturato due volte, per adattarlo ai cambiamenti intervenuti nell'UE e allargare di conseguenza le sue competenze. Con la Decisione della Commissione n. 675 del 17 ottobre 2007 si è stabilito che l'organo avvii una cooperazione fra gli Stati membri, le altre parti e la Commissione sulle diverse questioni connesse alla tratta (art. 2, par. 2, lett. a); assicuri un approccio coerente quando formula i propri pareri sul tema (lett. b); aiuti la Commissione a valutare l'andamento delle politiche nel campo del *trafficking* a livello nazionale, europeo e internazionale (lett. c); la assista nell'individuare e definire eventuali provvedimenti e azioni pertinenti a livello europeo e nazionale fra le varie politiche antitratta (lett. d) e – nel corso della formulazione di pareri o della presentazione di relazioni – tenga in debito conto, a livello dell'UE, dell'attuazione e dello sviluppo delle azioni previste dal piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta e le forme connesse di sfruttamento, e della specificità di genere (lett. e). Inoltre, il presidente del Gruppo può indicare alla Commissione che è opportuno consultare la formazione su una questione specifica (par. 3)[230]. La Decisione n. 502 del 10 agosto 2011 aggiunge che il Gruppo consiglia la Commissione specificamente su «questioni inerenti […] alla protezione delle vittime, pubblicando contributi scritti laddove opportuno e secondo quanto convenuto con la Commissione, e garantendo una strategia coerente in materia»[231] (art. 2, lett. a) e «costituisce una sede di discussione sulle questioni correlate alla tratta degli esseri umani e permette scambi di esperienze»[232] (lett. d).

Il 2004 è uno degli anni cruciali per lo sviluppo del sistema anti-tratta dell'Unione, in particolare per le sue connessioni con la politica comunitaria in materia di accoglienza dei migranti. Il 29 aprile il Consiglio adotta due atti, il primo dei quali, la Decisione n. 579, costituisce la conclusione, a nome della Comunità europea, della Convenzione di Palermo sulla criminalità organizzata transnazionale, le cui disposizioni hanno potuto quindi applicarsi da allora in poi – *mutatis mutandis* – agli ambiti di competenza comunitaria[233]. Il secondo atto, ancora più storico, è la Direttiva 2004/81/CE «riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani […]»[234]. Si tenga presente che «per "titolo di soggiorno" s'intende ogni autorizzazione rilasciata da uno Stato membro, che consente al cittadino di un Paese

[229] Cfr. G.U.U.E., *2003/209/CE*, cit., artt. 1-2, 4, 6-7, 10-11.
[230] Cfr. ead., L 277/29, Bruxelles, 20 ottobre 2007, *2007/675/CE*, 17 ottobre 2007, art. 2, parr. 2-3.
[231] Ead., L 207, Bruxelles, 12 agosto 2011, *2011/502/UE*, 10 agosto 2011, art. 2, lett. a).
[232] Ivi, lett. d).
[233] Cfr. ead., L 261, Bruxelles, 6 agosto 2004, *2004/579/CE*, 29 aprile 2004.
[234] Ead., L 261, Bruxelles, 6 agosto 2004, *2004/81/CE*, 29 aprile 2004.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

terzo, che soddisfi le condizioni fissate dalla presente direttiva, di risiedere legalmente sul suo territorio»[235] (art. 2, lett. e), mentre è un "cittadino di Paese terzo" chiunque non abbia la cittadinanza dell'UE (lett. a). Tale titolo ha due principali limitazioni, definite fin dall'inizio: è di durata temporanea ed è riservato solamente alle vittime che cooperino alla lotta contro la tratta (art. 1). La direttiva si applica a coloro che «sono o sono stati vittime di reati collegati alla tratta degli esseri umani, anche se sono entrati illegalmente nel territorio degli Stati membri […] che hanno raggiunto la maggiore età fissata nell'ordinamento giuridico dello Stato membro interessato»[236] (art. 3, parr. 1, 3). In via di deroga, i singoli Paesi possono decidere di applicare la normativa anche ai minorenni, per i quali sono previste apposite disposizioni di favore (art. 10). Una delle norme più innovative è la previsione di un periodo di riflessione da concedere al soggetto in questione, «per consentirgli di riprendersi e sottrarsi all'influenza degli autori dei reati, affinché possa decidere consapevolmente se voglia cooperare con le autorità competenti»[237], la cui durata e decorrenza vanno stabilite conformemente alla legislazione nazionale (art. 6, par. 1). Durante tale periodo, e nell'attesa della decisione delle autorità competenti, è accordato alla vittima uno specifico trattamento (di cui si dirà) e nessuna misura di allontanamento decisa a suo riguardo può essere eseguita (par. 2). Si ricorda poi che il periodo di riflessione non conferisce un diritto di soggiorno in base alla direttiva (par. 3) e che lo Stato membro interessato può porvi fine in qualsiasi momento se le autorità competenti hanno accertato che l'interessato ha attivamente, volontariamente e di propria iniziativa ristabilito un legame con gli autori dei reati connessi alla tratta oppure per motivi attinenti alla pubblica sicurezza e alla salvaguardia della sicurezza nazionale (par. 4)[238].

Una volta passato il periodo di riflessione, oppure anche prima se le autorità ritengono che il soggetto abbia già soddisfatto i criteri fissati, gli Stati membri valutano l'opportunità della proroga del suo soggiorno sul territorio nazionale ai fini delle indagini o del procedimento giudiziario (art. 8, par. 1, lett. a); l'esistenza di una chiara volontà di cooperazione manifestata dall'interessato (lett. b) e la rottura di ogni legame con i presunti autori dei fatti che potrebbero configurarsi come reati (lett. c) e, qualora tali condizioni siano soddisfatte e purché non ostino motivi di pubblica sicurezza o salvaguardia della sicurezza nazionale, rilasciano il titolo di soggiorno (par. 2), che ha validità di sei mesi e può essere rinnovato alla persistenza delle condizioni suddette (par. 3). La direttiva prevede uno specifico trattamento da riservarsi alle vittime prima del rilascio del titolo, nelle more

[235] G.U.U.E., *2004/81/CE*, cit., art. 2, lett. e).
[236] Ivi, art. 3, parr. 1, 3.
[237] Ivi, art. 6, par. 1.
[238] Cfr. ivi, artt. 1-3, 6, 10.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

delle procedure, qualora siano prive di risorse sufficienti. Gli Stati membri assicurano che sia garantito un livello di vita in grado di permettere loro la sussistenza e l'accesso a cure mediche urgenti; tengono conto delle esigenze particolari delle persone più vulnerabili, compresa – se del caso e se prevista dalla normativa del Paese – un'assistenza psicologica (art. 7, par. 1), e delle necessità di sicurezza e di protezione, conformemente alla legislazione nazionale (par. 2); assicurano, se necessario, un'assistenza linguistica (par. 3) e possono altresì fornire un'assistenza legale gratuita se previsto e alle condizioni stabilite dall'ordinamento giuridico nazionale (par. 4)[239].

Tale trattamento è riservato anche ai beneficiari del titolo di soggiorno sprovvisti di risorse sufficienti, come soglia minima (art. 9, par. 1). A quest'ultimi vanno fornite anche le necessarie cure mediche e altra assistenza qualora abbiano particolari esigenze, vedasi le donne incinte, i minori e le vittime di violenza sessuale o di altro genere (par. 2). In aggiunta, i beneficiari devono essere autorizzati ad accedere al mercato del lavoro, alla formazione professionale e all'istruzione, secondo le norme e in base alle condizioni e alle procedure stabilite dai singoli Stati, chiaramente per il solo periodo di durata del titolo di soggiorno (art. 11). A loro è concesso anche l'accesso a programmi o regimi esistenti, previsti dai Paesi membri o da organizzazioni o associazioni non governative che hanno accordi specifici con gli Stati, aventi come prospettiva la ripresa di una vita sociale normale, compresi, eventualmente, corsi intesi a migliorare la loro capacità professionale, oppure la preparazione al ritorno assistito nel Paese di origine. Inoltre, gli Stati membri possono prevedere programmi e regimi specifici per tale categoria di soggetti (art. 12, par. 1), ai quali, se istituiti, si può decidere di vincolare il rilascio o il rinnovo del titolo di soggiorno (par. 2)[240].

Il permesso di soggiorno temporaneo non viene rinnovato se non risultano più soddisfatte le condizioni valevoli per il suo rilascio o se una decisione delle autorità competenti ha messo fine al relativo procedimento (art. 13, par. 1), previsione, quest'ultima, che lascia ampio spazio alla discrezionalità amministrativa. Allo scadere del titolo la normativa applicabile torna a essere il diritto ordinario riguardante gli stranieri (par. 2)[241]. È previsto anche il ritiro del titolo, sempre nel caso non sussistano più i fattori del rilascio, e in particolare «nei seguenti casi:

a) se il beneficiario ha ristabilito attivamente, volontariamente e di propria iniziativa, un legame con i presunti autori dei fatti configurati come reati; oppure

[239] Cfr. G.U.U.E., *2004/81/CE*, cit., artt. 7-8.
[240] Cfr. ivi, artt. 9, 11-12.
[241] Cfr. ivi, art. 13.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

b) se l'autorità competente ritiene la cooperazione della vittima fraudolenta o la sua denuncia fraudolenta o infondata; oppure

c) per motivi attinenti alla pubblica sicurezza e alla salvaguardia della sicurezza nazionale; oppure

d) se la vittima cessa di cooperare; oppure

e) se le autorità competenti decidono di archiviare il caso»[242].

Alla base dell'intero sistema predisposto vi è un obbligo d'informazione, in capo agli Stati membri, del cittadino di un Paese terzo qualora ritengano che egli possa rientrare nel campo di applicazione della direttiva, in merito alle possibilità da essa offerte. In alternativa, i Paesi possono decidere che tale informazione possa anche essere fornita da un'ONG o da un'associazione da loro specificamente designata a tale scopo (art. 5). In generale, comunque, la direttiva non preclude agli Stati membri la facoltà di adottare o mantenere disposizioni più favorevoli per le categorie cui si applica (art. 4) e, secondo l'apposita clausola di salvaguardia, non pregiudica le disposizioni nazionali relative alla protezione delle vittime e dei testimoni (art. 15). Oltre a questo, in apertura della direttiva si considera tutta una serie di tutele ulteriori:

«[…] L'attuazione della presente direttiva non incide sulla protezione prevista per i rifugiati, per i beneficiari di una protezione sussidiaria e per chi chiede protezione internazionale a norma del diritto internazionale riguardante i rifugiati, né sugli altri strumenti relativi ai diritti umani. […] non incide su altre disposizioni relative alla protezione delle vittime, dei testimoni o di persone particolarmente vulnerabili, né lede le prerogative degli Stati membri in materia di concessione del diritto di soggiorno per motivi umanitari o di altro tipo. […] rispetta i diritti fondamentali e si attiene ai principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Gli Stati membri dovrebbero applicare la presente direttiva senza discriminazioni fondate su sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credenze, opinioni politiche od ogni altra opinione, appartenenza ad una minoranza nazionale, condizioni economiche, nascita, disabilità, età od orientamento sessuale. […] dovrebbero valutare la possibilità di autorizzare il soggiorno per altri motivi, in funzione delle rispettive legislazioni nazionali, ai cittadini di Paesi terzi che possono rientrare nel campo di applicazione della presente direttiva ma che non sono, o non sono più in possesso dei requisiti in essa stabiliti, ai loro familiari o alle persone trattate come familiari. […] Se […] presentano domanda per ottenere un titolo di soggiorno di un'altra categoria, gli Stati membri dovrebbero prendere una decisione in base al diritto ordinario riguardante gli stranieri. Nell'esaminare la suddetta domanda, […] dovrebbero tener conto del fatto che […] hanno ottenuto il titolo di soggiorno a norma della presente direttiva»[243].

La direttiva sarebbe dovuta essere stata recepita dagli Stati membri entro il 6 agosto 2006 (art. 17)[244]. Alla fine di quello stesso 2004, precisamente il 22 dicembre, si sarebbe avuta la

[242] G.U.U.E., *2004/81/*CE, cit., art. 14.
[243] Ivi, Preambolo.
[244] Cfr. ivi, art. 17.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

pubblicazione della prima – lunghissima – Relazione del Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani (*Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*)[245].

Nel 2005 vede la luce un primissimo Piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani, già richiesto nel Programma de L'Aja stilato dal Consiglio europeo lì riunitosi nel novembre del 2004. Il Piano prefissa obiettivi, per ognuno dei quali sono indicate le azioni da compiersi e i responsabili istituzionali delle stesse, nonché la calendarizzazione dei termini ultimi entro i quali conseguire gli scopi e gli indicatori o gli strumenti di valutazione su cui fondare l'analisi dei risultati ottenuti. L'approccio generale del Piano vuole essere attento a tutte le forme di sfruttamento legate alla tratta e si sofferma particolarmente sull'importanza del rispetto dei diritti umani delle vittime in ogni fase del processo *anti-trafficking*[246].

Alcuni mesi dopo, il 17 gennaio 2006, il Parlamento europeo si esprime specificamente sul tema, attraverso un'apposita Risoluzione «sulle strategie di prevenzione della tratta di donne e bambini, vulnerabili allo sfruttamento sessuale»[247]. Sarebbe accaduto ancora il 15 marzo seguente[248]. Il 24 luglio dello stesso anno vennero concluse le decisioni del Consiglio n. 618 e n. 619 che adottavano – nella misura in cui rientrava nell'ambito di applicazione della normativa comunitaria – il Protocollo di Palermo sul *trafficking*[249].

Arriviamo dunque alla nascita dell'Unione europea così come la conosciamo oggi, con la firma, il 13 dicembre 2007, del Trattato di Lisbona, noto anche come Trattato di riforma e ufficialmente Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea[250], entrato poi in vigore il 1° dicembre 2009[251]. Esso ha rinnovato il TUE – nelle cui disposizioni non figurano più menzioni alla tratta di esseri umani – e modificato il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), trasformandolo nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). È qui che vanno ora ricercate le norme di riferimento per l'azione

[245] Cfr. European Commission | Directorate-General Justice, Freedom and Security, *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*, Brussels, 22 December 2004.

[246] Cfr. G.U.U.E., C 311, Bruxelles, 9 dicembre 2005, *Piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani* (2005/C 311/01).

[247] Ead., C 287 E, Bruxelles, 24 novembre 2006, *P6_TA(2006)0005*, 17 gennaio 2006.

[248] Ead., C 291 E, Bruxelles, 30 novembre 2006, *P6_TA(2006)0086*, 15 marzo 2006.

[249] Cfr. ead., L 262, Bruxelles, 22 settembre 2006, *2006/618/CE*, 24 luglio 2006; ead., L 262, Bruxelles, 22 settembre 2006, *2006/619/CE*, 24 luglio 2006.

[250] Cfr. ead., C 306, 50° anno, Bruxelles, 17 dicembre 2007, *2007/C306/01*, *Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea* (2007/C 306/01), Lisbona, 13 dicembre 2007.

[251] Unione europea, *Accordi istitutivi*, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_it, consultato in data 24 gennaio 2025.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

di contrasto al *trafficking*, innanzitutto guardando al Capo 2 («Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione»[252]) del Titolo V, dedicato all'ormai noto Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG), e in particolare all'art. 79 (ex art. 63, punti 3-4, del TCE, modificato dall'art. 63*bis* del Trattato di Lisbona), che recita:

«L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della *tratta degli esseri umani*.

Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure nei seguenti settori:

a) condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata […];

b) definizione dei diritti dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri;

c) immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare;

d) *lotta contro la tratta degli esseri umani,* in particolare donne e minori.

L'Unione può concludere con i paesi terzi accordi ai fini della riammissione, nei Paesi di origine o di provenienza, di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri.

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

Il presente articolo non incide sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di Paesi terzi, provenienti da Paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo»[253].

A seguire, al Capo 4 («Cooperazione giudiziaria in materia penale»[254]), l'art. 83 (ex art. 31 del TUE, modificato dall'art. 69 B del Trattato di Lisbona) dispone che:

«Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di

[252] G.U.U.E., C 326, Bruxelles, 26 ottobre 2012, *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata)*, Titolo V, Capo 2.
[253] Ivi, art. 79.
[254] Ivi, Capo 4.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. Dette sfere di criminalità sono le seguenti: […] tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori […].

[…] Allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite tramite direttive. Tali direttive sono adottate secondo la stessa procedura legislativa ordinaria o speciale utilizzata per l'adozione delle misure di armonizzazione in questione […]» (parr. 1-2)[255].

L'anno successivo alla stipula del Trattato di Lisbona, la Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre, che regola le procedure comuni sui rimpatri di cittadini di Stati terzi il cui soggiorno è irregolare, vigente ancora oggi, precisa che: «le vittime della tratta di esseri umani cui è stato concesso un permesso di soggiorno ai sensi della Direttiva 2004/81/CE […] non sono soggette a divieto d'ingresso […] purché il cittadino del Paese terzo […] non rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale»[256].

Nel corso del Consiglio "Giustizia e affari interni" (GAI) riunitosi a Lussemburgo il 4 giugno 2009 si prese per l'ennesima volta atto della scarsità di dati attendibili e comparabili e della frammentazione delle informazioni che potessero permettere una descrizione del fenomeno della tratta a livello unionale. Venne per questo confermata la necessità per l'Unione di dotarsi di un'architettura finalizzata allo scambio informativo interno, che potesse dare l'occasione agli Stati membri ed a tutte le istituzioni rilevanti di partecipare allo sviluppo di misure *anti-trafficking* mirate. Tutti i Paesi furono quindi invitati a partecipare alla "Rete dei relatori nazionali e dei meccanismi equivalenti dell'Unione europea sulla tratta di esseri umani" (*EU Network of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings*), pensata come una sede informale e flessibile, aperta a tutte le istituzioni internazionali pertinenti e alle istituzioni e agenzie comunitarie. Fine ultimo era contribuire allo scambio di esperienze e migliori pratiche a livello nazionale ed europeo; allo sviluppo di criteri e indicatori che migliorassero la comparabilità e la coerenza delle informazioni e assistessero l'implementazione di attività europee connesse alle statistiche sul *trafficking*; e alla raccolta e analisi dei dati qualitativi e quantitativi sul fenomeno collezionati a livello nazionale. La Presidenza del Consiglio, assieme alla Commissione, avrebbero coordinato le attività della Rete e presieduto le sue riunioni[257]. Il 30 novembre dello stesso anno viene pubblicato il "Libro bianco sulle iniziative per rafforzare la dimensione esterna dell'Unione nelle iniziative contro la tratta di esseri umani: verso un'azione dell'Unione europea a livello

[255] G.U.U.E., *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata)*, cit., art. 83, parr. 1-2.
[256] Ead., L 348, Bruxelles, 24 dicembre 2008, *2008/115/CE*, 16 dicembre 2008, art. 11, par. 3.
[257] Cfr. Council of the European Union, *Council conclusions on establishing an informal EU Network of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings*, Luxembourg, 4 June 2009, pp. 1-4.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

mondiale contro la tratta di esseri umani", nel quale si immagina un'azione globale contro il problema, che coinvolga i Paesi terzi da cui provengono e vengono trasferite le vittime. Prima della fine dell'anno il Consiglio europeo avrebbe poi adottato il Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini[258], in cui venne accordata una netta priorità alla lotta contro la tratta[259].

Il 5 aprile 2011 si giunge all'adozione della storica Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio «concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI»[260]. Essa ha regolato fino ad oggi, e regolerà ancora per alcuni anni, il sistema europeo anti-tratta. L'atto si apre riconoscendo che «la tratta di esseri umani è un reato grave, spesso commesso nell'ambito della criminalità organizzata, e costituisce una seria violazione dei diritti fondamentali esplicitamente vietata dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani sono una priorità dell'Unione e degli Stati membri»[261]. Inoltre, la direttiva «riconosce la specificità di genere del fenomeno e che la tratta degli uomini e quella delle donne hanno spesso fini diversi. Per questo motivo, anche le misure di assistenza e sostegno dovrebbero integrare una specificità di genere laddove opportuno. I fattori che spingono le persone a lasciare il proprio Paese d'origine (fattori "push") e quelli che le attraggono nei Paesi di destinazione (fattori "pull") possono divergere in base ai settori interessati, ad esempio l'industria del sesso […]»[262]. La direttiva adotta un approccio globale, integrato e incentrato sui diritti umani e manifesta una comprensione contestuale delle varie forme di tratta ed è volta a garantire che ognuna sia combattuta con le misure più efficaci. Gli obiettivi dichiarati sono una più rigorosa prevenzione e repressione del crimine e la protezione dei diritti delle vittime. L'idea di un nuovo complessivo strumento in materia nasce dall'esigenza di impostare disposizioni comuni europee di contrasto al fenomeno, preso atto di come l'azione divisa e individualistica degli Stati membri sia controproducente:

«Poiché l'obiettivo della presente direttiva, vale a dire la lotta contro la tratta di esseri umani, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri, ma può, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguito meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di

[258] Cfr. G.U.U.E., C 115, Bruxelles, 4 maggio 2010, *Programma di Stoccolma – un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini* (2010/C 115/01), 11 dicembre 2009.
[259] Cfr. ead., L 101, Bruxelles, 15 aprile 2011, *2011/36/UE*, 5 aprile 2011.
[260] Ibidem.
[261] Ibidem.
[262] Ibidem.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

sussidiarietà […]. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità […]»[263].

La direttiva stabilisce quindi norme minime relative alla definizione delle fattispecie criminose e delle sanzioni nell'ambito della tratta e disposizioni comuni – tenendo conto della prospettiva di genere – sulla prevenzione del reato e sulla protezione delle vittime (art. 1). Agli Stati è richiesto di prendere le misure necessarie per rendere punibili una serie di atti, se dolosi (art. 2), nonché, come ormai sappiamo, l'istigazione, il favoreggiamento, il concorso e il tentativo di commissione (art. 3). I crimini vengono ridefiniti, prendendo larga ispirazione dal Protocollo di Palermo:

«Il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento. Per posizione di vulnerabilità si intende una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima.

Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo *sfruttamento della prostituzione altrui* o altre forme di *sfruttamento sessuale*, il lavoro o i servizi forzati, […] la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite […]. Il consenso della vittima […] allo sfruttamento, programmato o effettivo, è irrilevante in presenza di uno dei mezzi indicati […] La condotta […], qualora coinvolga minori, è punita come reato di tratta di esseri umani anche in assenza di uno dei mezzi indicati» (art. 2, parr. 1-5)[264].

Viene fissata per la prima volta in assoluto una durata massima minima per la pena di reclusione valevole per tutti i reati considerati dalla direttiva, a cinque anni. La soglia per gli stessi crimini è invece alzata da otto a dieci anni in presenza delle circostanze aggravanti (simili al passato, con alcune differenze), ossia qualora il reato:

a) sia stato commesso nei confronti di una vittima particolarmente vulnerabile, compresi, nel contesto della presente direttiva, almeno i minori (altri elementi che si potrebbero prendere in considerazione nella valutazione della vulnerabilità della vittima possono comprendere il sesso, la gravidanza, lo stato di salute e la disabilità);

b) sia stato commesso nel contesto di una organizzazione criminale;

c) abbia messo in pericolo la vita della vittima intenzionalmente o per colpa grave (prima di allora si era parlato di "negligenza" grave);

[263] G.U.U.E., *2011/36/UE*, cit.
[264] Ivi, art. 2, parr. 1-5.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

d) sia stato commesso ricorrendo a violenze gravi (quali la tortura, il consumo forzato di droghe/medicinali, lo stupro o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale) o abbia causato alla vittima un pregiudizio particolarmente grave[265].

Importante decisione è il conferimento alle autorità nazionali competenti del potere di non perseguire né imporre sanzioni penali alle vittime di tratta coinvolte in attività criminali che sono state costrette a compiere come conseguenza diretta di uno dei reati relativi alla tratta contemplati (art. 8). Per quanto riguarda il procedimento penale, questo deve poter continuare anche se la vittima ritratta una propria dichiarazione (art. 9, par. 1). Le persone, le unità e i servizi incaricati delle indagini e dell'azione penale devono ricevere la formazione necessaria (par. 3) e disporre di strumenti investigativi efficaci, come quelli utilizzati contro la criminalità organizzata o altri reati gravi (par. 4)[266].

Vengono stilate norme ben più approfondite di quanto non fosse stato fatto un decennio prima riguardo alle misure di supporto delle vittime, le quali sono intitolate a ricevere assistenza e sostegno prima, durante e per un congruo periodo di tempo successivamente alla conclusione del procedimento penale, per dare loro la possibilità di esercitare i diritti sanciti dalla direttiva e tutti i diritti processuali stabiliti dalla normativa comunitaria (par. 1). Tali misure vanno impiegate non appena le autorità competenti abbiano un ragionevole motivo di ritenere che nei confronti della presunta vittima sia stato compiuto uno dei reati (par. 2) e – aspetto fondamentale mai prima esplicitato in un atto vincolante europeo – il loro godimento non deve essere subordinato alla collaborazione di quest'ultima nelle indagini penali (par. 3). Gli Stati sono tenuti a creare adeguati meccanismi di rapida identificazione, di assistenza e di sostegno delle vittime, in cooperazione con le pertinenti organizzazioni di sostegno (par. 4). Le misure assistenziali sono fornite su base consensuale e informata e prevedono almeno standard di vita in grado di garantire la sussistenza delle vittime, fornendo loro un alloggio adeguato e sicuro, assistenza materiale, le cure mediche necessarie, comprese l'assistenza psicologica, la consulenza, i servizi di traduzione ed interpretariato se necessari e le informazioni che possano servire loro (par. 5), le quali includono, in particolare, quelle riguardanti il periodo di riflessione, il connesso titolo di soggiorno temporaneo e le possibilità di richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale (par. 6), ai sensi della Direttiva 2004/83/CE del Consiglio[267]. Nel fornire l'assistenza è previsto che si tenga conto delle esigenze specifiche delle vittime, derivanti in particolare dallo stato di salute o dall'eventuale stato di gravidanza, disabilità,

[265] Cfr. G.U.U.E., *2011/36/UE*, cit., art. 4.
[266] Cfr. ivi, artt. 8-9.
[267] Cfr. ead., L 304, Bruxelles, 30 settembre 2004, *2004/83/CE*, 29 aprile 2004.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

da disturbi mentali o psicologici o dalla sottoposizione a gravi forme di violenza psicologia, fisica o sessuale (par. 7)[268].

Altamente innovative sono le disposizioni sulla tutela delle vittime di tratta nel corso delle indagini e dei processi, che dimostrano un'elevata sensibilità sul problema della vittimizzazione secondaria e riguardo qualsiasi altro trauma che esse potrebbero subire durante il procedimento penale. Categorie particolarmente attenzionate riguardo al rischio di rivittimizzazione sono coloro che hanno subìto le conseguenze di abusi e trattamenti degradanti solitamente legati al reato di tratta, quali sfruttamento sessuale, abusi sessuali, stupro o pratiche simili alla schiavitù.

Esse devono avere accesso senza indugio alla consulenza e all'assistenza legale – anche ai fini di una domanda di risarcimento – le quali devono essere gratuite se la vittima non dispone di risorse finanziarie sufficienti (art. 12, par. 2). Gli Stati sono tenuti a provvedere inoltre a un'adeguata protezione delle vittime sulla base di una valutazione individuale dei rischi, se del caso permettendo loro di accedere ad appositi programmi di protezione (par. 3)[269]. Ma soprattutto «gli Stati membri provvedono affinché le vittime della tratta di esseri umani beneficino di un trattamento specifico inteso a prevenire la vittimizzazione secondaria evitando […] quanto segue:

a) le ripetizioni non necessarie delle audizioni nel corso delle indagini e del procedimento penale;

b) il contatto visivo fra le vittime e gli imputati, anche durante le deposizioni, quali audizioni ed esami incrociati, ricorrendo a mezzi adeguati fra cui l'uso di appropriate tecnologie della comunicazione;

c) le deposizioni in udienze pubbliche; e

d) le domande non necessarie sulla vita privata»[270].

Misure speciali e dettagliate sono riservate ai minori (artt. 13-16). L'accesso ai sistemi vigenti di risarcimento delle vittime di reati dolosi violenti è garantito (art. 17). A livello dell'Unione la materia è regolata dalla Direttiva 2004/80/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa all'indennizzo delle vittime di reato[271]. Per la prima volta in ambito UE viene regolata la fase della prevenzione (art. 18). È disposta la messa a punto di iniziative nel settore dell'istruzione e della formazione per scoraggiare e ridurre la domanda, considerata «fonte di tutte le forme di sfruttamento correlate alla tratta di esseri umani»[272] (par. 1). Azioni adeguate quali campagne di informazione e sensibilizzazione e programmi di ricerca e istruzione devono essere introdotte, anche tramite *Internet* e, ove opportuno, in cooperazione con le pertinenti organizzazioni della

[268] Cfr. G.U.U.E., *2011/36/UE*, cit., art. 11, parr. 1-7.
[269] Ivi, art. 12, parr. 2-3.
[270] Ivi, par. 4.
[271] Ead., L 261, Bruxelles, 6 agosto 2004, *2004/80/CE*, 29 aprile 2004.
[272] Ead., *2011/36/UE*, cit., art. 18, par. 1.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

società civile e altre parti in causa, intese a sensibilizzare e ridurre il rischio che le persone cadano vittime della tratta (par. 2). Deve essere promossa la formazione regolare dei funzionari che possono entrare in contatto con vittime effettive o potenziali, compresi gli operatori di polizia impegnati in prima linea sul territorio, affinché siano in grado, eventualmente, di individuarle e occuparsene appropriatamente (par. 3). Per far sì che la prevenzione e il contrasto del *trafficking* diventino più efficaci scoraggiando la domanda, gli Stati membri sono tenuti a valutare la possibilità di rendere reato la condotta di chi ricorre consapevolmente ai servizi oggetto dello sfruttamento prestati da una persona che è vittima (par. 4). L'inserimento di quest'ultima previsione è una piccola rivoluzione: l'Unione europea, infatti, non si era mai espressa in senso così marcatamente proibizionista negli anni precedenti, almeno non in atti vincolanti, per quanto, anche in questo caso, venga lasciata discrezionalità agli Stati membri in merito alla scelta finale da compiersi[273].

L'art. 19 impegna gli Stati membri a istituire i più volte auspicati mandati dei relatori nazionali, o meccanismi equivalenti cui sia affidato il compito di valutare le tendenze della tratta, misurare i risultati delle azioni anti-tratta, anche raccogliendo statistiche in stretta collaborazione con gli enti della società civile attivi nel settore, e presentare relazioni sulle analisi svolte (art. 19). Al fine di contribuire a una strategia coordinata e consolidata dell'Unione votata al contrasto della tratta di esseri umani è istituita la figura del Coordinatore anti-tratta dell'Unione europea (*EU Anti-Trafficking Coordinator*), di cui gli Stati membri sono tenuti a facilitare i compiti, in particolare trasmettendogli le informazioni raccolte e analizzate dai propri relatori o meccanismi nazionali, in base alle quali il Coordinatore contribuisce alla relazione che la Commissione presenta ogni due anni in merito ai progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani (art. 20). Tra i compiti del Coordinatore figurano ovviamente il miglioramento del coordinamento e della coerenza tra le istituzioni e le agenzie dell'Unione nonché tra gli Stati membri e gli interlocutori internazionali, nell'ottica dell'evitamento della duplicazione degli sforzi; il contributo allo sviluppo di politiche e strategie dell'Unione nuove o vigenti rilevanti per la lotta *anti-trafficking* o la comunicazione con le istituzioni unionali sui temi sotto la sua competenza[274]. Il termine per il recepimento della direttiva venne fissato al 6 aprile 2013 (art. 22)[275].

[273] Cfr. G.U.U.E., *2011/36/UE*, cit., artt. 13-18.

[274] European Commission, *EU Anti-Trafficking Coordinator*, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime-and-human-trafficking/together-against-trafficking-human-beings/eu-anti-trafficking-coordinator_en, consultato in data 25 gennaio 2025.

[275] Cfr. G.U.U.E., *2011/36/UE*, cit., artt. 19-20, 22.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Il corollario dei diritti delle vittime di tratta a livello dell'Unione è completato da altre quattro direttive che si sono succedute nei mesi e negli anni immediatamente successivi all'approvazione dell'atto appena descritto[276]. La prima di esse, risalente al 13 dicembre di quello stesso 2011, è la Direttiva n. 95 del Parlamento europeo e del Consiglio «recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta»[277]. In merito a quest'ultimo punto, viene stabilito che gli Stati membri, nell'implementare le disposizioni riguardanti l'attuazione del contenuto della protezione internazionale tengano conto «della specifica situazione di persone vulnerabili, quali […] le vittime della tratta di esseri umani […] e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologia, fisica o sessuale»[278].

Sempre nel 2011 viene approvata la Direttiva n. 99 del 13 dicembre sull'ordine di protezione europeo. Tale strumento può essere emesso quando s'intende proteggere una persona – considerata in pericolo – da atti di rilevanza penale di un'altra persona tali da metterne in pericolo la vita, l'integrità fisica o psichica, la dignità, la libertà personale o l'integrità sessuale, e può consistere nel divieto di frequentare determinate località, luoghi o zone definiti in cui la persona protetta risiede o che frequenta; nel divieto o nella regolamentazione dei contatti, in qualsiasi forma, con la persona protetta, anche per telefono, posta elettronica o ordinaria, fax o altro; oppure dell'avvicinamento ad essa entro un perimetro definito. L'ordine di protezione europeo permette che l'emissione di tale misura da parte dell'autorità giudiziaria competente di uno Stato membro sia valevole per un altro Stato membro, nel quale la persona protetta – che può certamente essere anche la vittima di tratta – debba soggiornare, risiedere o comunque recarsi[279].

La Direttiva n. 29 del 25 ottobre 2012 «istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato»[280]. Essa integra e approfondisce quanto già deciso in merito ai diritti processuali e, in generale, riguardanti l'azione penale, ivi incluso il diritto all'informazione sugli stessi di cui godono, fra le altre, le vittime dei reati connessi alla tratta.

Infine, la Direttiva n. 33 del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, specifica il principio generale per cui «nelle misure nazionali

[276] Cfr. Commissione europea, *I diritti nell'UE delle vittime della tratta di esseri umani*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2013.
[277] G.U.U.E., L 337, Bruxelles, 20 dicembre 2011, *2011/95/UE*, 13 dicembre 2011.
[278] Ivi, art. 20, par. 3.
[279] Cfr. ead., L 338, Bruxelles, 21 dicembre 2011, *2011/99/UE*, 13 dicembre 2011.
[280] Ead., L 315, Bruxelles, 14 novembre 2012, *2012/29/UE*, 25 ottobre 2012.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

di attuazione […] gli Stati membri tengono conto della specifica situazione di persone vulnerabili quali […] le donne in stato di gravidanza, […] le vittime della tratta degli esseri umani […] e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili»[281] (art. 21).

Nel corso dell'ultimo decennio gli sforzi di tutte le istituzioni dell'Unione europea nella lotta al *trafficking* si sono moltiplicati, così come, corrispondentemente, la quantità di documenti, atti, risoluzioni, raccomandazioni, comunicazioni, studi, ricerche, piani e strategie sul tema, rivolti a qualsiasi genere di *audience* o *stakeholder*, anche in cooperazione con i singoli Stati membri, i Paesi candidati, gli Stati terzi, le organizzazioni internazionali, intergovernative, non governative, le reti, i forum e tutta la varietà di iniziative associative provenienti dalla società civile. Darne conto totalmente ed esaustivamente sarebbe impossibile, per cui in questa sede ci limiteremo a nominare solo alcuni dei più memorabili. Il 19 giugno 2012, in una comunicazione della Commissione viene diffusa la prima Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani, valevole per il periodo 2012-2016. In essa vennero individuate una serie di priorità, per ognuna delle quali fu stilata una lista dettagliata di azioni, a cui vennero abbinati uno o più responsabili istituzionali (la Commissione europea o i suoi servizi, gli Stati membri, le Agenzie dell'Unione, i relatori nazionali o altri enti internazionali) dell'attuazione e per cui si calendarizzarono appositi termini di scadenza[282]. Sfortunatamente la Strategia non venne rinnovata immediatamente dopo la sua terminazione temporale, ma si dovette aspettare un quinquennio per averne una nuova versione. Per il triennio 2017-2019 l'Unione adottò in ogni caso diversi atti e iniziative, pur non raccogliendo la sua azione sotto una Strategia onnicomprensiva[283].

È opportuno ricordare, tra gli atti del Parlamento europeo sul tema, due risoluzioni adottate a cavallo della metà degli anni Dieci. La prima di esse è la Risoluzione del 26 febbraio 2014 «su sfruttamento sessuale e prostituzione, e sulle loro conseguenze per la parità di genere»[284], particolarmente attenta alle condizioni disumane subite dalle migranti vittime di tratta costrette o indotte a prostituirsi e sui diritti di cui invece esse dovrebbero beneficiare. Il PE:

«sottolinea che le persone che praticano la prostituzione sono particolarmente vulnerabili dal punto di vista sociale, economico, fisico, psicologico, emozionale e familiare e sono maggiormente esposte al rischio di subire violenza e pregiudizio rispetto agli individui impegnati in qualsiasi altra attività; ritiene pertanto opportuno che le forze di polizia nazionali siano incoraggiate a occuparsi, tra l'altro, dei bassi tassi di condanna per gli stupri nei confronti delle

[281] G.U.U.E., L 180, Bruxelles, 29 giugno 2013, *2013/33/UE*, 26 giugno 2013, art. 21.
[282] Cfr. Commissione europea, *COM(2012) 286 final*, Bruxelles, 19 giugno 2012; European Commission, *EU anti-trafficking action 2012-2016 at a glance*.
[283] Cfr. European Commission, *EU anti-trafficking action 2017-2019: At a glance*.
[284] G.U.U.E., C 285, Bruxelles, 29 agosto 2017, *P7_TA(2014)0162* (2017/C 285/11), 26 febbraio 2014.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

prostitute; evidenzia che le persone che praticano la prostituzione sono altresì oggetto di pubblico discredito nonché socialmente stigmatizzate, anche qualora abbandonino la prostituzione; richiama l'attenzione sul fatto che le donne che si prostituiscono hanno il diritto alla maternità, nonché di crescere i loro figli e prendersi cura di loro; […] riconosce che la stragrande maggioranza […] vorrebbe smettere ma non si sente in grado di farlo e sottolinea che queste persone necessitano di un sostegno adeguato, soprattutto di carattere psicologico e sociale, per uscire dalla rete dello sfruttamento sessuale e della dipendenza che vi è spesso associata»[285] (parr. 11-12, 42).

In particolare, il PE per la prima volta «richiama l'attenzione sul fenomeno della manipolazione psicologica a scopi sessuali (*grooming*), che consiste nella prostituzione di ragazze minorenni o che hanno appena raggiunto la maggiore età in cambio di beni di lusso o piccole somme di denaro destinate a coprire le spese quotidiane o relative all'istruzione»[286] (par. 20).

Come fatto qualche anno prima dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, anche il PE prende una posizione netta riguardo alla scelta del modello di regolamentazione della prostituzione maggiormente funzionale al contrasto della tratta. Nello specifico esso:

«ritiene che un modo di combattere la tratta di donne e ragazze minorenni a fini di sfruttamento sessuale e di rafforzare la parità di genere segua il modello attuato in Svezia, Islanda e Norvegia (il cosiddetto modello nordico), e attualmente in corso di esame in diversi Paesi europei, dove il reato è costituito dall'acquisto di servizi sessuali e non dai servizi resi da chi si prostituisce; […] mette in rilievo che taluni dati confermano l'effetto deterrente del modello nordico sulla tratta in Svezia, dove la prostituzione e la tratta a fini sessuali non sono in aumento, e il fatto che il modello in questione trovi sempre maggiore sostegno presso la popolazione, soprattutto i giovani, a dimostrazione che la normativa ha comportato un cambiamento negli atteggiamenti»[287] (parr. 29, 31).

Al contempo, i parlamentari esprimono apertamente il loro dissenso nei confronti della *vulgata* comune – propria di alcuni orientamenti politici – per cui la legalizzazione dell'attività prostitutiva possa rappresentare una efficace modalità di lotta alla tratta e l'offerta di servizi sessuali nei Paesi di destinazione europei possa costituire una via migratoria percorribile da chi desidera raggiungere e stabilirsi nel continente. Precisamente, il Parlamento europeo:

«è del parere che considerare la prostituzione un "lavoro sessuale" legale, depenalizzare l'industria del sesso in generale e rendere legale lo sfruttamento della prostituzione non sia una soluzione per proteggere donne e ragazze minorenni vulnerabili dalla violenza e dallo sfruttamento, ma che sortisca l'effetto contrario esponendole al pericolo di subire un livello più elevato di violenza, promuovendo al contempo i mercati della prostituzione e, di conseguenza, accrescendo il numero di donne e ragazze minorenni oggetto di abusi; condanna qualsiasi tentativo politico o dissertazione basati sull'idea che la prostituzione possa essere una soluzione per le donne migranti in Europa»[288] (parr. 34-35).

[285] G.U.U.E., *P7_TA(2014)0162*, cit., parr. 11-12, 42.
[286] Ivi, par. 20.
[287] Ivi, parr. 29, 31.
[288] Ivi, parr. 34-35.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Al contempo, l'istituzione non ha ancora maturato una generale opinione comune sulla bontà o meno ai fini dell'*anti-trafficking* delle misure sanzionatorie verso i clienti, e per questo «esorta gli Stati membri a valutare sia gli effetti positivi che quelli negativi della criminalizzazione dell'acquisto di servizi sessuali sulla riduzione della prostituzione e della tratta»[289] (par. 49). Nel giro di due anni l'opinione sul punto si solidifica, al punto che nella Risoluzione del 12 maggio 2016 sull'attuazione della Direttiva 2011/36/UE leggiamo:

«Il Parlamento europeo, […] considerando che i tipi di prostituzione in cui è più probabile riscontrare vittime della tratta di esseri umani, quali la prostituzione di strada, sono diminuiti nei Paesi che hanno configurato come reato l'acquisto di servizi sessuali e le attività che traggono profitto dalla prostituzione altrui; […] che la tratta di donne e ragazze, uomini e ragazzi a fini di sfruttamento sessuale è diminuita nei Paesi in cui la domanda è diventata perseguibile, compresi lo sfruttamento della prostituzione e l'acquisto di servizi sessuali […] invita gli Stati membri a introdurre sanzioni penali severe per i reati della tratta di esseri umani, della schiavitù moderna e dello sfruttamento, nonché a configurare come reato l'atto di avvalersi consapevolmente di servizi prestati da vittime della tratta di esseri umani, incluse le vittime del traffico a fini di prostituzione, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale […]»[290] (lett. N-O e par. 27).

Per il resto, la risoluzione in questione svolge un'approfondita valutazione generale delle misure adottate in relazione alla dimensione di genere della tratta di esseri umani nell'attuazione della nota direttiva da parte degli Stati e dell'Unione, in particolare nelle dimensioni della prevenzione, dell'assistenza, della protezione e del sostegno alle vittime.

Il 19 maggio dello stesso anno viene pubblicata la prima Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani[291], che da allora segue una cadenza biennale, come previsto dall'art. 20 della direttiva anti-tratta. A seguire sono giunte quindi la seconda[292] e la terza[293] relazione, rispettivamente del 3 dicembre 2018 e del 20 ottobre 2020. La quarta relazione[294], l'ultima di esse resa nota in ordine cronologico, risale al 19 dicembre 2022. Al momento non risulta sia avvenuta la pubblicazione dell'atteso quinto documento entro la fine dell'anno 2024.

Non bisogna dimenticarsi, inoltre, che il problema della tratta è stato affrontato anche dal Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015 - 2020) del 27 maggio 2015[295]. Il documento,

[289] G.U.U.E., *P7_TA(2014)0162*, cit., par. 49.
[290] Ead., C 76, Bruxelles, 28 febbraio 2018, *P8_TA(2016)0227* (2018/C 076/12), 12 maggio 2016, lett. N-O e par. 27.
[291] Commissione europea, *COM(2016) 267 final*, Bruxelles, 19 maggio 2016.
[292] Ead., *COM(2018) 777 final*, Bruxelles, 3 dicembre 2018.
[293] Ead., *COM(2020) 661 final*, Bruxelles, 20 ottobre 2020.
[294] Ead., *COM(2022) 736 final*, Bruxelles, 19 dicembre 2022.
[295] Ead., *COM(2015) 285 final*, Bruxelles, 27 maggio 2015.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

pur focalizzandosi sul contrasto europeo allo *smuggling*, discute anche del *trafficking* nei limiti di quanto il secondo fenomeno sia intimamente connesso al primo. Legame, questo, che l'Unione europea ha sempre considerato profondo e sul quale ha di conseguenza concentrato i propri sforzi, nell'alveo dei giganteschi dibattiti sulla regolamentazione e gestione dei flussi migratori avutisi nel continente negli ultimi decenni, i quali hanno sfortunatamente portato troppo spesso a confusioni concettuali – più o meno intenzionali – sulle figure dei trafficanti di esseri umani e in generale sulla reale connotazione del fenomeno della tratta. Ad ogni modo, attualmente vige il successivo Piano d'azione rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti (2021-2025), pubblicato dalla Commissione il 29 settembre 2021[296].

Inoltre, l'11 maggio 2017 l'Unione europea ha firmato la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa, attraverso le decisioni n. 865[297] e n. 866[298] del Consiglio, ratificata il 1° giugno 2023 con le decisioni n. 1075[299] e n. 1076[300]. L'entrata in vigore si è avuta il 1° ottobre seguente. Si segnala l'adesione dell'UE anche alla Convenzione di Varsavia e a quella di Lanzarote[301].

Il 14 aprile del 2021 vede la luce la tanto agognata Strategia dell'UE per la lotta alla tratta degli esseri umani 2021-2025[302]. Il 14 giugno 2022 la Coordinatrice anti-tratta, insieme a Eurojust (l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale), ha organizzato la prima riunione del Gruppo specifico di discussione dei pubblici ministeri specializzati contro la tratta di esseri umani, che è una delle azioni principali previste dalla suddetta Strategia. All'evento hanno partecipato PM e giudici degli Stati membri intenti a sviluppare competenze e intensificare la cooperazione giudiziaria contro il *trafficking*, anche nel contesto della guerra in Ucraina.

3) La tratta e l'anti-tratta nell'Unione europea di oggi e di domani: la Direttiva n. 1712 del giugno 2024 e alcuni dati quali-quantitativi.

Molti dei *desiderata* strategici lanciati nel 2021 avrebbero trovato frutto tre anni dopo, alla conclusione di un procedimento legislativo lungo due anni, lanciato nel 2022 e terminato nell'ultimo atto sul quale, in ordine di tempo, certamente un lavoro di questo genere non può

[296] Commissione europea, *COM(2021) 591 final*, Bruxelles, 29 settembre 2021.
[297] G.U.U.E., L 131, Bruxelles, 20 maggio 2017, *2017/865*, 11 maggio 2017.
[298] Ead., L 131, Bruxelles, 20 maggio 2017, *2017/866*, 11 maggio 2017.
[299] Ead., L 143 I, Bruxelles, 2 giugno 2023, *2023/1075*, 1° giugno 2023.
[300] Ead., L 143 I, Bruxelles, 2 giugno 2023, *2023/1076*, 1° giugno 2023.
[301] Council of Europe Treaty Office, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaties-full-list-signature&CodePays=1, consultato in data 26 gennaio 2025.
[302] Commissione europea, *COM(2021) 171 final*, Bruxelles, 14 aprile 2021.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

soprassedere. Si sta parlando della nuovissima Direttiva 2024/1712 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che modifica la Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime[303]. Quest'atto ha rinnovato dunque in buona parte quello che era stato per più di un decennio il sistema anti-tratta comune delineato dall'UE, pur non stravolgendone l'impianto fondativo, sulla cui struttura continua a imperniarsi. Per questo motivo ci si concentrerà solo sulle modifiche più rilevanti, che sono comunque numerose.

Tra le circostanze aggravanti per i reati di tratta elencate all'art. 4 viene esplicitato che il "pregiudizio particolarmente grave" causabile alla vittima comprende il pregiudizio fisico e psicologico (art. 1, par. 2, lett. a). Viene poi aggiunta una nuova fattispecie – la quale tiene evidentemente conto dei progressi tecnologici avvenuti negli anni e delle conseguenti evoluzioni criminali – ovverosia «il fatto che l'autore del reato abbia agevolato o si sia reso responsabile, mediante tecnologie dell'informazione e della comunicazione, della diffusione di immagini, video o materiale analogo di natura sessuale relativo alla vittima»[304] (lett. b).

All'art. 8, il mancato esercizio dell'azione penale e la mancata applicazione delle sanzioni penali alle vittime non deve valere solamente qualora esse siano state coinvolte in attività criminali compiute forzatamente come conseguenza diretta dei reati di tratta subiti, ma d'ora in poi anche nei casi di altre attività illecite (par. 6)[305].

Anche l'art. 9 sulle persone, le unità o i servizi incaricati delle indagini o dell'azione penale è modificato riflettendo l'avanzamento tecnologico e informatico. Gli Stati membri devono infatti provvedere affinché essi, laddove i reati di tratta «siano commessi o agevolati mediante tecnologie dell'informazione o della comunicazione, dispongano di competenze e capacità tecnologiche adeguate»[306] e sono altresì incoraggiati «a creare unità specializzate in seno alle autorità di contrasto e alle autorità inquirenti»[307] (par. 7, lett. b), come auspicato da tempo in sede europea.

Il sistema di supporto alle vittime dell'art. 11 viene ridisegnato con più ordine e arricchito di complessità. I singoli Paesi sono tenuti a creare «uno o più meccanismi miranti alla rapida individuazione, all'identificazione, all'assistenza e al sostegno delle vittime identificate e presunte, in collaborazione con le organizzazioni di sostegno pertinenti, e a designare un punto di contatto

[303] G.U.U.E., IT Serie L, Bruxelles, 24 giugno 2024, *2024/1712*, 13 giugno 2024.
[304] Ivi, art. 1, par. 2, lett. b).
[305] Cfr. ivi, par. 6.
[306] Ivi, par. 7, lett. b).
[307] Ibidem.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

per l'orientamento transfrontaliero delle vittime»[308] (par. 9, lett. b). I compiti di tali meccanismi consistono come minimo in quanto segue:

a) stabilire norme minime per l'individuazione e la rapida identificazione delle vittime, e adattare le relative procedure alle varie forme di sfruttamento;

b) orientare la vittima al sostegno e all'assistenza più adeguati;

c) stabilire accordi di cooperazione o protocolli con le autorità competenti in materia di asilo per garantire che siano forniti assistenza, sostegno e protezione alle vittime della tratta che necessitano anche di protezione internazionale o che desiderano chiedere tale protezione, tenendo conto della situazione individuale della vittima[309].

Nell'elencazione delle misure di assistenza e sostegno, fra gli alloggi considerati adeguati e sicuri vengono menzionati «rifugi e altre sistemazioni temporanee adeguate»[310]. Essi devono essere «messi a disposizione in numero sufficiente e […] facilmente accessibili alle vittime presunte e identificate della tratta. I rifugi e altre sistemazioni temporanee adeguate aiutano le vittime nel percorso di recupero, offrendo loro condizioni di vita adeguate ai fini del ritorno a una vita indipendente. Sono inoltre attrezzate per rispondere alle esigenze specifiche dei minori, compresi quelli vittime della tratta»[311] (lett. c).

Tra le misure di assistenza e sostegno rientrano anche le informazioni da fornire alle vittime, in particolare quelle sulla possibilità di concedere protezione internazionale ai sensi della normativa europea, di altri strumenti internazionali e delle disposizioni nazionali analoghe, come già previsto dalla passata direttiva. A cambiare è infatti la decennale normativa di riferimento dell'Unione, appena rinnovata. Si tratta dei regolamenti n. 1347 e n. 1348 (lett. d)[312] adottati il 14 maggio 2024 assieme ad altri atti omologhi, che vanno tutti a costituire il nuovo Patto UE sulla migrazione e sull'asilo. Non è un caso quindi l'aggiunta dell'art. 11*bis*, il quale regola la situazione specifica delle vittime di tratta che possono aver bisogno di protezione internazionale, collegando i due regimi. Esso prevede che gli Stati membri garantiscano «la complementarità e il coordinamento tra le autorità coinvolte nelle attività anti-tratta e le autorità competenti in materia di asilo»[313] e provvedano «affinché le vittime della tratta possano esercitare il diritto di chiedere protezione internazionale o uno status nazionale equivalente, anche quando la vittima riceve assistenza,

[308] G.U.U.E., *2024/1712*, cit., art. 1, par. 9, lett. b).
[309] Ibidem.
[310] Ibidem.
[311] Ivi, lett. c).
[312] Ivi, lett. d).
[313] Ivi, par. 10.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

sostegno e protezione in quanto vittima presunta o identificata della tratta di esseri umani»[314] (par. 10). La nuova architettura normativa si compone di cinque regolamenti, cui faremo cenno brevemente per quanto confà le vittime del *trafficking*. Il primo di essi è il Regolamento n. 1346 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, tra i quali spicca la categoria dei "richiedenti con esigenze di accoglienza particolari", della cui specifica situazione gli Stati hanno il dovere di tenere conto. Tra coloro che sono considerati avere maggiori probabilità di necessitare di esigenze di accoglienza particolari vi sono «vittime di tratta di esseri umani; […] persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, ad esempio vittime di violenza di genere, di mutilazioni genitali femminili, di matrimoni infantili o forzati o di violenza commessa per motivi sessuali, di genere, razziali o religiosi»[315] (art. 24, lett. h, k).

Il secondo atto è il Regolamento n. 1347, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta. Lì viene specificato che «in funzione delle circostanze, gli atti di persecuzione rivolti contro persone, in ragione del genere, o contro l'infanzia, possono includere il reclutamento di minori, le mutilazioni genitali, i matrimoni forzati, la tratta di minori e il lavoro minorile, nonché la *tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale*»[316]. Più avanti, si precisa che nell'applicare le disposizioni riguardanti il contenuto dei diritti e gli obblighi della protezione internazionale, le autorità competenti tengano conto delle già menzionate persone con esigenze particolari (art. 20, par. 4)[317].

Si passa poi al Regolamento n. 1348, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione. Qui, tra i criteri da rispettare per il personale che conduce i colloqui personali con i richiedenti, è richiesto che essi abbiano «acquisito una conoscenza generale dei fattori che potrebbero compromettere la capacità del richiedente di sostenere il colloquio, quali indicazioni del fatto che in passato possa essere stato torturato o possa essere stato vittima della tratta di esseri umani»[318] (art. 13, par. 8, lett. a).

[314] G.U.U.E., *2024/1712*, cit., art. 1, par. 10.
[315] Ead., IT Serie L, Bruxelles, 22 maggio 2024, *2024/1346*, 14 maggio 2024, art. 24, lett. h), k).
[316] Ead., IT Serie L, Bruxelles, 22 maggio 2024, *2024/1347*, 14 maggio 2024.
[317] Cfr. ivi, art. 20, par. 4.
[318] Ead., IT Serie L, Bruxelles, 22 maggio 2024, *2024/1348*, 14 maggio 2024, art. 13, par. 8, lett. a).

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Il tema è trattato ampiamente anche dal Regolamento n. 1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione. All'art. 5 sulle componenti esterne dell'approccio globale a tali questioni si decide quanto segue:

«[…] l'Unione e gli Stati membri, nell'ambito delle rispettive competenze, promuovono e instaurano partenariati mirati e reciprocamente vantaggiosi […] e favoriscono una stretta cooperazione con i Paesi terzi interessati a livello bilaterale, regionale, multilaterale e internazionale, anche al fine di […] prevenire la migrazione irregolare e combattere il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, anche riducendo le vulnerabilità da essi causate, e garantendo nel contempo il diritto di chiedere protezione internazionale»[319].

La disposizione seguente impegna gli Stati e l'Unione a adottare «tutte le misure necessarie e proporzionate, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, per prevenire e ridurre la migrazione irregolare nei territori degli Stati membri, incluso per prevenire e lottare contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani e per tutelare i diritti dei migranti vittime di tale traffico e delle persone vittime di tale tratta»[320] (art. 6, par. 2, lett. c).

È creata inoltre la cosiddetta "riserva annuale di solidarietà", formata da contributi economici versati dagli Stati membri, pronti ad essere utilizzati per svariati fini previsti dal regolamento. Fra questi figurano i finanziamenti a progetti nei Paesi terzi, destinati, tra le altre cose, a «ridurre le vulnerabilità causate dal traffico di migranti e dalla tratta di esseri umani, così come dai programmi di lotta al traffico […] e […] alla tratta»[321] (art. 56, par. 3, lett. d).

Infine, il Regolamento n. 1356 che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne, prevede che nel corso dei controlli siano coinvolte, se del caso, anche autorità nazionali incaricate di individuare e identificare le vittime di tratta di esseri umani o meccanismi equivalenti (art. 8, par. 9), e che, nel modulo da compilarsi da parte delle autorità preposte agli accertamenti venga inserita ogni eventuale informazione connessa nei casi presunti di traffico di migranti o di tratta di esseri umani (art. 17, par. 2, lett. d). Alla base di tali norme sta la concezione secondo la quale «il controllo di frontiera dovrebbe contribuire alla riduzione della migrazione irregolare, alla lotta contro il traffico e la tratta di esseri umani»[322].

Tornando alla Direttiva n. 1712, tra i metodi di risarcimento stabiliti dall'art. 17 sono aggiunti i fondi nazionali per le vittime o qualsivoglia strumento analogo, avviabili dagli Stati. Anche le forme di prevenzione nell'art. 18 vengono rimodellate, dal momento che ora le misure riguardanti l'istruzione, la formazione e le campagne d'informazione devono rispondere a un criterio di

[319] G.U.U.E., IT Serie L, Bruxelles, 24 maggio 2024, *2024/1351*, 14 maggio 2024, art. 5.
[320] Ivi, art. 6, par. 2, lett. c).
[321] Ivi, art. 56, par. 3, lett. d).
[322] Ead., IT Serie L, Bruxelles, 24 maggio 2024, *2024/1356*, 14 maggio 2024.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

adeguatezza, tenendo conto delle specificità delle varie forme di sfruttamento, della prospettiva di genere e prestando particolare attenzione alla dimensione online. Le azioni – da effettuarsi anche tramite *Internet* – includono la promozione dell'alfabetizzazione e delle competenze digitali, se del caso in cooperazione non solo con la società civile ma con altri portatori di interessi, come il settore privato (par. 14)[323].

La parte conclusiva della direttiva è senza dubbio rivoluzionaria in materia: contiene infatti una vasta quantità di aggiunte, a volte d'interi articoli addizionali, o modifiche sostanziali di quelli già esistenti, in particolare gli artt. 18-20. L'art. 18*bis* prevede finalmente la criminalizzazione della clientela complice dello sfruttamento connesso alla tratta. Gli Stati membri sono tenuti a adottare «le misure necessarie affinché, nel caso di un atto doloso, l'uso di servizi forniti da una vittima […] costituisca reato, qualora la vittima sia sfruttata per prestare tali servizi e qualora l'utente dei servizi sia consapevole del fatto che chi presta il servizio è vittima»[324] di un reato di tratta, e affinché tale reato sia punibile «con pene effettive, proporzionate e dissuasive»[325].

Tutto l'art. 18*ter* è dedicato alla formazione che gli Stati s'impegnano a offrire o promuovere, alle sue caratteristiche precipue, ai suoi destinatari, alle sue finalità, con particolare attenzione all'evitamento della vittimizzazione secondaria:

> «una formazione periodica e specializzata agli operatori che possono entrare in contatto con vittime effettive o potenziali della tratta di esseri umani, compresi gli operatori di polizia impegnati in prima linea sul territorio, il personale giudiziario, i servizi di assistenza e sostegno, gli ispettori del lavoro, i servizi sociali e gli operatori sanitari, al fine di consentire loro di prevenire e combattere la tratta di esseri umani ed evitare la vittimizzazione secondaria, nonché di individuare, identificare, assistere, sostenere e proteggere le vittime. Tale formazione è basata sui diritti umani, incentrata sulle vittime e sensibile alle specificità di genere, delle persone con disabilità e dei minori»[326].

Un intero paragrafo dello stesso articolo è riservato esclusivamente all'attività formativa da indirizzarsi alla magistratura e alle autorità inquirenti coinvolti nei procedimenti penali, sull'importanza delle quali non sempre ci si era focalizzati in passato. Essa deve essere sia generale che specializzata, e per il resto ha in tutto e per tutto gli stessi caratteri richiesti alla formazione delle altre figure professionali, con l'unica differenza che qui gli Stati sono semplicemente tenuti a "incoraggiarla" (par. 15)[327].

---

[323] Cfr. G.U.U.E., *2024/1356*, cit., par. 14.
[324] Ead., *2024/1712*, cit., par. 15.
[325] Ibidem.
[326] Ibidem.
[327] Ibidem.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

L'art. 19 sui coordinatori nazionali anti-tratta e i meccanismi equivalenti ne espande di molto le prerogative. Innanzitutto, a differenza del passato, gli Stati sono tenuti a «fornire loro le adeguate risorse necessarie per espletare efficacemente le loro funzioni»[328] e poi è previsto che questi enti collaborino non solo con la società civile, ma «con i pertinenti organi e organismi nazionali, regionali e locali, in particolare con le autorità di contrasto, con i meccanismi di orientamento nazionali»[329], allargando dunque parecchio il loro spettro d'interlocuzione. Anche il loro raggio d'azione si amplia notevolmente, dal momento che d'ora in avanti i loro compiti potranno includere sia «l'istituzione di piani di risposta di emergenza per prevenire la minaccia della tratta di esseri umani in caso di emergenze gravi»[330] che «la promozione, il coordinamento e, se del caso, il finanziamento di programmi contro la tratta»[331]. Infine, completamente nuova è la possibilità per i singoli Paesi di creare «organismi indipendenti il cui ruolo può comprendere il monitoraggio dell'attuazione e dell'impatto delle azioni di contrasto della tratta, la presentazione di relazioni su questioni che richiedono un'attenzione particolare da parte delle autorità nazionali competenti e la valutazione delle cause profonde e delle tendenze della tratta»[332] (par. 16); compiti per molti versi analoghi a quelli dei coordinatori o dei meccanismi, dei quali infatti gli organismi indipendenti possono essere incaricati.

Viene aggiunto *ex novo* l'art. 19*bis*, il quale impegna gli Stati alla creazione di «un sistema per la registrazione, la produzione e la fornitura di dati statistici anonimizzati per monitorare l'efficacia dei loro sistemi di repressione dei reati»[333] legati alla tratta. I dati devono comprendere, come minimo, quelli disponibili a livello centrale sul numero, per i reati relativi alla tratta, delle:

a) vittime registrate identificate e presunte, disaggregato per organizzazione che ne ha curato la registrazione, sesso, fascia d'età (minore/adulto), cittadinanza e forma di sfruttamento, conformemente al diritto e alle pratiche nazionali;

b) persone indagate, disaggregato per sesso, fascia d'età (minore/adulto), cittadinanza e forma di sfruttamento;

c) persone imputate, disaggregato per gli stessi criteri d'indicizzazione relativi agli indagati e per tipo di decisione finale di avvio dell'azione giudiziaria;

[328] G.U.U.E., *2024/1712*, cit., par. 16.
[329] Ibidem.
[330] Ibidem.
[331] Ibidem.
[332] Ibidem.
[333] Ivi, par. 17.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

d) decisioni di avvio di un'azione giudiziaria (ossia imputazioni, incluse quelle per gli altri reati, archiviazioni o non luogo a procedere, altro);

e) persone condannate, disaggregato per sesso, fascia d'età (minore/adulto) e cittadinanza;

f) sentenze (ossia assoluzioni, condanne o altro);

g) persone indagate, imputate e condannate ma in questo caso per i reati riguardanti l'uso di servizi forniti da una vittima, disaggregato per sesso e fascia d'età (minore/adulto).

In futuro gli Stati dovranno trasmetterli annualmente alla Commissione, in linea di massima entro il 30 settembre e, ove ciò non sia possibile, in ogni caso entro il 31 dicembre[334].

Completamente nuovo è anche l'art. 19*ter*, che impegna gli Stati all'adozione entro il 15 luglio 2028 dei piani d'azione nazionali anti-tratta, da elaborare e attuare in consultazione con i coordinatori nazionali anti-tratta o con i meccanismi equivalenti, gli organismi indipendenti e i pertinenti portatori di interessi attivi nel settore della prevenzione e della repressione della tratta, e da riesaminare e aggiornare a intervalli regolari non superiori a cinque anni. I piani e i loro eventuali aggiornamenti dovranno venire comunicati alla Commissione entro tre mesi dalla loro adozione ed essere accessibili al pubblico.

Un'elencazione dei possibili contenuti dei piani è altresì proposta, e include:

a) obiettivi, priorità e misure per contrastare la tratta di esseri umani finalizzata a tutte le forme di sfruttamento, comprese misure specifiche per i minori vittime;

b) misure preventive, ad esempio azioni nel settore dell'istruzione, della formazione e campagne di sensibilizzazione, e nell'ambito della risposta di emergenza ai rischi della tratta causati da crisi umanitarie;

c) misure volte a rafforzare la lotta contro la tratta, anche per migliorare le indagini e l'azione penale e la cooperazione transfrontaliera;

d) misure volte a rafforzare la rapida identificazione, l'assistenza, il sostegno e la protezione delle vittime;

e) procedure per monitorare e valutare periodicamente l'attuazione dei piani stessi (par. 17)[335].

[334] G.U.U.E., *2024/1712*, cit., par. 17.
[335] Cfr. ibidem.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Nell'art. 20, anche le competenze del Coordinatore anti-tratta dell'UE vengono estese ed esposte più esaustivamente. Si precisa infatti che, al fine di garantire un approccio coerente e globale, egli assicura il coordinamento con i coordinatori nazionali anti-tratta o i meccanismi equivalenti, gli organismi indipendenti, le agenzie dell'Unione e le pertinenti organizzazioni della società civile attive nel settore (par. 18)[336].

Gli Stati membri dovranno introdurre le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro il 15 luglio 2026, e ne dovranno informare immediatamente la Commissione (art. 2, par. 1)[337], la quale sarà tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio – entro il termine ultimo fissato al 15 luglio 2030 – una relazione in cui valuterà in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla direttiva e l'impatto da esse avuto (art. 1, par. 19)[338].

Prima di concludere questo capitolo, è bene soffermarsi a riflettere su cosa sia il *trafficking* a livello europeo attualmente, ovvero su quali caratteri e dimensioni esso oggi abbia. In questo intento viene in aiuto Eurostat, che dal 2008 raccoglie dati riguardanti la tratta di esseri umani nell'Unione europea, affinati nel corso del tempo dal punto di vista qualitativo. Oggi tali informazioni riguardano il numero di soggetti coinvolti nel *trafficking*, disaggregati per sesso e status legale in relazione alla tratta, ossia sospettati, condannati e vittime, sulle quali si hanno anche dati disaggregati per cittadinanza e tipo di sfruttamento (lavoro forzato, sfruttamento sessuale, rimozione di organi o altri propositi, ad esempio attività criminali, mendicità forzata e frode previdenziale). I dati disponibili attualmente sono aggiornati all'anno 2022, in cui il numero di vittime registrate è stato di 10'093 (più di due ogni centomila abitanti, 23 ogni milione), un incremento del 41.1% rispetto ai 7'155 del 2021 (16 su un milione di abitanti), che rappresentano il picco da quando hanno avuto inizio le rilevazioni. In quattordici anni il totale si era sempre attestato tra le seimila e le ottomila unità, superando tale cifra solo in due occasioni: nel 2012 (8'853) e nel 2009 (9'379), anno del picco precedente. Il minimo invece è stato raggiunto nel 2015, con 6'071 casi[339]. Si tenga presente che il numero include le vittime registrate dalle autorità competenti e da altre autorità nazionali o non-nazionali. Nel 2022, 18 dei 27 Stati membri hanno segnalato un incremento nel numero di vittime registrate. Diversi Paesi lo hanno spiegato con l'aumentata attenzione sul fenomeno da parte delle autorità e delle agenzie anti-tratta. Ovviamente

[336] Cfr. G.U.U.E., *2024/1712*, cit., par. 18.
[337] Cfr. ivi, art. 2, par. 1.
[338] Cfr. ivi, art. 1, par. 19.
[339] Cfr. Eurostat, *Persons involved in trafficking in human beings by legal status and sex*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/crim_thb_sex/default/table?lang=en&category=crim.crim_thb, consultato in data 26 gennaio 2025.

è scontato ricordare come il numero delle vittime reali sia di gran lunga maggiore rispetto ai dati, dal momento che quello della tratta costituisce uno dei settori sommersi per eccellenza, a causa delle svariate forme di occultamento che vi perseverano e degli innumerevoli ostacoli e motivazioni che frenano le denunce degli interessati. In ogni caso è difficile stabilire un *trend* per quanto riguarda il numero delle vittime totali sul lungo periodo. Evidente è la decrescita intercorsa tra 2013 e 2015, che, come si vedrà, andò di pari passo col numero dei trafficanti sospettati. Per il resto, è altrettanto evidente che dal 2020 le vittime sono tornate a crescere, ma come si è già ricordato ciò può avere molteplici ragioni, non per forza negative[340].

La tratta si conferma essere un fenomeno tipicamente femminile, almeno dal lato delle vittime, 6'071 donne e bambine nel 2022, il 62.8% del totale, una diminuzione rispetto al 2021, quando esse rappresentavano il 68.5%, pur essendo nettamente meno (4'567) in termini assoluti[341]. Il *trend* ha conosciuto comunque un'importante discesa dal 2019 in avanti, assestandosi sempre al di sotto del 70%, quota che invece veniva superata continuativamente negli anni precedenti, al punto di sfiorare in qualche caso anche l'80% delle vittime complessive. Se teniamo conto dell'andamento essenzialmente regolare del numero totale delle vittime a partire dalla metà degli anni Dieci, ciò significa un aumento della quota dei soggetti maschili trafficati, della quale potrà essere interessante verificare l'evoluzione se il balzo in avanti delle vittime totali si confermerà anche nei prossimi anni[342]. Si tenga presente che, per quanto riguarda il sesso, gli Stati membri hanno registrato alcune vittime nelle categorie "sconosciuto/a" o "altro/a"[343]. Le percentuali presentate da Eurostat e qui riportate sono in questo caso ottenute sul numero risultante dalla sottrazione, al totale delle vittime, di queste categorie, e quindi sulla sola somma di donne e uomini.

Il numero dei sospetti trafficanti nel 2022 è stato di 8'064, diminuito del 16.4% rispetto ai 9'647 del 2021, punto massimo di tutta la serie storica. Il minimo è stato toccato nel 2013, con 2'942 individui. In generale, tale cifra si è mantenuta sopra a quattromila fino al 2012 e – dopo una parentesi a cavallo dei tremila soggetti nel periodo 2013-2015 – ha ripreso a crescere, pur con alcune sporadiche interruzioni, conoscendo sostanzialmente una crescita tendenziale. Simile comparazione tra 2022 e 2021 può essere fatta per il numero di trafficanti condannati, passati da

[340] Cfr. Eurostat, *Trafficking in human beings statistics*, January 2024, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Trafficking_in_human_beings_statistics#cite_note-6, consultato in data 26 gennaio 2025.

[341] Cfr. id., *Persons involved in trafficking in human beings by legal status and sex*, cit., consultato in data 26 gennaio 2025.

[342] Cfr. id., *Trafficking in human beings statistics*, cit., consultato in data 26 gennaio 2025.

[343] Cfr. Commissione europea, *COM(2022) 736 final*, cit., p. 3.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

2’517 a 2’097, per un decremento del 16.7%[344]. Questa è la prima statistica ad essersi dimostrata indubbiamente stabile nel tempo, mantenendosi sempre sotto le duemila unità fino al 2021, dove si è avuto il numero massimo di trafficanti condannati finora registrato, 2’631. Una ponderata analisi deve però tenere conto del fatto che, a differenza delle statistiche precedentemente discusse, in questo caso non si è mai avuta un’annata in cui tutti gli Stati membri comunicassero il numero delle persone condannate, il che inficia non poco il discorso complessivo sull’UE in materia[345].

Ben più rilevante può rivelarsi la discussione se si procede a incrociare i dati sui trafficanti sospettati e condannati con la disaggregazione per genere. Anche in questo caso, i numeri e le proporzioni confermano un fatto storico, ovverosia: se la tratta si rivela essere un fenomeno prevalentemente femminile dal lato delle vittime, essa rappresenta invece un fenomeno tipicamente maschile sul lato dei perpetratori. Nel 2022 le donne sospettate di essere delle trafficanti sono state 1’818, corrispondenti solo al 23.2% del totale (erano state il 20.8% nel 2021); stesso dicasi per le trafficanti condannate (443)[346], il 21.6% (nel 2021 rappresentavano il 22.6%). Dal 2015 – ad eccezione del 2016 per le sospettate – la quota di donne ha sempre orbitato stabilmente tra il 30% e il 20% in entrambe le categorie, senza far denotare particolari tendenze al rialzo o all’abbassamento. Ciò significa che gli uomini rappresentano storicamente più dei due terzi dei trafficanti, sospettati o condannati che siano, e in alcuni casi essi ne hanno costituito quasi i tre quarti, o addirittura i quattro quinti, come nel 2017 e nell’ultimo biennio di rilevazione[347].

I dati disaggregati per tipologia di sfruttamento risultano potenzialmente molto interessanti, soprattutto se si riconfermeranno negli anni a venire, poiché sembrano riflettere un cambiamento sostanziale a livello europeo, direttamente collegato con l’argomento di cui ci stiamo occupando. Lo sfruttamento sessuale, infatti – pur attestandosi ancora quale forma prevalente com’è sempre stata fin dall’inizio delle rilevazioni – ha raggiunto nel 2022 il suo minimo storico in termini percentuali (41.4%, 4’014 segnalazioni), finendo quasi per raggiungere una perfetta parità con l’altro tipo di sfruttamento prevalente, ovverosia quello lavorativo (41.1%, 3’990 segnalazioni), che, corrispondentemente, ha toccato invece il suo apice[348]. Tenendo presente che più forme di sfruttamento possono essere registrate per ciascuna vittima, si tenga conto che mai prima d’ora lo

[344] Il Belgio non ha fornito i dati per il 2022, quindi il calcolo è stato eseguito escludendo le cifre belghe per il 2021.

[345] Cfr. Eurostat, *Persons involved in trafficking in human beings by legal status and sex*, cit., consultato in data 26 gennaio 2025; Commissione europea, *COM(2022) 736 final*, cit., p. 3.

[346] Cfr. Commissione europea, *COM(2022) 736 final*, cit., p. 3.

[347] Cfr. Eurostat, *Trafficking in human beings statistics*, cit., consultato in data 26 gennaio 2025.

[348] Id., *10 093 registered victims of human trafficking in 2022*, 24 January 2024, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240124-1, consultato in data 26 gennaio 2025.

sfruttamento sessuale aveva rappresentato meno della metà del totale delle segnalazioni registrate per un certo anno, avendo iniziato a scendere al di sotto del 60% solo dal 2019, restando sopra a tale soglia per tutto il quadriennio 2015-2018, come era già accaduto nel 2008 e tra 2011 e 2012. Per tutta la prima metà dell'intero periodo di rilevazione, cioè negli anni dal 2008 al 2014, la categoria ha rappresentato più dei due terzi delle registrazioni. Nei bienni 2009-2010 e 2013-2014, tra tutte le vittime della tratta, quelle sfruttate sessualmente erano state addirittura più del 70%, con la vetta massima di oltre il 75% toccata nel 2014[349]. A partire da questi dati è lecito chiedersi, come invita a fare Emanuela Abbatecola, se la maggiore incidenza storica nelle statistiche della tratta a scopi di sfruttamento sessuale non sia dovuta almeno parzialmente alla maggiore visibilità dei mercati del sesso, in senso sia letterale che metaforico. La vendita del sesso è facilmente visibile nella pratica perché avviene sulla strada, nei locali o nei centri massaggi fittizi, e laddove è resa più occulta diviene oggi visibile attraverso i forum dei clienti facilmente accessibili in rete, o in generale tramite il *web*, dove la compravendita di sesso è sempre più agìta e mediata[350]. Ma si può a ragione parlare altresì di visibilità metaforica: «visibile, in questo senso, non è solo ciò che è esposto allo sguardo, ma anche ciò che lo attira, e il *sesso* è un grande catalizzatore di attenzione. Il sesso fa notizia, il sesso fa discutere, il sesso suscita curiosità e genera *roumor*, il sesso fa vendere e la vendita di sesso non può passare inosservata»[351]. Forse è ancora troppo presto per dare un giudizio definitivo in merito, ma se si associano la tendenziale diminuzione dell'incidenza dello sfruttamento sessuale e il miglioramento nelle rilevazioni statistiche segnalato a livello generale da tutti gli Stati membri dell'UE si potrebbe non essere molto lontani dalla verità.

Se si guarda alla cittadinanza delle persone trafficate, ancora una volta viene confermato un *trend* storico ben noto. Durante il 2022, infatti, la maggioranza delle vittime registrate (63.1%) era originaria di Paesi terzi (coloro che un tempo si era soliti chiamare "extracomunitari"), mentre solo poco più di un decimo (11.8%) possedeva la cittadinanza europea. Un quarto delle stesse (25.1%) era invece cittadina dello stesso Stato membro referente: come spiegato dalla stessa Eurostat, infatti, poiché il reato di tratta di esseri umani – per sussistere – non richiede il superamento di confini, le vittime con la cittadinanza del Paese che segnala il caso possono tornare dall'estero o essere sfruttate nel proprio Paese. In merito a questa misura si riscontra uno squilibrio netto fra gli Stati dell'Unione, suddivisibili in almeno tre macrogruppi in base alla distribuzione delle provenienze delle vittime che vengono registrate presso le rispettive autorità. Da una parte abbiamo quegli Stati in cui la maggioranza delle vittime registrate è esterna all'UE: a volte è la

[349] Cfr. Eurostat, *Trafficking in human beings statistics*, cit., consultato in data 26 gennaio 2025.
[350] E. Abbatecola, op. cit., pp. 32-33.
[351] Ivi, p. 33.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

stragrande maggioranza (oltre il 90%), come nel caso dei Paesi mediterranei (Italia inclusa, Francia esclusa), del Belgio o dell'Estonia (autentico *outlier* statistico nel panorama esteuropeo, come si vedrà); in altri casi si tratta comunque di una fetta maggioritaria (oltre l'80% per il Portogallo e i Paesi scandinavi, sopra il 70% in Austria e Irlanda, più del 60% in Polonia e Slovenia). Avvicinandoci all'Europa centrale troviamo quei Paesi in cui le vittime extra-UE costituiscono pur sempre la maggioranza relativa: circa la metà in Francia, più del 40% in Germania e Paesi Bassi. Cipro è l'unica nazione dove la categoria maggioritaria è costituita dalle vittime di altri Paesi membri, probabilmente per ragioni geografiche oltre che di politica migratoria. Infine, procedendo verso Est diviene predominante il numero delle vittime cittadine degli stessi Paesi in cui esse denunciano il proprio status. Sono, del resto, i Paesi d'origine (e in alcuni casi di transito), lì dove è stata storicamente sostenuta l'offerta (oltre e più che la domanda) di tratta, e soprattutto, di prostituzione sfruttata. Si va dai due terzi della Repubblica Ceca all'oltre 80% di Lituania, Lettonia e Croazia, fino alle quote superiori al 90% in Slovacchia e Ungheria. In Romania (ad esclusione di sole due persone) e in Bulgaria si raggiunge persino il 100% dei casi[352].

A livello dell'Unione non sono stata ancora diffuse statistiche incrociate fra tipologie di sfruttamento e gli altri caratteri presi in conto che siano aggiornate agli ultimi quattro anni. Ci siano comunque da riferimento i dati resi noti per i due bienni 2017-2018 e 2019-2020, per i quali esistono anche informazioni maggiormente dettagliate su aspetti finora non menzionati. Tra 2019 e 2020 l'87% delle vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale sono state donne (categoria predominante anche a livello di ogni singolo Stato membro), di cui il 27% minori, mentre lo sfruttamento lavorativo si dimostra un fenomeno essenzialmente maschile, con il 66% delle vittime che sono uomini o bambini. Nel biennio 2017-2018 le donne trafficate e poi sfruttate sessualmente erano state ancora di più, il 92%[353]. Del resto esse, in numero assoluto, sono poi diminuite anche tra i singoli anni 2019 (3'833) e 2020 (3'037). In questo periodo, quasi una vittima della tratta su quattro era un minore (23%), nell'85% dei casi cittadini europei, di cui il 75% registrati negli stessi Paesi di provenienza. Netta è stata la prevalenza del sesso femminile (75%) e dei fini di sfruttamento sessuale (50%)[354]. La forte caratterizzazione di genere della tratta, in special modo di quella finalizzata allo sfruttamento dei servizi sessuali, è ricondotta da Abbatecola

[352] Cfr. Eurostat, *Trafficking in human beings statistics*, cit., consultato in data 26 gennaio 2025.

[353] European Commission, *Combatting Trafficking in Human Beings*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 19 December 2022, p. 1; ead., *Questions and Answers – Trends, challenges and revision of the EU Anti-Trafficking Directive*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_7780, consultato in data 26 gennaio 2025; ead., *SWD(2022) 429 final*, Brussels, 19 December 2022, p. 3; Commissione europea, *COM(2022) 736 final*, cit., p. 4.

[354] Commissione europea, *COM(2022) 736 final*, cit., p. 7; European Commission, *SWD(2022) 429 final*, cit., p. 6.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

al processo di costruzione sociale del genere, che segue l'idea secondo la quale il sesso non è mai solamente sesso, «nel senso che i modi in cui diventiamo esseri sessuali e i significati che attribuiamo alle sessualità delle donne e degli uomini variano nello spazio e nel tempo in quanto plasmati dalla società e dai modelli culturali prevalenti»[355]. Seguendo questa linea interpretativa, la composizione di genere del *trafficking* rifletterebbe «la rappresentazione prevalente nei Paesi occidentali di una sessualità femminile *di servizio* […], a uso e consumo di una sessualità maschile *idraulica* che deve trovare uno sfogo ogniqualvolta il desiderio si presenti»[356]. Secondo l'autrice, tale rappresentazione – implicitamente e rigidamente dualistica ed eterosessuale – spiegherebbe anche la poca attenzione rivolta al tema dello sfruttamento sessuale che ha per vittime da una parte individui di sesso maschile, e dall'altra le persone transessuali/*transgender*. L'invisibilità sociale di quest'ultima categoria si ravvisa plasticamente dalle scelte in ambito statistico dell'agenzia europea, che, come abbiamo visto, al momento della registrazione dei dati anagrafici, sostanzialmente forza tali soggetti a identificarsi in uno dei due sessi/generi oppure a essere relegati in una delle categorie "altro/a" o "sconosciuto/a": «scelta – mai esplicitata – di costruire stime partendo dal presupposto di un ordine di genere[357] rigidamente dualistico. I dati Eurostat […] si riferiscono solo a donne e a uomini tali dalla nascita: i corpi, come la rappresentazione dicotomica dei generi, divengono così dispositivi capaci di definire i criteri in base ai quali produrre discorsi, priorità e analisi»[358].

Circa due sospettati di tratta su tre lo sono in relazione allo sfruttamento sessuale (65%), porzione che si innalza negli imputati (70%) e rimane altra anche tra i condannati (63%). Nella maggior parte degli Stati membri essa è sia il capo d'imputazione che il motivo di condanna più frequente. Per la terza volta sono stati raccolti anche i dati sul reato relativo all'uso dei servizi delle vittime di tratta, nei Paesi dove tale fattispecie è criminalizzata e che hanno fornito i numeri. Undici Stati membri hanno riportato un totale di 159 sospettati, 46 procedimenti penali e 51 condanne, cifre significativamente inferiori rispetto al periodo 2017-2018, dove i sospettati erano stati 170, le azioni penali 162 e le condanne 133[359].

[355] E. Abbatecola, op. cit., p. 33.

[356] Ivi, p. 34.

[357] «Insieme dei modelli culturali, delle rappresentazioni, delle aspettative sociali e delle pratiche umane che contribuiscono a definire la femminilità (come le donne sono, devono essere e comportarsi) e la maschilità (come gli uomini sono, devono essere e comportarsi) e a regolare le relazioni di potere tra uomini e donne. […] L'ordine di genere non è facile da riconoscere perché si presenta come naturale […] ed è quindi invisibile. A ogni minaccia all'ordine di genere seguirà una controreazione tesa a ristabilire l'ordine». E. Abbatecola, op. cit., pp. 165-166.

[358] E. Abbatecola, op. cit., pp. 34-35.

[359] Cfr. European Commission, *SWD(2022) 429 final*, cit., pp. 12, 14-18.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Guardando al fenomeno dal punto di vista qualitativo, la quarta Relazione sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani della Commissione europea (di fine 2022) ribadisce che i settori e i contesti ad alto rischio di sfruttamento sessuale restano gli stessi degli anni precedenti: prostituzione, agenzie e servizi di escort, industria pornografica, centri massaggi, bar e locali notturni. Inoltre gli Stati membri hanno osservato un aumento della violenza contro le donne e le ragazze durante la pandemia e hanno confermato che la tecnologia è ampiamente utilizzata come strumento per reclutare, pubblicizzare e sfruttare sessualmente le vittime.

La Commissione evidenzia come il *trafficking* rappresenti in molti Paesi membri un problema di natura prettamente migratoria, le cui vittime provengono in maggioranza da tale contesto. Si sottolinea come la migrazione irregolare abbia creato opportunità di profitto per le reti di trafficanti ed esposto i migranti al rischio di subire varie forme di tratta non solo nei Paesi di destinazione, ma anche nei punti di transito e nei campi per essi preposti. I redattori confermano l'esistenza di un collegamento evidente con lo *smuggling* di migranti: le vittime sono infatti reclutate in patria talvolta con la promessa di un lavoro rispettabile nell'UE e diventano poi oggetto di tratta una volta raggiunte le destinazioni europee, per riuscire a rimborsare le spese di trasporto sostenute, spesso da trafficanti della loro stessa nazionalità o gruppo etnico. Si segnalano inoltre casi di reclutamento volontario da parte di altre vittime, ma anche di reclutamento involontario sulla base di informazioni trasmesse ai Paesi d'origine riguardo all'opportunità di ottenere un lavoro o un permesso di soggiorno nei Paesi di destinazione. Numerosi sono anche i casi di tratta riguardanti migranti dapprima arrivati nell'Unione tramite vie legali e solo in un secondo momento sfruttati[360].

Tra i principali Paesi d'origine delle vittime della tratta a fini di sfruttamento sessuale gli Stati membri hanno spesso indicato la Nigeria. Essi ed Europol (*European Police Office*, l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto) hanno inoltre segnalato un aumento delle persone *transgender* e delle donne sudamericane tra le vittime. La Commissione, insieme al Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), negli ultimi anni ha interagito con sempre maggiore intensità con i principali Paesi di provenienza e di transito delle vittime e dei trafficanti (non solo Nigeria, ma Cina, Moldova, Pakistan, Marocco, Turchia e le nazioni balcaniche) coinvolgendoli in azioni operative, nonché tramite dialoghi politici e finanziamenti mirati[361].

L'Agenzia ha evidenziato il contributo di *Internet* nella pubblicizzazione dei servizi sessuali basati sullo sfruttamento, tramite i siti d'incontri, quelli che offrono servizi di escort e anche sui *social media*. Sempre più frequenti sono le segnalazioni di "tour sessuali", durante i quali le vittime

[360] Cfr. European Commission, *SWD(2022) 429 final*, cit., pp. 7-8.
[361] Cfr. ivi, pp. 4, 18.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

si recano in diverse città per ricevere i clienti in appartamenti in affitto e camere d'albergo. Allarmante è la scala di coinvolgimento dei minori, spacciati per adulti nelle varie piattaforme *Internet*, oppure oggetto di apposite inserzioni pubblicitarie su siti che gli adulti consultano intenzionalmente alla ricerca di incontri sessuali con minori. Spesso essi subiscono abusi in contesti clandestini, ad esempio in case di tolleranza temporanee e, talvolta, in luoghi pubblici (alberghi, ristoranti, *sexy club*, locali notturni e *strip club*)[362]. Anche per questo gli Stati membri hanno adottato e affinato varie strategie informatiche per individuare i casi di tratta agevolati dall'utilizzo della tecnologia:

> «Tra queste, il monitoraggio di internet (sia il *surface web* che il *dark web*), associato a un'analisi di intelligence da fonte aperta in tempo reale, la creazione di un'unità cibernetica specializzata nella lotta alla tratta di esseri umani e il "pattugliamento informatico" ad opera di squadre di funzionari specializzati incaricati di svolgere indagini su internet, nel rispetto delle norme giuridiche pertinenti. Alcune autorità di contrasto utilizzano strumenti di estrazione di dati (*webscraping*) sviluppati appositamente per ricavare informazioni dai siti web, in particolare al fine di individuare rischi e vulnerabilità sui siti per adulti. Vari Stati membri hanno introdotto sistemi che consentono agli utenti di internet di segnalare contenuti e siti web che sospettano essere collegati ad attività illegali, tra cui lo sfruttamento sessuale […]»[363].

Tra le pratiche più diffusamente riscontrate adoperate dai trafficanti vi è quella di convincere con blandizia le vittime a sottoscrivere accordi commerciali volontari nei quali esse acconsentono a prostituirsi e a cedere una quota dei loro guadagni in cambio di protezione e aiuto per questioni amministrative. Le persone che sottoscrivono questo tipo di contratti non si percepiscono necessariamente come vittime e, di conseguenza, per i trafficanti è più semplice sfruttarle[364], come già visto precedentemente trattando del "vincolo del debito" solitamente utilizzato dalle reti di tratta e sfruttamento nigeriane.

Particolarmente funzionale all'adescamento di minori e giovani donne adulte a fini di sfruttamento sessuale sembra essere il metodo del *lover boy* ("l'innamorato"), ossia un trafficante di esseri umani che, in genere, agisce cercando di far innamorare di sé ragazze o ragazzi oppure manipolandoli con altri mezzi allo scopo di sfruttarli, ad esempio nell'industria del sesso. Attualmente pare che i *lover boy* ricorrano più rapidamente e frequentemente alle minacce verso le loro vittime, mediante il ricatto e la violenza. Oggi, questa figura è tipica del modello di sfruttamento della prostituzione romeno, che l'ha ereditata dalle reti criminali albanesi, maggiormente operative sul campo tra gli anni Novanta e Duemila, le quali ne avevano già testato

[362] Cfr. Commissione europea, *COM(2022) 736 final*, cit., pp. 4, 7.
[363] Ivi, p. 14.
[364] Cfr. ivi, pp. 4, 7.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

la terribile efficacia. Le donne che ne cadono vittima provengono come al solito da contesti di profonda vulnerabilità socioeconomica, spesso sono sole e sognano già di emigrare, finendo così coinvolte dai circoli malavitosi nel loro Paese. Il *lover boy* mette in atto una forma di "innamoramento distorsivo", raggirandole e ingannandole con false promesse di un florido futuro di coppia nel Paese di destinazione, le quali risultano poi essere totalmente prive di fondamento una volta raggiunta la meta. La vittima si ritrova così in uno stato di ipervulnerabilità materiale e psicologica, che la predispone ad invischiarsi nei meccanismi prostitutivi. Se i reclutatori capiscono di avere di fronte donne giovani, ingenue, senza lavoro, con famiglie assenti, frammentate o lontane che non possono difenderle, attivano sistematicamente strategie di attenzione e protezione, dipingendosi come una risorsa, un'occasione per fuoriuscire dallo stato di deprivazione in cui esse versano, condendo il tutto con scenari romantici e di divertimento. L'incontro con i *lover boys* può essere casuale o preordinato, e può trattarsi di individui che sono già persone di fiducia per la ragazza e la sua famiglia (se presente), il che intensifica le dinamiche di manipolazione emotiva, o altrimenti essi possono presentarsi come semplici "venditori di opportunità" non del tutto chiaramente definibili, ma allettanti[365]. Emblematica per comprendere la discesa nell'oblio del soggiogamento psicologico è la testimonianza di un funzionario della Polizia di Stato italiana, riportata da Carchedi:

> «Il metodo più diffuso per reclutare ragazze provenienti dai villaggi agricoli della Romania è quello di utilizzare un ragazzo colto e affascinante che corteggia la ragazza promettendole di innalzare il suo tenore di vita. Nella fase di corteggiamento il reclutatore-finto innamorato spende molti soldi per la ragazza, comprando regali, […] e invitandola spesso a cena in ristoranti esclusivi di Bucarest o delle città più vicino ai luoghi di reclutamento. Ciò continua per circa 2/3 mesi, fino a quando la ragazza non accetta di partire […] Una volta arrivate […] l'innamorato continua ancora a spendere soldi e mostrare il tenore di vita che sono destinati a condurre. Va da sé che dopo qualche tempo il *lover boy* chiede il conto alla donna, spingendola nei circuiti della prostituzione per continuare a mantenere quel livello di vita vissuto insieme negli ultimi mesi»[366].

L'argomento tipico è quindi quello dell'impellente necessità di denaro a causa di una fantomatica situazione economica velocemente precipitata, che solo la donna – a detta dello sfruttatore – è in grado di risollevare con altrettanta rapidità. Il presunto innamorato ribadisce il suo amore e la sua fiducia per la donna sfruttata, alla quale chiede un ulteriore sacrificio adducendo il rischio di essere soggetto a violenze o persino ucciso dai criminali a cui dice di dovere del denaro. Nonostante le promesse tradite, quasi sempre la donna rimane innamorata del suo aguzzino e non contempla nemmeno il fatto che possa non trattarsi di vero amore, ma spera semmai che il

[365] Cfr. F. Carchedi, *Vite capovolte*, cit., pp. 47-49, 116-122.
[366] Ivi, p. 118.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

fidanzato cambi comportamento o che prima o poi la situazione economica si risollevi, accettando di prostituirsi, di farlo di più o a condizioni peggiori per guadagnare maggiormente. Potendo giocare e contare sui sentimenti della vittima, tendenzialmente i fidanzati non hanno bisogno di ricorrere alla violenza, come avviene invece con altre tipologie di donne e come accadeva in passato soprattutto nel crimine albanese. La connessione dei *lover boys* con la criminalità organizzata può non sussistere o configurarsi articolatamente, secondo un *continuum* di complessità: si va dalla figura che opera in assoluta autonomia a colui che agisce assieme a una banda criminale minimamente strutturata, fino ad arrivare al collegamento con le reti transazionali della tratta, che compiono quindi reati di natura associativa, e di frequente si estendono ben oltre la nazionalità romena, andando ad abbracciare tutto lo spettro esteuropeo (gruppi albanesi, moldavi, macedoni, kosovari, balcanici in generale e così via). Da molte ricerche condotte sul campo tale schema di assoggettamento appare relativamente semplice ma sorprendentemente pervasivo e persistente, probabilmente proprio a causa della stessa facilità con la quale può auto-riprodursi senza particolari imprevisti o rischi per i carnefici[367].

Carchedi riferisce un sostanziale accordo degli studi in merito alla provenienza genetica della strategia di sfruttamento romena dal modello albanese, attenuato e in un certo senso ripulito dalle componenti di violenza cieca, miranti al totale annullamento della persona soggiogata per mezzo dell'umiliazione. Sul lungo periodo la forma di sfruttamento albanese è implosa per motivo della radicalità dei suoi mezzi, disfunzionali al sereno procedere dell'attività criminale, e si è così al contempo diffusa nelle e fatta innestare dalle modalità di sottomissione basate sulla versione *soft* del *lover boy* divenute tipiche delle reti romena e moldava. Il distorto rapporto di coppia è rimasto il perno delle tattiche d'induzione alla prostituzione, ma si è raffinato, al punto da divenire recentemente un riferimento anche per gli sfruttatori nigeriani: si è per questo parlato di "albanesizzazione" dei modelli di sfruttamento della prostituzione[368].

Ancora una volta si potrebbe guardare al modellarsi dello sfruttamento come riflesso della socializzazione di genere propria della cultura occidentale, e delle società patriarcali in generale, secondo l'interpretazione proposta da Abbatecola, che legge nelle metodologie della tratta la filiazione dallo stesso maschilismo che imperversa nei Paesi di destinazione delle vittime, ovverosia nella nostra vita quotidiana. Secondo questa linea di pensiero, le donne trafficate non subirebbero modelli e schemi diversi da quelli che alimentano le più o meno forti manifestazioni

[367] Cfr. F. Carchedi, *Vite capovolte*, cit., pp. 47-49, 116-122.

[368] Cfr. ivi, p. 49; id., *Prostituzione migrante e donne trafficate. Il caso delle donne albanesi, moldave e romene*, FrancoAngeli, Milano, 2004, pp. 187-189; id., V. Tola (a cura di), *All'aperto e al chiuso. Prostituzione e tratta: i nuovi dati del fenomeno, i servizi sociali, le normative di riferimento*, Ediesse, Roma, 2008, pp. 140-144.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

della violenza di genere nelle nostre società. Ciò permetterebbe, in prospettiva, di guardare loro non solo incasellandole nel comodo paradigma delle "vittime di tratta". Nel caso di specie, se maschili sono le figure dei trafficanti e maschile è la *leadership* delle reti criminali in cui operano, tipicamente maschili saranno, simbolicamente, i mezzi di assoggettamento da essi impiegati, basati quindi sulla violenza, non solo – e come si è visto, spesso ormai non più – fisica o sessuale, ma psicologica, sfociante nel ricatto sentimentale che da alimento a meccanismi di dipendenza psicologico-affettiva[369].

Come già accennato, la manipolazione avviene fin dagli inizi del reclutamento, che ha tutti i caratteri dell'adescamento, essendo operato da attori che provengono o sono prossimi all'intorno sociale della vittima designata: conoscenti, vicini di casa, amici, parenti, ex colleghi o compagni di scuola, fidanzati (qualora la ragazza ci si accompagni già), comunque persone facenti parte della comunità, che godono di buona reputazione in essa, magari perché hanno fatto ritorno dall'estero con una situazione finanziaria migliorata. Possedere questa base di partenza permette loro di captare la fiducia della vittima, attirandola pazientemente a facendola aderire al progetto migratorio, premendo sui suoi desideri di affetto e/o denaro, dando sempre la parvenza di un'assoluta libertà di scelta in merito a offerte che non paiono avere controindicazioni, e seguendo due direzioni strategiche principali, che possono anche coesistere: l'offerta di un lavoro appetibile e ben remunerato e la messa in scena del "principe azzurro" innamorato. In entrambi i casi esse si fondano sulle fragilità che gli sfruttatori hanno potuto cogliere conoscendo il contesto di vita della vittima. Il lavoro proposto rispecchia esattamente le necessità della ragazza e appare potenzialmente risolutivo di problemi economici contingenti (cure per parenti ammalati; soldi per gli studi propri o dei fratelli, eccetera), ma l'occasione viene posta nella forma del "prendere o lasciare" e deve quindi essere colta al volo. Il tempo concesso per decidere è poco, la pressione effettuata è molta e il proponente sconsiglia alla vittima di chiedere informazioni altrove o semplicemente di parlarne ad altri, il che porta a decisioni affermative incaute e sbrigative, stimolate dalla voglia di partire, che fa valere il rischio corso[370].

La seconda strategia, prettamente tipica del *lover boy*, si innesta invece facilmente su giovani di famiglie problematiche, caratterizzate da lacune affettive, trascuratezza, disuguaglianze di genere, se non addirittura storie di abusi e violenza (a volte anche estremi), ed è quella «dell'uomo perfetto che si insinua progressivamente nella vita della ragazza facendo leva sul suo sentimento

[369] Cfr. E. Abbatecola, op. cit., pp. 43, 56, 59-60, 63.
[370] Ivi, pp. 75-77.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

di amare e di essere amata»[371]. Abbatecola ricorda come – seppur con variazioni differenti a seconda del contesto – l'ideale del *principe azzurro*, simbolo della protezione maschile, sia ancora largamente diffuso nell'immaginario collettivo femminile attuale, e vada a complementare la raffigurazione di una donna non indipendente, bisognosa d'amore, in definitiva fragile. Lo stesso concetto di fragilità è prodotto dalla cultura nella quale viene incorporato mediante modelli derivanti dalla costruzione sociale della femminilità e della maschilità, che definiscono aspettative, desideri, percezioni di sé, del proprio valore e delle proprie prerogative. Così avviene per l'amore, che da sentimento naturale e trasversale a tutta l'umanità si trasforma in ciò che le singole società vogliono intendere per esso, stabilendone ogni particolare e conseguentemente producendo modelli di relazione prescritti in rapporto al genere d'appartenenza, che forte presa hanno ancora nelle famiglie e nelle società ove regna una visione tradizionale e diseguale della divisione dei ruoli[372]. La direttrice di un centro di accoglienza per vittime di tratta in Romania, intervistata da Abbatecola, racconta:

«La promessa di amore che uno sfruttatore fa anche in situazione di sfruttamento, funziona, e questo ha a che fare con la dimensione del genere. L'amore è il desiderio più importante per una ragazza, e il messaggio che l'amore è importante è continuamente veicolato dai media, ogni tipo di amore, senza porsi la domanda se l'altra persona sia quella giusta o se possa ferirti; spesso lo sfruttatore utilizza questo argomento: "Ti amo, non posso vivere senza di te. Rimani!". È un modo per legare la persona a livello emotivo. […] Sul piano del reclutamento, l'aspetto del genere è molto rilevante, specie se si pensa all'educazione delle ragazze: poca importanza attribuita all'istruzione e grande importanza all'obiettivo di trovare un uomo che le protegga, un marito-uomo forte […]. In sostanza, il successo di una ragazza si misura sulla sua capacità di trovare un bravo uomo, l'uomo giusto, e diventare una brava casalinga, una buona moglie e una buona madre»[373].

Abbatecola riconnette questa dinamica di socializzazione di genere a quel meccanismo di mantenimento e consolidamento del dominio maschile che è la tranquilla sottomissione femminile alla "dolce autorità" maschile, identificato da Simone de Beauvoir nel 1949:

«il prestigio della virilità […] ha basi economiche e sociali; tutto persuade l'adolescente che le conviene senz'altro sottomettersi; i genitori la spingono; […] Il matrimonio non è soltanto una carriera onorata e meno faticosa di molte altre: è l'unica condizione che permette alla donna di raggiungere una completa dignità sociale e di realizzarsi come moglie e come madre. Tanto la fanciulla quanto l'ambiente in cui vive considerano il suo avvenire sotto quest'aspetto. È unanimemente ammesso che la conquista di un marito – in certi casi di un *protettore* [corsivo mio] – è l'impresa più importante»[374].

[371] E. Abbatecola, op. cit., p. 77.
[372] Cfr. ivi, pp. 77-80.
[373] Ivi, p. 78.
[374] S. De Beauvoir, *Il secondo sesso*, il Saggiatore, Milano, 2002, cit. in E. Abbatecola, op. cit., p. 79.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Agisce inoltre un processo di forte sessualizzazione nella costruzione sociale dell'identità femminile, secondo cui fattori quali la giovinezza, la bellezza e la sensualità sarebbero le uniche determinanti del valore delle ragazze, portate a concepirsi essenzialmente come oggetti sessuali, specie se la famiglia rinforza tali messaggi. Ciò porta inevitabilmente alla possibilità di considerare lo sfruttamento sessuale come normalità, o quantomeno realistica eventualità:

«Il reclutamento è dunque facilitato da modelli educativi che inducono le ragazze a perseguire l'amore di un uomo forte che possa proteggerle e guidarle, e a considerare il proprio corpo e la propria sessualità come oggetto del desiderio, nonché cardine del proprio potere contrattuale. Quindi, quando sei socializzata all'idea che l'amore è importante e che la tua sessualità è importante, e che è un'arma, forse l'unica arma a disposizione, è molto facile diventare oggetto di una strategia che agisce a livello emotivo»[375].

Le aspettative di genere solidificate dalla socializzazione femminile si ripercuotono quindi su tutta la parabola che va dall'adescamento sentimentale nel luogo d'origine alla manipolazione emotiva finalizzata all'induzione alla prostituzione una volta giunti a destinazione:

«Conosciamo casi di ragazze trafficate il cui reclutamento è durato mesi, durante i quali il comportamento di lui era "perfetto", molto centrato sul bisogno di lei di affetto e sull'umana speranza di poter migliorare un giorno la propria situazione, grazie a questo nuovo uomo che sistemerà tutto. Sappiamo di "fidanzati" che promettevano un futuro insieme all'estero, dove avrebbero trovato il denaro per poter tornare in Romania, comprare una casa, mettere su famiglia e avere figli. Una volta giunti all'estero, però, alla ragazza veniva detto che doveva prostituirsi perché le cose non stavano andando come previsto, perché lui non riusciva a trovare lavoro e quindi lei avrebbe dovuto "vendersi" per salvare la loro relazione, per salvare lui e sé stessa e continuare a vivere lì. Il messaggio era che la donna si sarebbe dovuta sacrificare per poter vivere insieme, con la promessa che nessuno lo sarebbe mai venuto a sapere; lei sarebbe stata l'eroina e avrebbe salvato la situazione e nulla avrebbe compromesso la loro relazione»[376].

Durante il periodo di esercizio della prostituzione, il fidanzato-sfruttatore continua ad agire sul piano mentale, operando il più delle volte una violenza psicologico-emozionale e rimpiazzando la violenza fisica con forme di controllo non-violente, quali ricatti psicologici, minacce, violenze verbali, paura, finalizzate a garantirsi la complicità della vittima, rendendola così più disponibile verso i clienti e meno critica per le proprie condizioni di vessazione, come evidenziano le testimonianze riportate da Abbatecola:

«Per esempio, nel caso del fidanzato a un certo punto nasce l'esigenza di più denaro per pagare l'affitto, comprare cibo, visitare luoghi, mettere da parte soldi per comprare casa… così lei andrà a lavorare solo fino a quando non si troveranno i soldi… cosa che non succederà mai. Oppure lei viene incoraggiata ad avere un figlio, ma solo per utilizzare il figlio per ricattarla. Un'altra forma di ricatto consiste nel *videoregistrare i suoi incontri con i clienti per poi ricattarla* dicendole che se non obbedisce la famiglia vedrà il video, così saprà cosa sta realmente facendo

[375] E. Abbatecola, op. cit., p. 80.
[376] Ivi, p. 77.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

all'estero […]; si tratta di un sottile controllo psicologico usato dagli sfruttatori, cosa che rende molto difficile identificare le persone sfruttate come vittime. Un livido è visibile… mentre un problema psicologico non lo è. La vittima […] *si sente continuamente dire che non vale nulla* […]»[377].

Come ribadito dall'autrice, queste immagini rimandano a scenari purtroppo a noi ben noti, riguardanti coppie che nulla hanno a che fare con la tratta, nelle cui dinamiche relazionali vengono fatte agire dalla componente maschile trappole culturali legittimanti la sovraordinazione dell'uomo, e i mezzi più o meno palesemente violenti attraverso i quali essa viene affermandosi. La pubblicazione o la condivisione (minacciata o attuata) di materiale audiovisivo che ritrae le vittime in attività sessuali richiama il recentemente celebre fenomeno del *revenge porn* e del relativo e consequenziale processo di *slut shaming*, ovverosia l'insulto direzionato alla reputazione sessuale di una donna – culturalmente ancora connessa alla sua credibilità sociale – e finalizzato, in chiave sessista, ad aggredirla e umiliarla:

«certi del fatto […] che, in quanto divenuta oggetto sessuale, sarà facilmente considerata una *puttana*. Allo stesso modo, lo sfruttatore sa che la cittadinanza simbolica di una donna – vale a dire essere o meno considerate una *donna per bene* – si gioca sul filo della purezza e della reputazione sessuale, per cui il ricatto del video inviato ai familiari funzionerà»[378].

Inoltre, come sottolineato anche nella Relazione della Commissione, sembra riscontrarsi un *revival* dell'utilizzo della violenza strettamente fisica da parte dei fidanzati, questa volta in forma più subdola e nascosta, funzionale ai meccanismi di controllo interni alla coppia sfruttata-sfruttatore, a delimitare margini di libertà avvalendosi del potere di cui godono in virtù dello stabilimento di – seppur distorte – relazioni d'intimità. Nelle parole di Abbatecola:

«Le molte testimonianze e i racconti di vita coincidono e riproducono scenari che riconosceremmo come IPV – acronimo di Intimate Partner Violence, utilizzato nel dibattito internazionale sulla violenza di genere per indicare la violenza maschile all'interno di relazioni intime […] – se fossero riferiti a coppie autoctone»[379].

In definitiva, secondo tale visione, gli sfruttatori non fanno altro che attingere da un repertorio già a loro disposizione in quanto soggetti socializzati come maschi, auto-legittimandosi a poter utilizzare qualsiasi forma di violenza e controllo in virtù del proprio ruolo, e inducendo la controparte femminile a fare altrettanto e sopportare condizioni vessatorie in nome dell'amore e della fedeltà. In questo senso i *lover boy* possono essere intesi come "attori sociali competenti", capaci di sfruttare a proprio vantaggio l'ideologia dell'amore romantico, che:

[377] E. Abbatecola, op. cit., pp. 82-83.
[378] Ivi, p. 83.
[379] Ivi, p. 60.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

«per definizione eterosessuale, è strumentale alla costruzione di rapporti di potere ben codificati e alla definizione dei generi come speculari. Le donne appaiono figure che, per amore, devono essere dedite a una forma di altruismo autosacrificale, […] promuovendo l'idea che la violenza sia cifra della passione e misura dell'attaccamento di lui, mentre l'accettazione della violenza […] sarebbe segno della devozione di lei»[380].

Bisogna dunque ricordare che:

«Sempre, le violenze agite traggono nutrimento e ispirazione dai modi in cui le società rappresentano e legittimano il dominio degli uomini sulle donne, e non sono rari i punti di contatto tra le dinamiche che ritroviamo in situazioni di sfruttamento nell'ambito di alcuni percorsi migratori e quelle, a noi più familiari, tipiche della violenza domestica. Questo perché la tratta legata allo sfruttamento nei mercati del sesso non è un'*altra* forma di violenza a noi estranea, ma una delle tante possibili manifestazioni della violenza di genere che attraversa, pur con intensità diverse, le biografie di tutte le donne»[381].

[380] S. Magaraggia, "Le teorie sulla violenza maschile contro le donne", in E. Giomi, S. Magaraggia, *Relazioni brutali. Genere e violenza nella cultura mediale*, Bologna, il Mulino, 2017, p. 38, cit. in E. Abbatecola, op. cit., p. 86.

[381] E. Abbatecola, op. cit., p. 87.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

III. Il sistema italiano anti-tratta e l'azione di contrasto allo sfruttamento sessuale delle migranti trafficate.

1) I modelli di politiche sulla prostituzione, il regime legale adottato in Italia e le sue connessioni col fenomeno della tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale.

L'Italia è stata uno dei primi Paesi europei a dotarsi, con alcuni anni di anticipo rispetto alla Convenzione e al Protocollo di Palermo, di un sistema di tutela per le vittime di tratta e grave sfruttamento, particolarmente attento agli aspetti di assistenza e protezione delle persone trafficate. Inoltre, il nostro è uno dei pochi Stati a livello continentale dove sia stato istituito un meccanismo di coordinamento tra il sistema anti-tratta e quello di asilo, chiamato Meccanismo nazionale di referral [1] (MNR), grazie al quale è stato possibile far emergere una moltitudine di casi di sfruttamento – anche sessuale – nei confronti delle vittime del *trafficking*, precedentemente passati sottotraccia[2].

Giunti a questo punto, dovendo trattare della tratta a scopo di sfruttamento sessuale in Italia, e quindi di quali siano state le modalità di regolazione e risposta al fenomeno dello sfruttamento della prostituzione nel nostro Paese, diviene indispensabile soffermarsi prima di tutto su come sia stata legalmente trattata l'attività prostituzionale dall'ordinamento nazionale, e su quali siano quindi i modelli di normazione relativi a questa peculiare quanto millenaria manifestazione umana, sulla quale sempre si è dibattuto e probabilmente in eterno si dibatterà.

Formulare una classificazione dei modelli legislativi riguardanti la prostituzione impone di mettere a sistema le alternative (a volte non binarie) in merito alla criminalizzazione del lavoro sessuale in sé, delle persone prostituite, dei clienti (ovverosia dell'acquisto di prestazioni a carattere sessuale), di terze parti (attività collaterali) e financo della possibilità di organizzazione del lavoro sessuale. La tipologia tenuta come riferimento principale nel presente lavoro è stata

[1] «Meccanismo di coordinamento e di segnalazione, possibilmente standardizzato, della persona e dei relativi bisogni specifici alle autorità o ai servizi competenti, ovvero ai soggetti che possano meglio rispondere ai bisogni individuati, nel rispetto della confidenzialità delle informazioni e del consenso delle persone interessate». Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral. Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*, 2020, p. 56.

[2] Cfr. L. Palumbo, S. Romano, "Evoluzione e limiti del sistema anti-tratta italiano e le connessioni con il sistema della protezione internazionale", in G. Garofalo Geymonat, G. Selmi (a cura di), *Prostituzione e lavoro sessuale in Italia. Oltre le semplificazioni, verso i diritti*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2022, p. 65.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

presentata da Daniela Danna, che l'ha strutturata secondo una tabella a doppia entrata, risultante dalle combinazioni delle seguenti opzioni:

- che esista o meno la possibilità legale di usare un'altra persona per soddisfarsi sessualmente, pagandola;
- che la legge esprima o meno una condanna morale di chi si sottopone ai desideri altrui per denaro, cioè della prostituta[3].

Se entrambi i quesiti trovano risposta affermativa, si è difronte al "regolamentarismo", visione temporalmente prevalente all'inizio dell'età contemporanea, almeno per tutto l'Ottocento e in alcuni Paesi (come il nostro) fino alla metà del Novecento. Il XIX secolo è stato, del resto, il secolo dei regolamenti in molteplici ambiti, emanati da Stati-nazione che sempre più volevano e tendevano ad allargarsi ad ogni sfera della vita umana, normandola. Primo fra tutti venne il regolamento napoleonico del 1802, esteso poi progressivamente a tutta l'Europa conquistata:

«Fondamentalmente i regolamenti danno la possibilità legale di acquistare per la propria soddisfazione l'uso del corpo di donne decadute: schedate, controllate, sottoposte a visite periodiche invasive per scoprire malattie veneree […]. Queste pratiche corrispondono a una visione della donna come inferiore, appendice dell'uomo e al suo servizio, e del sesso come espressione di virilità, sfogo maschile senza comunicazione e senza desiderio da parte delle donne: in breve, l'ordine borghese ottocentesco. […] I regolamenti esprimevano una visione di chi si prostituisce come donne di malaffare, che vanno controllate perché diffondono non solo corruzione morale, ma molto concretamente malattie veneree»[4].

Venne dunque l'abolizionismo, ove la condanna morale (eredità di due millenni di predicazione cristiana) tradotta in condanna legale verso chi si prostituisce scompare, ma non esiste al contempo la possibilità legale di esercitare la prostituzione, ricondotta ad atto squisitamente privato, di cui il legislatore non vuole occuparsi e lo Stato non vuole sapere. I regolamenti vennero aboliti, i bordelli chiusi, i registri delle prostitute cancellati:

«le abolizioniste presero questo nome ispirandosi alla lotta contro la schiavitù, cancellata abolendo la legge che istituiva il diritto di proprietà su un altro essere umano. Come costruzione giuridica la schiavitù sparì, ma gli esseri umani, in particolare le donne costrette alla prostituzione, continuano a essere comprati e venduti – con la rilevante differenza che gli Stati la considerano un reato invece di collaborarvi»[5].

La possibilità di dare e ottenere denaro nella prostituzione rimane legale, anche se esistono restrizioni rispetto a come questo viene usato per non incorrere nel reato di favoreggiamento. Più

[3] Cfr. D. Danna, "Libertà sessuale e politiche sulla prostituzione", in ead., S. Niccolai, L. Tavernini, G. Villa (a cura di), *Né sesso né lavoro. Politiche sulla prostituzione*, VandA.ePublishing, Milano, 2019, p. 18.
[4] D. Danna, op. cit., pp. 25-26.
[5] Ivi, p. 26.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

in generale, è impedito alle prostitute di utilizzare tale denaro per organizzare la loro attività. Tali limiti fanno sì che la prostituzione al chiuso (*indoor*) non sia consentita, se non in una casa o in un veicolo di proprietà. «Non avendo la prostituta un diritto riconosciuto alla sua mercede, i guadagni sequestrati agli sfruttatori vengono incamerati dallo Stato invece di esserle restituiti» [6]. L'abolizionismo si sostituì al regolamentarismo nel ruolo di modello prevalente, soprattutto nell'Europa occidentale, anche se la sua diffusione fu graduale e non omogenea, a partire dalla fine dell'Ottocento e per tutto il corso della prima metà del Novecento.

Alla fuga dall'abolizionismo durante gli anni Novanta – motivata principalmente dall'aumento dei flussi migratori e delle connesse situazioni di efferato sfruttamento, spesso legate alla tratta – alcuni Stati rispondono reintroducendo i regolamenti, ma dando ad essi una giustificazione ed una configurazione molto diversa che in passato, ovverosia trattando la prostituzione «come un mestiere, convalidando legalmente il relativo contratto»[7] e normalizzando, di fatto, il "mercato del sesso". Il modello regolamentarista, depurato dagli elementi di condanna morale e relativa segregazione legale delle prostitute, assume dunque la nuova denominazione di "neo-regolamentarismo". A detta di alcuni, tale orientamento «introduce peraltro una terminologia ingannevole: il "sesso" non si compra né si vende, in quanto non è un oggetto staccabile dal corpo; il termine "servizio sessuale" edulcora l'intima partecipazione fisica richiesta a chi, più che fornire un servizio, generalmente subisce atti sessuali altrui» [8]. Esempi prìncipi della corrente neo-regolamentarista sono oggi notoriamente i Paesi Bassi (loro è la prima politica neoliberale europea in materia, risalente al 2000), e in secondo luogo la Germania (dal 2002), ma l'approccio resta generalmente minoritario rispetto alle sue alternative[9].

Crescente adesione ha riscontrato invece dall'inizio del nuovo millennio il cosiddetto "neo-abolizionismo", variante contemporanea dell'abolizionismo, anch'essa frutto di depurazione degli elementi discriminatori nei confronti delle esercenti dal modello-madre. Cessano le condanne non solo legali ma morali alle persone prostituite, e divengono oggetto di sanzione solamente favoreggiatori, sfruttatori ma soprattutto i clienti, che per la prima volta compaiono nelle leggi, venendo criminalizzati allo scopo ultimo di reprimere e comprimere la domanda di prostituzione:

«Il cliente esercita una violenza sessuale in quanto, con il ricatto del suo denaro, costringe a subire atti sessuali non desiderati. Il consenso è infatti solo formale, perché dal punto di vista sostanziale pagare chi ha bisogno di denaro

[6] D. Danna, op. cit., pp. 26-27.
[7] Ivi, p. 24.
[8] Ibidem.
[9] Cfr. ivi, pp. 31-41.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

perché rinunci alla sua sessualità e la metta al servizio della propria rappresenta un atto di costrizione e di sfruttamento sessuale. […]

Nel neoabolizionismo non solo la donna (e chiunque lo faccia) rimane libera di prostituirsi, ma poiché il compratore commette un reato, chi si prostituisce acquista potere su chi la vuol pagare. L'approccio neoabolizionista mette in soffitta espressioni come "proibizionismo", "commercio del sesso", "lavoro sessuale", "scambio sesso-denaro", insieme a tutte le altre che identificano la prostituzione con il punto di vista dell'uomo che paga. La persona che si prostituisce di fatto rinuncia alla propria autodeterminazione sessuale anche se il "cliente", invece di imporsi con la forza […] rispetta l'accordo […], la prostituzione è rinuncia alla propria autonomia sessuale: il fatto che chi si prostituisce esprima un consenso non cambia la rinuncia»[10].

Senso ultimo del neo-abolizionismo è quindi quello di vietare un abuso sessuale che si ritiene si configuri nelle dinamiche prostitutive. Si tratta quindi di un approccio essenzialmente repressivo, a tolleranza zero, dove «non viene riconosciuta alcuna differenza tra il lavoro sessuale forzato (anche detto tratta) e quello non forzato (anche detto lavoro volontario) e le rivendicazioni del lavoro sessuale come scelta autodeterminata delle donne vengono considerate come forme di "falsa coscienza"»[11]. L'accento posto sulla penalizzazione dei clienti ha portato da più parti a considerare questo orientamento una forma – magari attenuata – di "proibizionismo". Tale modello (diffuso negli Stati Uniti, in gran parte dei Paesi asiatici, africani, ex-sovietici ed ex-jugoslavi) prevede altresì sanzioni legali nei confronti delle prostitute, ma è criticato alla radice nell'interpretazione sociologica datane da Danna, che non lo riconsidera nella sua tipologia poiché:

«la categoria politica di proibizionismo è sempre stata usata in rapporto a sostanze psicoattive, non a comportamenti. "Proibizionismo" non è infatti una categoria che possiamo applicare alle relazioni umane e a ciò che gli esseri umani fanno. Accostare la proibizione di comportamenti che danneggiano chi vi prende parte rinunciando alla "sovranità" sul proprio corpo alle proibizioni del commercio di sostanze è svilente nei confronti di chi si prostituisce, assimilato a una cosa. Va invece considerata insieme alle proibizioni con cui è imparentata […]. Ma nessuno taccia di "proibizionismo" le norme di contrasto alla violenza maschile contro le donne»[12].

Di conseguenza, e parallelamente, «in realtà, anche se non consente il pagamento, la legge neo-abolizionista non proibisce ciò che fa la prostituta, continua solo a dichiarare fuori dall'ambito commerciale l'abuso del corpo di chi si prostituisce. Se lo scambio avviene e il pagatore riesce a ottenere un accesso sessuale, la legge sanziona solo chi paga» [13]. Paese apripista del neoabolizionismo è stata la Svezia, che nel 1999 decise di introdurre sanzioni pecuniarie anche per chi solo cercasse di acquistare servizi sessuali, nell'ottica di abbattere il fenomeno della tratta

[10] D. Danna, op. cit., pp. 27-28.
[11] G. Garofalo Geymonat, G. Selmi, "Femminismo, prostituzione e lavoro sessuale in Italia. Fra rischi di polarizzazione e modelli di alleanza possibile", in ead. (a cura di), op. cit., p. 108.
[12] D. Danna, op. cit., p. 22.
[13] Ibidem.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

di esseri umani e il relativo sfruttamento della prostituzione, con la legge *Kvinnofrid* ("Pace della donna") per contrastare la violenza sessuale maschile sulle donne. Hanno seguito Islanda, Norvegia (nel 2009, per combattere la tratta delle donne nigeriane, approdate ad Oslo in quello stesso anno), Canada e Irlanda del Nord (2014), Francia (2016), Irlanda (2017) e da ultimo Israele (2020). Da un punto di vista quantitativo, il modello si rivela dunque indubbiamente più diffuso di quello neo-regolamentarista. Come esposto nei capitoli precedenti, per la dimensione geografica di concentrazione è stato denominato "modello svedese", "modello scandinavo" o "modello nordico" ed è a tutti gli effetti dal 2011 il modello di riferimento per l'Unione europea[14].

In definitiva, dal punto di vista dell'esistenza di un contratto e di un mercato legali della prostituzione, regolamentarismo, abolizionismo e neo-abolizionismo si equivalgono: «il presunto contratto di scambio tra denaro e acquiescenza sessuale rimane nullo, perché la sessualità non è un bene commerciabile»[15].

Infine, l'autrice sottopone a critica anche la definizione di un presunto modello della "depenalizzazione", vigente in Nuova Zelanda dal 2003, che alla prova dei fatti si rivelerebbe in realtà essere semplicemente una forma estremamente accentuata di *deregulation* dello sfruttamento, e quindi, dal momento che non può esistere de-regolamentazione senza un regolamento, ci troveremmo davanti ad una specie *sui generis* di neo-regolamentarismo con pochissime regole. Sostanzialmente sono stati depenalizzati il favoreggiamento (*procuring*) e l'organizzazione dei bordelli, quest'ultima trasformata in infrazione amministrativa qualora superi una certa estensione. La pur mantenuta norma contro lo sfruttamento viene dunque molto depotenziata, ma va al contempo anche detto che le possibilità di tratta calano bruscamente, se si considera che non è ammesso l'impiego di *sex worker* immigrate. Ad ogni modo, dal punto di vista concettuale la depenalizzazione non corrisponde a un vero e proprio modello legislativo, ma è più correttamente da considerarsi come la *pars destruens* di un più ampio procedimento normativo a cui deve per forza di cose seguire una *pars costruens* regolamentare[16]. Seguendo un ragionamento che vale non solo per il caso di specie ma per l'interezza della presente analisi: «non è pensabile che gli atti prostitutivi – in particolare quello che ci sta intorno – siano lasciati al vuoto legislativo»[17].

Muovendo da queste considerazioni, la periodizzazione riguardante l'adesione dell'Italia a precisi modelli politico-normativi sulla prostituzione si rivela di facile determinazione, poiché

[14] Cfr. D. Danna, op. cit., pp. 31, 40-41; G. Garofalo Geymonat, G. Selmi, op. cit., pp. 108-111.
[15] D. Danna, op. cit., p. 24.
[16] Cfr. ivi, pp. 36-39.
[17] Ivi, p. 39.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

sostanzialmente porzionabile in due metà: pre- e post-1958. Dal regolamento Cavour del 1859 (modellato su quello napoleonico ed esteso a tutta l'Italia dopo l'Unità) e per quasi un secolo, infatti, l'ordinamento italiano visse la sua fase di legalizzazione, situandosi per l'appunto su posizioni strettamente regolamentariste del fenomeno. Era quindi consentita la prostituzione nelle "case chiuse" – o bordelli che dir si voglia – e prevista la schedatura delle esercenti, alle quali erano imposti controlli sanitari obbligatori e le cui attività rimanevano sotto la costante vigilanza delle forze dell'ordine. Le prostitute erano in sostanza delle «salariate del sesso a pagamento»[18], in quanto lavoravano secondo le condizioni decise dai gestori dei bordelli, e vedevano una parte consistente dei loro proventi finire nelle tasche dei tenutari, che impostavano le tariffe richieste ai clienti e le quote di guadagno delle dipendenti[19]. L'ondata abolizionista nel Sud d'Europa (peraltro non ovunque), e quindi in Italia, arrivò solo molto più tardi che nel resto dell'Occidente, e precisamente con la Legge n. 75 del 20 febbraio 1958 relativa all'abolizione della regolamentazione della prostituzione e alla lotta conto lo sfruttamento della prostituzione altrui[20] (ai più conosciuta come Legge Merlin, dal nome della sua proponente e prima firmataria, la senatrice socialista Lina Merlin), nella quale si può riscontrare, peraltro, un riferimento embrionale alla questione della tratta. L'art. 3 punisce infatti «chiunque induca una persona a recarsi nel territorio di un altro Stato o comunque in luogo diverso da quello della sua abituale residenza, al fine di esercitarvi la prostituzione ovvero si intrometta per agevolarne la partenza» (par. 6)[21]. Qui si fermano le disposizioni direttamente riferite a quella che un giorno sarebbe stata chiamata tratta di esseri umani. Infatti:

> «Nell'originario impianto normativo alla criminalizzazione della condotta, anche laddove perpetrata con violenza, minaccia, inganno, o in danno di persona in condizioni di inferiorità fisica o psichica, non corrispondeva alcuna, correlativa, forma di supporto alla vittima, in linea con una impostazione che esauriva il focus della copertura penalistica nella tutela della morale pubblica e del buon costume»[22].

Per ovvie ragioni, però, tale legge risulta fondamentale ai fini della presente trattazione, dal momento che regola ancora oggi, e in maniera pressoché immutata, la gestione del fenomeno

[18] S. Becucci, E. Garosi, *Corpi globali. La prostituzione in Italia*, Firenze University Press, Firenze, 2008, p. 19.

[19] Cfr. ibidem; G. Serughetti, "Riflessioni critiche sulle alternative politico-normative sulla prostituzione in Italia", in G. Garofalo Geymonat, G. Selmi (a cura di), op. cit., p. 25; D. Danna, "Prostituzione e tratta di esseri umani, modelli legislativi e prassi in Europa", in Regione Emilia-Romagna, *Atti del Convegno. Visibile o invisibile. Di cosa si tratta? Il fenomeno dello sfruttamento sessuale: un confronto sui cambiamenti e le azioni di contrasto*, Edicta Edizioni, Parma, 2010, p. 13.

[20] Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U.), Serie generale, anno 99°, n. 55, Roma, 4 marzo 1958, *Legge 20 febbraio 1958, n. 75*.

[21] Ivi, art. 3, par. 6.

[22] L. Palumbo, S. Romano, op. cit., p. 71.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

prostituzionale tutto, nel quale è essenzialmente ricompresa anche la prostituzione migrante esercitata in contesti di sfruttamento sessuale connessi al *trafficking*.

È vietato l'esercizio di case di prostituzione nel territorio dello Stato (art. 1) e si stabilisce la chiusura, entro sei mesi dall'entrata in vigore del testo, di tutte le case, i quartieri e qualsiasi altro luogo chiuso dove si esercita la prostituzione, considerati "luoghi di meretricio" ai sensi dell'art. 190 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS), contenuto e approvato nel Regio decreto n. 773 del 18 giugno 1931[23], e delle successive modificazioni (art. 2), che avevano fino ad allora regolato la materia. Alle attività di sfruttamento sessuale delle reti criminali del *trafficking* si applicano ovviamente anche tutte le altre disposizioni contenute nell'art. 3, che punisce:

«1) Chiunque […] abbia la proprietà o l'esercizio, sotto qualsiasi denominazione, di una casa di prostituzione, o comunque la controlli, o diriga, o amministri, ovvero partecipi alla proprietà, esercizio, direzione o amministrazione di essa;

2) Chiunque, avendo la proprietà o l'amministrazione di una casa o altro locale, li conceda in locazione a scopo di esercizio di una casa di prostituzione;

3) Chiunque, essendo proprietario, gerente o preposto a un albergo, casa mobiliata, pensione, spaccio di bevande, circolo, locale da ballo, o luogo di spettacolo, o loro annessi e dipendenze, o qualunque locale aperto al pubblico od utilizzato dal pubblico, vi tollera abitualmente la presenza di una o più persone che, all'interno del locale stesso, si danno alla prostituzione;

4) Chiunque recluti una persona al fine di farle esercitare la prostituzione, o ne agevoli a tal fine la prostituzione;

5) Chiunque induca alla prostituzione una donna di età maggiore, o compia atti di lenocinio, sia personalmente in luoghi pubblici o aperti al pubblico, sia a mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità;

[…]

7) Chiunque esplichi un'attività in associazioni ed organizzazioni nazionali od estere dedite al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione od allo sfruttamento della prostituzione, ovvero in qualsiasi forma e con qualsiasi mezzo agevoli o favorisca l'azione o gli scopi delle predette associazioni od organizzazioni;

8) Chiunque in qualsiasi modo favorisca o sfrutti la prostituzione altrui»[24].

A seguire, l'art. 4 elenca le circostanze aggravanti della pena, qualora le condotte di cui sopra siano commesse con violenza, minaccia o inganno (par. 1); ai danni di persona minore di anni ventuno o in stato di infermità o minorazione psichica, naturale o provocata (par. 2); da un ascendente, un affine in linea retta ascendente, il marito, i fratelli, i genitori adottivi o il tutore della persona offesa (par. 3); da colui al quale la vittima è stata affidata per ragioni di cura, educazione,

[23] Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, Serie generale, n. 146, S.O., Roma, 26 giugno 1931, *Relazione e Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773*.

[24] G.U., *Legge 20 febbraio 1958, n. 75*, cit., art. 3, parr. 1-5, 7-8.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

istruzione, vigilanza o custodia (par. 4); ai danni di persone aventi rapporti di servizio domestico o d'impiego (par. 5) oppure di più persone (par. 7)[25]. Come evidente, tutte le fattispecie sono più o meno diffuse, a seconda dei casi, nei fenomeni di tratta a scopo di sfruttamento sessuale. Infine, rileva, ma in tal caso nei confronti delle persone prostituite, l'art. 5, che punisce con arresto e ammenda coloro «che in luogo pubblico od aperto al pubblico, invitano al libertinaggio in modo scandaloso o molesto»[26] (par. 1) o «che seguono per via le persone, invitandole con atti o parole al libertinaggio»[27] (par. 2).

Se dalla Legge Merlin in poi, dal punto di vista legale, si può parlare di un unico regime italiano di regolamentazione della prostituzione, sopravvissuto fino ai giorni nostri, stesso non può dirsi delle implicazioni sociali di questa attività, delle cui evoluzioni costituiscono la migliore rappresentazione le variazioni nei soggetti centrali del fenomeno, le persone prostituite. Tali cambiamenti hanno seguito l'evoluzione del benessere nelle società occidentali e i rapporti e gli equilibri storico-politici tra esse e le umanità dei Paesi in via di sviluppo o meno sviluppati delle varie aree mondiali, insomma, ciò che per decenni è stato definito con gli appellativi di Secondo o Terzo Mondo, oppure Sud globale. In questo senso l'evoluzione del fenomeno prostituzionale nell'Italia abolizionista è suddivisibile in almeno due macro-periodi. Il primo di essi ha inizio negli anni Sessanta, che vedono uno svuotamento progressivo (prolungatosi fino all'inizio del decennio successivo) delle strade da «quella massa di donne provenienti dalle classi popolari che avevano nella prostituzione un modo per mantenersi e che molto spesso erano in situazione di sudditanza, se non a causa di violenze per motivi psicologici, nei confronti dei fidanzati che le sfruttavano, i famosi papponi»[28]. Le persone che praticano la prostituzione dagli anni Settanta all'inizio degli anni Ottanta – non più solo donne, ma anche uomini omosessuali o soggetti transessuali o *transgender* – si rivelano molto più consapevoli di chi le aveva precedute, i loro guadagni aumentano (per la legge economica di carenza nell'offerta a fronte di una domanda rimasta ingente, se non aumentata). In quello che a tutti gli effetti è un processo di autocoscienza sociale, si arriva all'ideazione e alla messa in pratica di forme di lotta di categoria: risale al 1982 la nascita a Pordenone del Comitato Italiano per i Diritti Civili delle Prostitute (CIDCP), guidato da Pia Covre e Carla Corso. Tali sommovimenti prendono forza e si innestano sulla "seconda ondata" del femminismo: sta nascendo in sostanza un movimento per i diritti delle lavoratrici del sesso. Il Comitato giunse a proporre interventi legislativi (in particolare rivolti all'eliminazione o alla

[25] G.U., *Legge 20 febbraio 1958, n. 75*, cit., art. 4, parr. 1-5, 7.
[26] Ivi, art. 5, par. 1.
[27] Ivi, par. 2.
[28] D. Danna, "Prostituzione e tratta di esseri umani, modelli legislativi e prassi in Europa", cit., p. 14.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

modifica del reato di favoreggiamento) nell'ottica di rendere possibile l'esercizio del mestiere a condizioni più umane, libere, non discriminatorie, di uguaglianza e favorevoli, chiedendo il riconoscimento di pieni diritti civili e sociali, la protezione dalla violenza e dallo stigma che tradizionalmente grava sul lavoro sessuale: tutte proposte rimaste inascoltate dalla classe politica italiana nei decenni, che ha lasciato sostanzialmente immutato il dettato normativo del 1958[29].

Tutto cambia negli anni Ottanta, e soprattutto verso la loro conclusione, per motivo di quel che oggi definiamo globalizzazione. Si assiste alla «vera rottura nel discorso pubblico sulla prostituzione, che comporta la messa in crisi del modello abolizionista, […] in risposta ai mutamenti prodotti dalle migrazioni internazionali nella composizione e organizzazione dei mercati del sesso»[30] e si apre quindi una fase nuova, con la moltiplicazione di soggetti, nazionalità, tipi di prestazione e luoghi del commercio sessuale. I nuovi, sconvolgenti, arrivi della diversità mutano radicalmente, nel giro di un trentennio, la fisionomia del mercato del sesso in Italia, immettendo «una varietà senza precedenti, etnica e linguistica, di genere e sessuale, insieme a una pluralità di percorsi e progetti migratori, volontari e coatti. Con la migrazione fa infatti la sua comparsa anche il lato più oscuro della mobilità globale, la tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale»[31], fenomeno fino a quel momento praticamente sconosciuto all'Italia.

Dei flussi migratori femminili finalizzati alle prostituzioni straniere insistenti sul territorio italiano lungo i due decenni a cavallo del millennio offre una dettagliata periodizzazione in fasi e scenari Emanuela Abbatecola, che qui riportiamo:

- dal 1989 fino agli inizi degli anni '90: primi arrivi consistenti di donne e transessuali sudamericane e donne nigeriane.
- biennio '93/94: comparsa di donne albanesi.
- dall'inizio del 1995 ai primi mesi del 1996: nuovi ingressi di nigeriane e albanesi, come effetto indiretto delle dinamiche regolarizzatrici messe in moto dal "decreto Dini"; si tratta in questo caso di ragazze provenienti dai piccoli villaggi rurali dell'interno, e non più dai grandi centri urbani.
- dalla metà del '96 ai primi mesi del '98: freno agli ingressi dall'Albania e nuovi flussi di ragazze dalla Russia e da altri paesi dell'Est come Ucraina, Lettonia, Moldavia, Romania e Ungheria.
- dal '95 al 2000: arrivo di ragazzini minorenni, soprattutto albanesi, rumeni e marocchini.

[29] Cfr. D. Danna, "Prostituzione e tratta di esseri umani, modelli legislativi e prassi in Europa", cit., p. 14; G. Serughetti, op. cit., pp. 30, 33-34.
[30] G. Serughetti, op. cit., p. 31.
[31] Ibidem.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

- dal 2001 e per tutto il decennio: politiche repressive e progressivo svuotamento (mai totale) delle strade, con spostamento verso la prostituzione al chiuso (*indoor*).
- dal 2007/2008: progressiva scomparsa del racket albanese dallo sfruttamento della prostituzione di strada a favore del racket romeno, maggiormente strutturato e organizzato rispetto al passato.
- dal 2009: maggiore visibilità delle figure maschili nella prostituzione nigeriana, tradizionalmente in mano alle donne[32].

Nel giro di poco tempo, quindi, «il mercato del sesso composto principalmente da cittadine italiane che lavoravano in maniera autonoma lasciò il posto a uno scenario molto più complesso in cui prostituzione e sex work si intersecavano con il fenomeno della migrazione, della tratta […] e con un crescente razzismo. A fronte di questo scenario, il dibattito pubblico divenne fortemente polarizzato tra una rappresentazione della prostituta migrante come una minaccia sociale e sessuale o, in alternativa, come una vittima»[33].

Già sottoposta a critica nel passato, da allora la Legge Merlin per molti osservatori pare non reggere più lo scontro con la realtà, mostrando tutta la sua inadeguatezza davanti alla rinnovata visibilità della prostituzione su strada e alla presenza del racket prostituzionale straniero, fenomeni che destano un forte allarme sociale. L'interesse al "decoro" cittadino si mescola con la nuova consapevolezza pubblica in merito al *trafficking* maturata nel corso degli anni Novanta. Da questo amalgama politico-culturale nasce «un nuovo discorso securitario, che unisce la tradizionale preoccupazione per la salute dei cittadini a quella per l'ordine pubblico e per il contrasto alla microcriminalità»[34]. La linea s'impone nel dibattito nazionale e nell'opinione pubblica, fomentata da un senso di "panico morale" che associa la prostituzione a una rappresentazione di pericolo sociale. Ne conseguono due risultati normativi: la moltitudine di proposte di modifica della legislazione vigente – senza risultati – e la distorta proliferazione delle tristemente note "ordinanze anti-prostituzione", ovvero strumenti amministrativi locali che intendono regolare minuziosamente l'espressività fisica e sessuale pubblicamente consentita, spesso basati su stereotipi razziali o di genere[35]. Esse prendevano le mosse dal Decreto-legge n. 92 del 23 maggio 2008[36], convertito nella Legge n. 125 del 24 luglio seguente[37], ovverosia il cosiddetto "Pacchetto Sicurezza Maroni", che in un contesto di inquadramento della povertà e della marginalità come

[32] E. Abbatecola, *Gli scenari delle prostituzioni straniere: introduzione*, "Mondi migranti", vol. 4, n. 1, 2010, pp. 37-38.
[33] G. Garofalo Geymonat, G. Selmi, op. cit., p. 103.
[34] Ibidem.
[35] Cfr. ivi, pp. 31, 34.
[36] G.U., Serie generale, anno 149°, n. 122, Roma, 26 maggio 2008, *Decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92*.
[37] Ead., Serie generale, anno 149°, n. 173, Roma, 25 luglio 2008, *Legge 24 luglio 2008, n. 125*.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

problemi di ordine pubblico conferivano maggiori poteri ai sindaci, incaricandoli di nuove questioni, afferenti all'ambito della "sicurezza pubblica", nel quale rientrava, tra le altre cose, il problema della prostituzione di strada. Proliferano dunque dei decreti amministrativi locali (le ordinanze, appunto) atti a perseguire le lavoratrici del sesso ed i loro clienti per motivi quali l'adescamento o atteggiamenti e abbigliamenti definiti "osceni". Curiosamente, si tratta del primo caso in cui la legislazione pubblica italiana pone l'attenzione sul versante dei clienti[38].

La predominanza di un approccio legislativo e specificatamente giuridico-repressivo al fenomeno – che individua il problema nella prostituzione di strada, sostanzialmente da eliminare – trova quindi la sua ragione nella combinazione d'intenti di difesa sociale con altri di lotta allo sfruttamento sessuale. Come risultato di questa impostazione, «la regolamentazione della prostituzione viene spesso perseguita per affrontare gli "altri problemi" con cui […] si trova ad essere confusa e i soggetti "problematici" associati alla prostituzione che sono stati costruiti come bisognosi di disciplina e regolamentazione»[39]. Tra gli "altri problemi" politico-sociali rientrano la migrazione, la delinquenza, la povertà urbana ma anche le identità sessuali e i modelli culturali dei rapporti fra i generi, «non manca mai, inoltre, un riferimento alla tratta e allo sfruttamento come fenomeni da combattere»[40]. Se da un lato, quindi, la Legge Merlin potrebbe necessitare quantomeno di aggiornamento, essendo stata «concepita per regolare un fenomeno *italiano*, *femminile* e *adulto*»[41], e trovandoci ormai di fronte ad una prostituzione prettamente straniera e trasversale in termini di età e identità sessuale e di genere delle persone coinvolte, ciò non è avvenuto e continua a non avvenire, poiché si preferisce focalizzare i "discorsi governamentali" sui suoi effetti di "disordine pubblico" ed "inefficacia repressiva". Ne risulta la continuazione della vigenza di una normativa per cui la prostituzione «è contemporaneamente ovunque ammessa e ovunque vietata, e ovunque controllabile e all'occorrenza controllata»[42], la quale «crea figure di donne deboli e discriminate socialmente»[43], prime fra tutte, ultimo anello della catena, le prostitute migranti sfruttate dalle reti della tratta, per le quali la riesumazione in versione aggiornata di un

[38] Cfr. G. Garofalo Geymonat, G. Selmi, op. cit., pp. 107-108; C. Perin, *Lo zoning (im)possibile e il decoro. Analisi dell'evoluzione storica, politica e sociale della governance pubblica della prostituzione nel Comune di Venezia*, in G. Garofalo Geymonat, G. Selmi (a cura di), op. cit., pp. 94-95; M. Giovannetti, N. Zorzella, *Lontano dallo sguardo, lontano dal cuore delle città: la prostituzione di strada e le ordinanze dei sindaci*, "Mondi Migranti", n. 1, 2010, pp. 47-82.

[39] I. Crowhurst, *Approaches to the regulation and governance of prostitution in contemporary Italy*, "Sexuality Research and Social Policy", vol. 9, n. 3, 2012, p. 224, trad. e cit. in G. Serughetti, op. cit., pp. 31-32.

[40] G. Serughetti, op. cit., p. 32.

[41] D. Balestrieri, "Prostituzione e diritto penale nell'ordinamento italiano", in Cadoppi A., (a cura di), *Prostituzione e diritto penale*, Dike Giuridica Editore, Roma, 2014, p. 272, cit. in G. Serughetti, op. cit., p. 31.

[42] R. Tatafiore, *Sesso al lavoro*, Milano, il Saggiatore, 1997, pp. 133-134, cit. in G. Serughetti, op. cit., p. 34.

[43] G. Serughetti, op. cit., p. 134.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

discorso sulla prostituzione come "piaga" da debellare e sanare a beneficio della collettività, se da una parte ha contribuito allo sviluppo di interventi sociali di tutela – che a breve si analizzeranno – dall'altra ha continuato a propugnare una narrazione stigmatizzante del fenomeno prostitutivo, la quale, emarginando coloro che lo esercitano, ha corrispondentemente marginalizzato le principali vittime dei circuiti dello sfruttamento sessuale[44].

«Questo è un po' il nodo della questione, ovvero se noi abbiamo una massa crescente di straniere che praticano qualcosa che per le legislazioni abolizioniste rimane nel limbo del consentito ma non regolato, è evidente che di fatto la risposta è quella che può andare da una mera tolleranza all'utilizzo di altri mezzi, che non sono le leggi sulla prostituzione, ma sono per esempio le leggi sui permessi di soggiorno […]: si utilizzano delle scappatoie per contrastare un fenomeno in aumento che crea preoccupazione, nel vuoto totale della possibilità di un riconoscimento pubblico. […]

Il risultato di questi cambiamenti che si sono avuti a partire dagli anni '90 e che continuano ancora oggi, è quello di un arretramento delle condizioni in cui si pratica la prostituzione, lo scambio tra sesso e denaro, in tutta l'Europa occidentale. Questo rende ancora più difficile la prostituzione, rende difficile la prostituzione delle persone consenzienti e dall'altra parte per le vittime di tratta rende ancora più difficile arrivare ad una soluzione dei propri problemi, perché la perpetuazione di un'immagine di stigmatizzazione e di indesiderabilità della prostituzione rende queste donne ancora più marginali socialmente. Nel momento in cui non possono contare su un permesso di soggiorno per rimanere nei luoghi dove vivono e lavorano, ciò le rende ancora di più alla mercé delle famose bande di trafficanti e di sfruttatori»[45].

A condizioni di vita peggiorate ed agli interventi repressivi i femminismi risposero – dai primi anni Novanta a buona parte degli anni Duemila – con iniziative associative largamente partecipate e organizzate attraverso una rete, tra loro anche molto diverse, come il Comitato, i centri antiviolenza che in quegli anni stavano nascendo, varie associazioni di stampo femminista ed anche del cattolicesimo di base, prima fra tutte la Caritas. L'intenzione era promuovere la fuoriuscita delle migranti prostituite dai circoli della tratta e l'accesso ai servizi sanitari e di *welfare* per coloro che operassero all'aperto, attraverso progetti di contatto e bassa soglia, in maggior parte unità di strada. Nonostante nella rete convivessero visioni diversissime sulla prostituzione, si era riusciti a stabilire una convergenza in nome della lotta alla tratta, da condursi mediante visioni e pratiche condivise d'intervento sociale dal basso:

«Questa convergenza era possibile perché al centro veniva posta una visione condivisa della complessità delle esperienze delle donne migranti: il loro desiderio di migrare, la loro ambivalenza nella relazione con coloro che le sfruttano – ma che contemporaneamente spesso rappresentano l'unico sostegno disponibile nel loro percorso

[44] Cfr. G. Serughetti, op. cit., pp. 32-34.
[45] D. Danna, "Prostituzione e tratta di esseri umani", cit., pp. 15-16.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

migratorio – e la loro più che giustificata diffidenza nei confronti delle autorità pubbliche che violano sistematicamente i loro diritti»[46].

In quegli anni, dunque, si espresse appieno quel che è stato definito da più parti un vero e proprio "modello di alleanza femminista":

«un approccio originale […] che riconosceva la diversità dell'esperienza delle donne nel lavoro sessuale, inclusa come forma di lavoro o come forma di violenza, la centralità epistemica della conoscenza prodotta dai gruppi di *sex worker*, e, non in ultimo, una critica radicale del lavoro sessuale come istituzione patriarcale. Costruendo alleanze allargate, le femministe sono state in grado di mettere a punto interventi efficaci per sostenere le donne *cisgender* e *transgender* in situazioni di grave sfruttamento e tratta, e questo è stato fondamentale per inquadrare il lavoro sessuale all'interno di una più ampia analisi della migrazione e della vulnerabilità sociale, così come per rendere conto delle complessità specifiche di questo mercato. Piuttosto che cercare di raggiungere un accordo su una concettualizzazione univoca e condivisa di tutte le forme di sesso a pagamento, per molto tempo le femministe italiano hanno sviluppato una visione caso per caso del lavoro sessuale, pensandola come una risorsa individuale che le donne potevano utilizzare per emanciparsi dalla loro posizione di sistematica dipendenza materiale nella società patriarcale»[47].

2) Il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, il Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale e il primo Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento.

Le associazioni della rete anti-tratta si guadagnarono grazie ai successi ottenuti sul campo la fiducia di larghe frange del movimento femminista ma soprattutto degli esponenti politici di schieramento progressista, venendo riconosciute come esperte e punti di riferimento sul tema. Lo status acquisito gli permise di affermare la loro interpretazione del fenomeno della tratta a scapito delle coeve visioni razziste, fino al punto da fare pressione al Governo affinché venisse adottato il primo strumento normativo nazionale appositamente riferito alle vittime straniere di violenza e grave sfruttamento[48], ovverosia la Legge n. 40 del 6 marzo 1998[49] (anche conosciuta come Legge Turco-Napolitano) che contiene la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero. In particolare, tra le disposizioni di carattere umanitario del Capo III è presente l'art. 16, che istituisce il "permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale", riprodotto pedissequamente alcuni mesi dopo dall'art. 18 del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (più tardi rinominato Testo

[46] G. Garofalo Geymonat, G. Selmi, op. cit., p. 104.
[47] Ivi, pp. 111-112.
[48] Cfr. ibidem.
[49] G.U., Serie generale, n. 59, S.O., Roma, 12 marzo 1998, *Legge 6 marzo 1998, n. 40.*

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

unico sull'immigrazione - TUI), contenuto nel Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998[50]. La norma prevede il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno (in deroga alla disciplina generale in materia di ingresso e soggiorno) al cittadino straniero qualora vengano accertate ai suoi danni "situazioni di violenza e grave sfruttamento" ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei delitti di cui all'art. 3 della Legge Merlin (induzione, favoreggiamento o sfruttamento della prostituzione) o all'art. 380 c.p.p. (ossia quelli per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza), o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio che li riguardi[51]. Tale permesso è inteso «a consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale»[52]. L'art. 18 TUI era (e resta) originalissimo perché interconnetteva la possibilità di accedere ad un programma assistenziale di riabilitazione sociale con l'ottenimento di un permesso di soggiorno, integrando «un approccio centrato sulla vittima – in linea con quanto si stava discutendo nei gruppi e nelle associazioni femministe e sui diritti umani a livello globale – con degli elementi sviluppati nell'ambito della tradizione antimafia italiana – in particolare la protezione dei cosiddetti pentiti – per incentivare le persone a fuoriuscire dai circuiti di tratta e denunciare i propri sfruttatori»[53].

L'accertamento della situazione di sfruttamento può avvenire attraverso due canali distinti: nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti menzionati o altrimenti nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, quindi durante interventi in favore della vittima agiti da operatori del pubblico e del privato sociale (quali sono, ad esempio, i centri anti-violenza, le associazioni di volontariato, gli enti del terzo settore, il Numero Verde Antitratta o le unità di strada, di cui si dirà più avanti). Ai due canali di accertamento corrispondo altrettanti percorsi autonomi di attivazione del permesso, le cui caratteristiche e i cui responsabili variano sensibilmente. Da una parte vi è il c.d. "percorso giudiziario", più tradizionale, che scaturisce nel corso di un procedimento penale nel quale la vittima svolge funzioni di fonte di prova, direttamente promuovendo l'istanza punitiva mediante una denuncia esplicita oppure indirettamente in qualità di persona offesa e informata sui fatti, rilevanti al fine di attribuire la responsabilità penale. È però il secondo percorso (c.d. "percorso sociale") a rappresentare la componente davvero innovativa della norma, perché svincola il rilascio

[50] G.U., Serie generale, n. 191, S.O., Roma, 18 agosto 1998, *Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*.
[51] Ivi, art. 18, par. 1.
[52] Ibidem.
[53] G. Garofalo Geymonat, G. Selmi, op. cit., p. 104.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

del permesso di soggiorno e la partecipazione al programma socio-assistenziale da qualsiasi collaborazione della vittima di tratta con l'Autorità Giudiziaria. Risulta sufficiente, infatti, come accennato poco sopra, che la persona trafficata versi in stato di pericolo per aver tentato di sottrarsi all'influenza del crimine organizzato a cui era soggetta.

Il permesso è rilasciato dal questore territorialmente competente, su proposta dell'ufficio del pubblico ministero (PM) investito del potere d'iniziativa giudiziaria o con il suo parere favorevole, nel caso in cui si persegua il percorso giudiziario, altrimenti, nell'eventualità del percorso sociale, la proposta proviene dall'ente socio-assistenziale accertatore della condizione di violenza o grave sfruttamento. Con la proposta o il parere del PM o con la proposta dell'ente devono essere comunicati al questore gli elementi da cui risulti la sussistenza delle suddette condizioni, con particolare riferimento alla gravità e attualità del pericolo corso dalla vittima ed alla rilevanza del contributo da essa offerto per il contrasto dell'organizzazione criminale o ai fini dell'individuazione o della cattura dei responsabili dei delitti. Unitamente alla proposta vengono inoltrati al questore il programma di assistenza e integrazione sociale e l'adesione da parte della vittima, preventivamente avvertita delle conseguenze previste in caso di interruzione del programma o di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, ovverosia la revoca del permesso, che può scattare anche qualora venissero meno le altre condizioni di rilascio (cioè quelle legate al grave e attuale pericolo). Il titolo di soggiorno ha validità semestrale e può essere rinnovato per un anno o per un periodo maggiore se occorrente per motivi di giustizia[54]. Esso consente:

«l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato, fatti salvi i requisiti minimi di età. Qualora, alla scadenza del permesso di soggiorno, l'interessato risulti avere in corso un rapporto di lavoro, il permesso può essere ulteriormente prorogato o rinnovato per la durata del rapporto medesimo o, se questo è a tempo indeterminato, con le modalità stabilite per tale motivo di soggiorno. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo può essere altresì convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi»[55] (par. 5).

Si fa presente che l'ultima modifica dell'art. 18 TUI, nello specifico del suo comma 4, operata dal Decreto-legge n. 113 del 4 ottobre 2018[56], convertito poi nella Legge n. 132 del 1° dicembre

[54] Cfr. L. Palumbo, S. Romano, op. cit., pp. 71-72; Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, UNHCR, op. cit., pp. 23, 28-30; G.U., *Legge 6 marzo 1998, n. 40*, cit., parr. 1-2, 4.

[55] G.U., *Legge 6 marzo 1998, n. 40*, cit., par. 5.

[56] Ead., Serie generale, anno 159°, n. 231, Roma, 4 ottobre 2018, *Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*, art. 1, comma 1, lett. e).

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

2018[57], ha previsto che il permesso di soggiorno in questione recasse d'allora in poi la dicitura "casi speciali" (art. 1, comma 1, lett. e)[58].

Il par. 3 dell'articolo prevede infine che sia un apposito regolamento di attuazione a stabilire le disposizioni occorrenti per l'affidamento della realizzazione del programma a soggetti diversi da quelli istituzionalmente preposti ai servizi sociali dell'ente locale, e per l'espletamento dei relativi controlli, e ad individuare i requisiti idonei a garantire la competenza e la capacità di favorire l'assistenza e l'integrazione sociale, nonché la disponibilità di adeguate strutture organizzative dei predetti soggetti[59]. La previsione troverà seguito nel DPR n. 394 del 31 agosto 1999[60], che peraltro regola il Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, alla cui seconda sezione, relativa ai soggetti abilitati alla realizzazione dei programmi di assistenza ed integrazione sociale, devono essere obbligatoriamente iscritti, ai fini dell'abilitazione, i soggetti intenzionati a realizzare i programmi, che possono essere, alternativamente, i servizi sociali degli enti locali, associazioni, enti e/o altri organismi privati[61]. Il 1999 è dunque l'anno a partire dal quale i programmi hanno iniziato ad attivarsi su tutto il territorio nazionale, sviluppando nel tempo una metodologia efficace per la protezione delle vittime di *trafficking* nel nostro Paese[62].

Se per un verso la disciplina italiana a tutela delle vittime di *trafficking* può ritenersi a ragione pioneristica, a detta delle giuriste Letizia Palumbo e Serena Romano il bilancio non può dirsi di certo positivo. Il primo motivo di tale giudizio riguarda i suddetti percorsi biforcati, in quanto sono state storicamente riscontrate difficoltà nell'attivazione delle vie alternative a quella giudiziaria, nonostante il Ministero dell'Interno abbia chiarito nella Circolare n. 11050 del 5 maggio 2007[63] che il rilascio del permesso di soggiorno in questione non possa in alcun modo essere condizionato dallo sporgimento di denuncia o dalla collaborazione con gli organi di polizia:

«nella prassi il canale giudiziario è rimasto quello privilegiato e l'accertamento del pericolo concreto e attuale da parte del questore, in assenza di proposta o parere del PM, è soggetto a un apprezzabile margine di discrezionalità che

[57] G.U., Serie generale, anno 159°, n. 281, Roma, 3 dicembre 2018, *Legge 1° dicembre 2018, n. 132*, art. 1, comma 1, lett. e).

[58] Cfr. Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, UNHCR, op. cit., p. 27.

[59] G.U., *Legge 6 marzo 1998, n. 40*, cit., par. 3.

[60] Ead., Serie generale, n. 258, S.O., Roma, 3 novembre 1999, *Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394*.

[61] Cfr. ivi, art. 52; Dipartimento per le Pari Opportunità (DPO), Numero Verde contro la Tratta, *Meccanismo nazionale di referral per l'identificazione, l'assistenza e la protezione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento*, dicembre 2023, pp. 9-10.

[62] Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, UNHCR, op. cit., p. 27.

[63] Ministero dell'Interno, *Circolare N. 11050/M(8)*, Roma, 28 maggio 2007.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

non tiene conto delle peculiari condizioni ed esigenze della vittima e del complesso di circostanze che concorrono a provocare la sua posizione di vulnerabilità»[64].

Peraltro la breve durata del titolo di soggiorno è giudicata irrisoria dalle autrici, inadeguata ad assicurare un effettivo ed efficace processo di reinserimento sociale della persona trafficata e scollegata dai tempi reali d'inclusione nel mercato del lavoro nazionale:

«Ne deriva che l'intero percorso viene investito da un'aura di precarietà e incertezza che nel tempo ha portato sempre più persone a optare per forme alternative di emersione che garantissero maggiori possibilità di regolarizzazione a lungo termine, quali la richiesta di protezione internazionale»[65].

Si faccia presente che il decreto legislativo del '98 vedeva la luce in un momento precedente alla rivisitazione in chiave moderna delle disposizioni penali relative alla tratta di persone ed ai reati ad essa connessi, tanto è vero che il suo testo, rimasto invariato, non vi fa tuttora riferimento. Tuttavia, in seguito alle modifiche normative introdotte successivamente nell'ordinamento penale, oggi le misure di protezione sociale previste dall'art. 18 possono riconoscersi a persone straniere vittime del reato di tratta e di altre fattispecie penali ad essa correlate. Il percorso verso questo punto d'arrivo normativo è stato però lungo, più che decennale, e prima di trovare compimento avrebbe generato due differenti programmi di protezione per le vittime di tratta. Tale biforcazione ha origine dalla Legge n. 228 dell'11 agosto 2003 contenente "misure contro la tratta di persone", che implementava le disposizioni della Convenzione e dei protocolli di Palermo, tra le altre cose, introducendo e modificando i reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 c.p.), di tratta di persone (art. 601 c.p.) e di acquisto e alienazione di schiavi (art. 602 c.p.).

Il rinnovato art. 600 c.p. recitava quindi:

«Chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento, è punito con la reclusione da otto a venti anni.

La riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona»[66].

L'art. 601 c.p. stabiliva:

[64] L. Palumbo, S. Romano, op. cit., p. 73.
[65] Ibidem.
[66] G.U., Serie generale, anno 144°, n. 195, Roma, 23 agosto 2003, *Legge 11 agosto 2003, n. 228*, art. 1.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

«Chiunque commette tratta di persona che si trova nelle condizioni di cui all'articolo 600 ovvero, al fine di commettere i delitti di cui al primo comma del medesimo articolo, la induce mediante inganno o la costringe mediante violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante promessa o dazione di somme di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi al suo interno, è punito con la reclusione da otto a venti anni»[67].

Infine, il nuovo art. 602 c.p. sanciva:

«Chiunque, fuori dei casi indicati nell'articolo 601, acquista o aliena o cede una persona che si trova in una delle condizioni di cui all'articolo 600 è punito con la reclusione da otto a venti anni»[68].

L'art. 600 c.p. è stato in seguito parzialmente modificato dal Decreto legislativo n. 24 del 4 marzo 2014[69], che attuava la Direttiva 2011/36/UE (trattata in questo lavoro) e che riprenderemo ancora successivamente. La disposizione attualmente si presenta così (in corsivo le modifiche):

«Chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque *al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento ovvero a sottoporsi al prelievo di organi*, è punito con la reclusione da otto a venti anni.

La riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di *vulnerabilità*, di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona»[70].

Lo stesso decreto sostituì anche l'art. 601 c.p., definendovi la tratta di persone con un livello di dettaglio nettamente maggiore:

«È punito con la reclusione da otto a venti anni chiunque recluta, introduce nel territorio dello Stato, trasferisce anche al di fuori di esso, trasporta, cede l'autorità sulla persona, ospita una o più persone che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 600, ovvero, realizza le stesse condotte su una o più persone, mediante inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di *vulnerabilità*, di inferiorità fisica, psichica o di necessità, o mediante promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, al fine di indurle o costringerle a prestazioni lavorative, sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento o a sottoporsi al prelievo di organi. Alla stessa pena soggiace chiunque, anche al

[67] G.U., *Legge 11 agosto 2003, n. 228*, cit., art. 2.
[68] Ivi, art. 3.
[69] Ead., Serie generale, anno 155°, n. 60, Roma, 13 marzo 2014, *Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24*, art. 2, lett. a).
[70] Normattiva, *Regio decreto 1930, n. 1398*, art. 600 c.p., https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1930-10-19;1398, consultato in data 11 febbraio 2025.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

di fuori delle modalità di cui al primo comma, realizza le condotte ivi previste nei confronti di persona minore di età»[71].

Una delle novità maggiori è evidentemente l'importanza riservata nella determinazione delle suddette fattispecie penali al concetto di abuso di una situazione di vulnerabilità della vittima in questione, che nel corso del presente lavoro abbiamo visto essere stato oggetto d'ideazione sia nel panorama giuridico internazionale che specificamente europeo. A proposito di ciò, è stato segnalato che il decreto non ha riproposto la definizione di "posizione di vulnerabilità" offerta dalla direttiva unionale[72] di cui avrebbe dovuto costituire l'implementazione nazionale. Essa è importante poiché risulta aggiornata al dibattito politico, accademico e giuridico riguardo alla concezione di vulnerabilità, la quale non è più esclusivamente fatta derivare dall'appartenenza ad uno specifico gruppo sociale o dalle caratteristiche personali del soggetto in questione, ma è determinata fortemente da una dimensione appunto "situazionale", unica e a geometria variabile da caso a caso per questa ragione, a cui contribuiscono fattori non solo personali ma economici, sociali e culturali, che nel complesso possono rendere una determinata persona vulnerabile alla violenza e/o allo sfruttamento altrui.

L'idea di una vulnerabilità situazionale deve molto alla riflessione femminista, che ha nel tempo evidenziato come l'essere vulnerabili non dipenda astrattamente dalla riconducibilità del singolo caso individuale a soggetti-tipo o a gruppi considerati di per sé intrinsecamente fragili, ma vada riconosciuto in quanto attributo essenziale dell'essere umano e, su questa base, contemporaneamente risultato accidentale e variabile legato ai rapporti di potere ed alle gerarchie sociali nei quali l'individuo viene a situarsi. Judith Butler ha ad esempio parlato di «una comune vulnerabilità umana, una vulnerabilità legata alla stessa vita»[73]. Da questa concezione deriva la necessità di comprendere i fattori generativi della vulnerabilità in un'ottica intersezionale, particolarmente funzionale nel discorso sui migranti, e in special modo sulle donne migranti. È presupposto fondamentale per comprendere la vulnerabilità particolare delle migranti vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale situarle all'intersezione di dinamiche di subordinazione connesse a forme di discriminazione derivanti dal genere, dall'età, dalla nazionalità, dallo status legale e in generale dalla marginalizzazione (economica, ma non solo), che insistono lungo il corso

[71] G.U., *Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24*, cit., art. 2, lett. b).

[72] Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (G.U.U.E.), L 101, Bruxelles, 15 aprile 2011, *2011/36/UE*, 5 aprile 2011: «una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva e accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima».

[73] J. Butler, *Vite precarie*, Meltemi, Milano, 2004, cit. in L. Palumbo, S. Romano, op. cit., p. 69.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

di tutta la vicenda migratoria, dai Paesi d'origine a quelli d'arrivo, senza escludere la delicata parentesi (che spesso è ben più che tale) del viaggio[74].

Come abbiamo visto parlando dei *lover boys*, oggi la forma di assoggettamento preferita dalle reti criminali verso le vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale è proprio quella dell'abuso della cosiddetta vulnerabilità situazionale, inteso all'uso strumentale della persona trafficata e delle sue concrete difficoltà contestuali di vita. Il risultato primario e maggiormente fatale è il condizionamento del consenso, che, come si è visto, è stato attentamente riscontrato dagli strumenti internazionali in materia, i quali sono pensati per definire la tratta anche qualora la volontà della persona ad essa soggetta, seppur espressa in senso positivo, non costituisca motivo di decadenza del crimine in questione. Si rileva però che il decreto del marzo 2014 – discostandosi dall'impostazione internazionale e sovranazionale – non ha introdotto nell'ordinamento italiano la nozione di irrilevanza del consenso allo sfruttamento della vittima di tratta che la direttiva europea del 2011 sanciva. Permane quindi il principio per cui se la vittima di un reato acconsente a subirlo, l'autore non è punibile (art. 50 c.p.).

Sul tema si è recentemente espresso anche il Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (GRETA), che ha richiamano per l'ennesima volta l'Italia sull'assoluta gravità dell'assenza, nell'ordinamento nazionale, di una esplicita disposizione che stabilisca l'irrilevanza del consenso della vittima di tratta allo sfruttamento[75]. Gli esperti hanno inoltre denotato la tendenza ad un'interpretazione restrittiva del reato di tratta, da parte delle corti italiane, che sembrano solite applicare altre fattispecie criminose qualora la vittima abbia espresso in qualche modo il proprio consenso ad un tale trattamento. A compensazione di questo iato giuridico è giunta negli ultimi anni la giurisprudenza della Corte di Cassazione[76], che ha spiegato come lo "stato di necessità" stabilito nell'art. 601 c.p. sia da intendersi come una «situazione di debolezza, o mancanza morale o materiale della vittima, che influenzi la sua volontà e non le lasci altra scelta di vita che arrendersi all'abuso»[77]. Alla luce di ciò, tale situazione non andrebbe quindi intesa alla stregua dello "stato di necessità" considerato dall'art. 54 c.p. quale condizione di non punibilità del reato, bensì piuttosto come uno "stato di bisogno" (simile a quello dell'art. 644 c.p.

[74] Cfr. L. Palumbo, S. Romano, op. cit., pp. 68-69.

[75] Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), *GRETA(2024)03*, *Evaluation Report. Italy. Third evaluation round. Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*, Secretariat of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA and Committee of the Parties), Council of Europe, Strasbourg, 23 February 2024, par. 97, p. 24.

[76] Cfr. Cass. Pen., Sez. 5, *sentenza n. 49148/2019*, *Rv. 278051*, 28 maggio 2019, cit. in L. Palumbo, S. Romano, op. cit., pp. 70-71; Cass. Pen., Sez. 1, *sentenza n. 19737*, *Rv. 281282*, 19 gennaio 2021.

[77] Trad. da GRETA, op. cit., p. 73.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

sull'usura). Peraltro la Cassazione aveva già da prima delle innovazioni legislative europee interpretato meticolosamente la situazione di vulnerabilità delle vittime, non considerando rilevante al punto da escludere il reato di tratta il consenso "coartato" delle stesse, pur se influenzato dal contesto famigliare o dalle credenze religiose. Si rileva inoltre un'accresciuta sensibilità dei giudici nell'asserire che – al fine di integrare il reato di tratta – non sia necessario che il "soggetto passivo" fosse già ridotto in schiavitù o in una condizione simile. Conseguentemente, il crimine può essere riconosciuto anche qualora (come avviene in molti casi) i trafficanti conducano le vittime in Italia con l'inganno e non tramite coercizione violenta o minatoria, al fine di ridurle in condizioni di asservimento solo successivamente. In definitiva, per quanto il vuoto normativo riguardo l'irrilevanza del consenso permanga un elemento di criticità nel nostro ordinamento e nel sistema di tutela delle vittime di tratta, la Cassazione con le sue pronunce ha comunque chiarito come la situazione di necessità e vulnerabilità in cui versa la vittima renda privo di validità giuridica il suo consenso. Non resta quindi che sperare che tale linea giurisprudenziale venga seguita in tutti i gradi di giudizio, in attesa di un intervento politico nel merito della questione.

In merito all'articolo 601 c.p. resta da ricordare l'aggiunta di un assai politicamente discusso secondo comma dal Decreto legislativo n. 21 del 1° marzo 2018[78], che sostanzialmente identifica gli equipaggi delle navi utilizzate a scopi di tratta coi trafficanti di esseri umani, fatto che, come dimostrato da più parti, non corrisponde quasi mai al vero:

> «Il componente dell'equipaggio di nave nazionale o straniera destinata, prima della partenza o in corso di navigazione, alla tratta è punito, ancorché non sia stato compiuto alcun fatto previsto dal primo o dal secondo comma o di commercio di schiavi, con la reclusione da tre a dieci anni»[79].

Tornando agli articoli originariamente formulati nel 2003, tutti essi prevedevano quindi la medesima pena detentiva, la quale in origine era aumentata di un terzo fino alla metà se i fatti venivano commessi a danno di un minore di anni diciotto o erano diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi. I commi finali di ciascun articolo che così disponevano vennero abrogati diversi anni dopo dalla Legge n. 108 del 2 luglio 2010[80] (di ratifica ed esecuzione della Convenzione di Varsavia) che ha aggiunto l'art. 602-*ter* c.p.

[78] G.U., Serie generale, anno 159°, numero 168, Roma, 22 marzo 2018, *Decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21*.
[79] Ivi, art. 2, comma 1, lett. f).
[80] Ead., Serie generale, anno 151°, n. 163, 15 luglio 2010, Roma, *Legge 2 luglio 2010, n. 108*.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

riguardante le circostanze aggravanti, il quale oggi risulta dal combinato disposto di ben cinque misure legislative[81]. Di seguito lo riportiamo integralmente:

«La pena per i reati previsti dagli articoli 600, 601 primo e secondo comma e 602 è aumentata da un terzo alla metà:

a) se la persona offesa è minore degli anni diciotto;

b) se i fatti sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi;

c) se dal fatto deriva un grave pericolo per la vita o l'integrità fisica o psichica della persona offesa.

Se i fatti previsti dal titolo VII, capo III, del presente libro sono commessi al fine di realizzare od agevolare i delitti di cui agli articoli 600, 601 e 602, le pene ivi previste sono aumentate da un terzo alla metà.

Nei casi previsti dagli articoli 600-bis, primo comma, e 600-ter, la pena è aumentata da un terzo alla metà se il fatto è commesso con violenza o minaccia.

Nei casi previsti dagli articoli 600-bis, primo e secondo comma, 600-ter, primo comma, e 600-quinquies, la pena è aumentata da un terzo alla metà se il fatto è commesso approfittando della situazione di necessità del minore.

Nei casi previsti dagli articoli 600-bis, primo e secondo comma, 600-ter e 600-quinquies, nonché dagli articoli 600, 601 e 602, la pena è aumentata dalla metà ai due terzi se il fatto è commesso in danno di un minore degli anni sedici.

Nei casi previsti dagli articoli 600-bis, primo comma, e 600-ter, nonché, se il fatto è commesso in danno di un minore degli anni diciotto, dagli articoli 600, 601 e 602, la pena è aumentata dalla metà ai due terzi se il fatto è commesso da un ascendente, dal genitore adottivo, o dal loro coniuge o convivente, dal coniuge o da affini entro il secondo grado, da parenti fino al quarto grado collaterale, dal tutore o da persona a cui il minore è stato affidato per ragioni di cura, educazione, istruzione, vigilanza, custodia, lavoro, ovvero da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio nell'esercizio delle loro funzioni ovvero ancora se è commesso in danno di un minore in stato di infermità o minorazione psichica, naturale o provocata.

Nei casi previsti dagli articoli 600-bis, primo comma, e 600-ter, nonché dagli articoli 600, 601 e 602, la pena è aumentata dalla metà ai due terzi se il fatto è commesso mediante somministrazione di sostanze alcoliche, narcotiche, stupefacenti o comunque pregiudizievoli per la salute fisica o psichica del minore, ovvero se è commesso nei confronti di tre o più persone.

Nei casi previsti dagli articoli 600-bis, 600-ter, 600-quater, 600-quater 1 e 600-quinquies, la pena è aumentata.

a) se il reato è commesso da più persone riunite;

b) se il reato è commesso da persona che fa parte di un'associazione per delinquere e al fine di agevolarne l'attività;

[81] Cfr. G.U., *Legge 2 luglio 2010, n. 108*, cit., art. 3; ead., Serie generale, anno 153°, n. 235, Roma, 8 ottobre 2012, *Legge 1° ottobre 2012, n. 172*, art. 4; ead., Serie generale, anno 155°, n. 68, Roma, 22 marzo 2014, *Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 39*, art. 1, comma 1; ead., *Decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21*, cit., art. 2, comma 1, lett. h); ead., Serie generale, anno 163°, n. 12, Roma, 17 gennaio 2022, *Legge 21 dicembre 2021, n. 238*, art. 20, comma 1, lett. b).

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

c) se il reato è commesso con violenze gravi o se dal fatto deriva al minore, a causa della reiterazione delle condotte, un pregiudizio grave;

c-bis) se dal fatto deriva pericolo di vita per il minore.

Le pene previste per i reati di cui al comma precedente sono aumentate in misura non eccedente i due terzi nei casi in cui gli stessi siano compiuti con l'utilizzo di mezzi atti ad impedire l'identificazione dei dati di accesso alle reti telematiche.

Le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 114, concorrenti con le circostanze aggravanti di cui alla presente sezione, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti»[82].

Si tenga conto del fatto che la Legge n. 172 del 1° ottobre 2012[83] (di ratifica ed esecuzione della Convenzione di Lanzarote) ha altresì aggiunto l'art. 602-*quater* c.p. a specifica tutela dei minori vittime di tratta e sfruttamento sessuale (ma non esclusivamente limitato a tali fattispecie):

«Quando i delitti previsti dalla presente sezione sono commessi in danno di un minore degli anni diciotto, il colpevole non può invocare a propria scusa l'ignoranza dell'età della persona offesa, salvo che si tratti di ignoranza inevitabile»[84].

Tenuto conto di come l'ordinamento penale nazionale regola i reati connessi alla tratta ed allo sfruttamento della prostituzione, si può riprendere a trattare di come si sia ramificato il sistema di tutela delle vittime degli stessi all'inizio del nuovo millennio. Come si accennava poco fa, dal momento che la normativa del '98 non includeva nei programmi assistenziali le vittime dei nuovi reati di tratta e schiavitù, ciò avvenne per opera della Legge n. 228 del 2003, la quale istituiva uno speciale programma di assistenza che garantisse, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria alle persone che avessero subìto i crimini di cui agli artt. 600 e 601 c.p. Tale programma era da definirsi con un regolamento ministeriale, adottato su proposta del Ministro per le pari opportunità di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della giustizia (art. 13, comma 1). Veniva comunque specificato che, qualora la vittima fosse stata straniera, restavano salve le disposizioni dell'art. 18 TUI (comma 2).

Il regolamento attuativo venne emanato quasi due anni dopo, con il DPR n. 237 del 19 settembre 2005[85]. Vi si prevede che il programma di assistenza sia realizzato, a cura delle regioni, dagli enti

[82] Normattiva, *Regio decreto 1930, n. 1398*, art. 602-*ter* c.p., https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1930-10-19;1398, consultato in data 24 febbraio 2025.

[83] G.U., *Legge 1° ottobre 2012, n. 172*, cit.

[84] Ivi, art. 4, comma 1, lett. p).

[85] G.U., Serie generale, anno 146°, n. 270, Roma, 19 novembre 2005, *Decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 2005, n. 237*.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

locali o dai soggetti privati con questi convenzionati, dietro presentazione dei progetti di fattibilità – indicanti i tempi, le modalità e gli obiettivi che si intendono conseguire, nonché le strutture organizzative e logistiche specificamente destinate (art. 1, comma 2) – ad un'apposita Commissione interministeriale istituita presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri[86]. I progetti avrebbero dovuto tenere altresì conto delle eventuali esigenze collegate alla tipologia delle vittime, alla loro età e al tipo di sfruttamento subìto, e dovevano prevedere in ogni caso la fornitura alle stesse di alloggio e ricovero in strutture ad indirizzo segreto (comma 3, lett. a); la disponibilità per esse di servizi socio-sanitari di pronto intervento (lett. b) e convenzioni con gli enti impegnati in programmi di assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18 TUI, in programmi di rientro volontario assistito e comunque con i servizi sociali degli enti locali (lett. c). I progetti avrebbero avuto durata di tre mesi, prorogabili per un ulteriore periodo di pari durata (comma 4). I soggetti privati che avessero voluto svolgere attività di assistenza avrebbero dovuto iscriversi al Registro dedicato di cui all'art. 52 del DPR 394 del 1999, e stipulare apposita convenzione con le regioni o gli enti locali di riferimento (comma 5), in capo ai quali stava l'onere di una preventiva verifica della rispondenza dei progetti ai criteri ed alle modalità menzionati dal regolamento; di un preventivo accertamento dei requisiti organizzativi e logistici occorrenti per la realizzazione degli interventi, nonché del possesso dei titoli professionali degli operatori (comma 6); e della trasmissione alla summenzionata Commissione di una relazione semestrale sullo svolgimento dei progetti, sulla base della quale l'organo avrebbe svolto la sua verifica in funzione di monitoraggio periodico (art. 3, comma 2, lett. b). Il DPR predisponeva infine una serie di dettagliati indicatori da utilizzarsi ai fini della valutazione dei progetti di fattibilità (art. 4)[87].

La legge n. 238 del 2003 prevedeva altresì la creazione presso la Presidenza del Consiglio del Fondo per le misure anti-tratta (art. 12, comma 1), destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dall'art. 18 TUI (comma 2), al quale avrebbero contribuito non solo i fondi stanziati in virtù dello stesso TUI, ma anche i proventi derivanti dalle confische imposte agli autori dei delitti in questione (comma 3)[88]. È regolata, infine, anche l'attività preventiva nei confronti della tratta, coinvolgendo primariamente le decisioni di politica estera nazionale:

«Al fine di rafforzare l'efficacia dell'azione di prevenzione nei confronti dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e dei reati legati al traffico di persone, il Ministro degli affari esteri definisce le politiche di

[86] Ai sensi dell'art. 25, comma 2 del *Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394*, cit.
[87] G.U., *Decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 2005, n. 237*, cit., artt. 1-2, 4.
[88] Ead., *Legge 11 agosto 2003, n. 228*, cit., art. 12, commi 1-3.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

cooperazione nei confronti dei Paesi interessati dai predetti reati tenendo conto della collaborazione da essi prestata e dell'attenzione riservata dai medesimi alle problematiche della tutela dei diritti umani e provvede ad organizzare, d'intesa con il Ministro per le pari opportunità, incontri internazionali e campagne di informazione anche all'interno dei Paesi di prevalente provenienza delle vittime del traffico di persone. In vista della medesima finalità i Ministri dell'interno, per le pari opportunità, della giustizia e del lavoro e delle politiche sociali provvedono ad organizzare, ove necessario, corsi di addestramento del personale, nonché ogni altra utile iniziativa. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato»[89] (art. 14, commi 1-2).

Sia la predetta legge n. 228 del 2003 che l'art. 18 del TUI – i quali costituiscono le fondamenta del sistema anti-tratta italiano – sono stati modificati più volte da alcuni atti successivi per ragioni di aggiornamento, potenziamento e implementazione, primo fra tutti il summenzionato Decreto legislativo n. 24 del marzo 2014, nell'attuazione delle cui disposizioni si deve tener conto:

«sulla base di una valutazione individuale della vittima, della *specifica situazione delle persone vulnerabili* quali i minori, i minori non accompagnati, gli anziani, i disabili, le donne, in particolare se in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone con disturbi psichici, le persone che hanno subìto torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere»[90].

Anzitutto, il decreto ha unificato i programmi previsti dalla normativa risalente mediante l'introduzione, all'art. 18 TUI, del comma 3-*bis*. Quest'ultimo prevede:

«Per gli stranieri e per i cittadini […] vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 del presente articolo […] un programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 228 del 2003 e, successivamente, la prosecuzione dell'assistenza e l'integrazione sociale, ai sensi del comma 1 di cui al presente articolo»[91].

Il programma unificato e le relative modalità di attuazione sono definiti «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro della salute, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, previa intesa con la Conferenza Unificata»[92]. Il programma, inoltre, è da applicarsi «sulla base del Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, di cui all'articolo 13, comma 2-*bis*, della legge 11 agosto 2003, n. 228»[93]. Il suddetto comma è aggiunto alla legge del 2003 dall'art. 9 dello stesso decreto, che istituisce quindi per la prima volta in assoluto un Piano nazionale anti-tratta italiano, secondo i termini della disposizione che segue:

[89] G.U., *Legge 11 agosto 2003, n. 228*, cit., art. 14, commi 1-2.
[90] Ead., *Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24*, cit., art. 1, comma 1.
[91] Ivi, art. 8, comma 1.
[92] Ibidem.
[93] Ibidem.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

«Al fine di definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime, con delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'interno nell'ambito delle rispettive competenze, sentiti gli altri Ministri interessati, previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza Unificata, è adottato il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani. In sede di prima applicazione, il Piano è adottato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione»[94].

Il decreto legislativo del 2014 sancisce inoltre al suo art. 6 il diritto di indennizzo delle vittime di tratta, regolando in maniera dettagliata le caratteristiche del Fondo per le misure anti-tratta nato un decennio prima e le modalità e i requisiti d'accesso ad esso per le persone lese, aggiungendo all'art. 12 della legge del 2003 i commi che vanno dal 2-*bis* al 2-*octies*. Innanzitutto, il Fondo è ora destinato non solo alle vittime contemplate dall'art. 18 TUI, ma a tutte quelle che sono state soggette a reati relativi alla tratta (comma 2-*bis*), seguendo la medesima linea di convergenza che ha unificato i programmi di assistenza e protezione. Non godono del diritto all'indennizzo coloro i quali sono stati condannati con sentenza definitiva oppure che, alla data di presentazione della domanda, sono sottoposti a procedimento penale per una serie specifica di reati elencati (comma 2-*septies*). La domanda di accesso al Fondo ai fini dell'indennizzo è presentata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, a pena di decadenza, entro cinque anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna che ha riconosciuto il diritto al risarcimento del danno ovvero dalla pronuncia di sentenza non definitiva al pagamento di una provvisionale. La vittima deve dimostrare di non avere ricevuto ristoro dall'autore del reato, nonostante abbia esperito l'azione civile e le procedure esecutive (comma 2-*quater*). Qualora il reo sia ignoto, la domanda di cui sopra è presentata entro un anno dal deposito del provvedimento di archiviazione (comma 2-*quinquies*). Alla domanda deve essere allegata in copia autentica una delle sentenze suddette, unitamente alla documentazione attestante l'infruttuoso esperimento dell'azione civile e delle procedure esecutive ovvero il provvedimento di archiviazione. Se entro sessanti giorni dalla presentazione della domanda non interviene alcuna comunicazione di accoglimento, la vittima è intitolata ad agire nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri al fine di ottenere l'accesso al Fondo (comma 2-*sexies*). Inoltre, la Presidenza del Consiglio dei ministri è surrogata, fino all'ammontare delle somme corrisposte a titolo di indennizzo a valere sul Fondo, nei diritti della parte civile o dell'attore verso il soggetto condannato al risarcimento del danno (comma 2-*octies*)[95].

[94] G.U., *Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24*, cit., art. 9.
[95] Ivi, art. 6, comma 1.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Il punto più critico della disposizione è però certamente il comma 2-*ter*:

«L'indennizzo è corrisposto nella misura di euro 1.500,00 per ogni vittima, entro i limiti delle disponibilità finanziarie annuali del Fondo, detratte le somme erogate alle vittime, a qualunque titolo, da soggetti pubblici. In caso di insufficienza delle disponibilità finanziarie annuali del Fondo, le richieste di indennizzo accolte e non soddisfatte sono poste a carico del successivo esercizio finanziario ed hanno precedenza rispetto alle richieste presentate nel medesimo esercizio»[96].

Su questo aspetto, e sul suo peggioramento nell'applicazione causato dalle problematicità temporali della giustizia italiana, verte una terza considerazione critica di Palumbo e Romano:

«L'esiguità dell'importo previsto, in uno con i tempi con i tempi lunghissimi per ottenerlo – nell'attuale sistema processuale perché una sentenza divenga definitiva possono trascorrere anche molti anni – e il vincolo della disponibilità delle risorse, espressamente previsto dalla norma, attribuiscono allo strumento una valenza non più che simbolica, del tutto inidonea a fornire alcun apporto effettivo nelle determinazioni di vita della vittima e nel suo personale percorso di reinserimento»[97].

L'attuale sistema risarcitorio ha ricevuto le critiche anche del GRETA, secondo il quale le condizioni per l'accesso delle vittime al Fondo sono restrittive, e l'eventuale compensazione limitata. Considerando ciò, e secondo quanto rilevato dagli esperti, sono poche le vittime di tratta ad aver mai presentato una richiesta e nessuna di esse sembra aver ricevuto l'indennizzo[98]. A detta dello Stato italiano, invece, dall'istituzione del Fondo solo una vittima avrebbe visto la propria richiesta rigettata (nel 2015), per insussistenza dei requisiti previsti dalla legge[99].

Sul punto si è espressa anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) il 6 luglio 2020 in un giudizio riguardante l'Italia, nel quale ha stabilito che la Direttiva 2004/80 sulla compensazione delle vittime di reati[100] deve essere interpretata nel senso che un risarcimento statale ad importo fisso (com'è quello del Fondo) non può essere considerato come "equo e adeguato" se è la cifra è fissata senza tener conto della gravità delle conseguenze del reato commesso (come risulta evidente nel caso della tratta)[101].

Anche sul piano della compensazione economica, la giurisprudenza italiana ha in anni recenti risposto a carenze del sistema assistenziale, seppur in modo sporadico e non sistematico. Si segnalano due giudizi, i quali hanno garantito ad alcune vittime di tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale risarcimenti ben più adeguati di quelli ottenibili tramite il fin troppo limitato

[96] G.U., *Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24*, cit., art. 6, comma 1.
[97] L. Palumbo, S. Romano, op. cit., p. 73.
[98] Cfr. GRETA, op. cit., par. 88, p. 22.
[99] Cfr. ivi, p. 77.
[100] G.U.U.E., L 261, Bruxelles, 6 agosto 2004, *2004/80/CE*, 29 aprile 2004.
[101] Cfr. GRETA, op. cit., par. 91, p. 23.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Fondo. Nel primo caso, datato 23 agosto 2019, la Corte di Assise di Torino ha rimesso la determinazione dell'importo del risarcimento al tribunale civile, ma ha al contempo accordato un pagamento anticipato provvisorio di 20'000 euro a ciascuna delle tre vittime costituite parti civili nel procedimento penale, nonché il rimborso di 8'347 euro per le spese processuali[102]. Nel secondo caso, deciso dalla Corte di Assise di Catania il 23 giugno 2020[103], la vittima in questione ha ricevuto un risarcimento finale di 40'000 euro, oltre a 3'690 euro per il rimborso delle spese processuali. Nel determinare la responsabilità civile, la Corte ha preso in considerazione il fatto che la vittima fosse stata sottoposta a un rituale voodoo e che durante il suo viaggio avesse vissuto in campi di detenzione in Libia. In generale, però, non è noto il numero di casi in cui è stato richiesto e concesso un risarcimento alle vittime di tratta da parte dei tribunali italiani. Inoltre, non esistono dati sul trasferimento dei beni sequestrati ai trafficanti ed agli sfruttatori in favore delle vittime e dei progetti anti-tratta.

Perciò, anche se il risarcimento viene concesso dai tribunali alle vittime che partecipano come parti civili nei procedimenti penali, possono passare diversi anni prima della decisione finale. Nel frattempo, le vittime mancano di mezzi finanziari, il che aumenta il rischio di rivittimizzazione o di *retrafficking*. Inoltre, il pagamento del risarcimento concesso spesso diventa impossibile a causa del fatto che i colpevoli non detengono beni o proprietà in Italia, e i meccanismi di cooperazione internazionale vengono raramente utilizzati per identificarli e far operare il sequestro all'estero. Anche quando tali beni esistono, raramente viene applicato nei casi di tratta l'istituto del "sequestro conservativo", il che limita la possibilità di compensare efficacemente la vittima, poiché l'imputato ha tutto il tempo di alienare o nascondere ciò che possiede prima del giudicato. Ne consegue uno scenario in cui molte vittime sono riluttanti a chiedere un risarcimento, a meno che non siano supportate da enti specializzati, avvocati o sindacati[104].

Il decreto n. 24 prevede misure di tutela particolari per i minori non accompagnati vittime di tratta, i quali devono essere adeguatamente informati sui loro diritti, inclusa la possibilità di un eventuale accesso alla procedura di determinazione della protezione internazionale (art. 4, comma 1). Ancora più importante risulta la previsione di specifici meccanismi (definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i ministri degli affari esteri, dell'interno, della giustizia, del lavoro e delle politiche sociali e della salute) i quali, qualora sussistano fondati

[102] Cfr. Corte di Assise di Torino, *causa n. 31033/16*, 23 agosto 2019.
[103] Cfr. Corte di Assise di Catania, *causa n. 04/2020*, 23 giugno 2020.
[104] Cfr. GRETA, op. cit., parr. 82-87, pp. 22-23.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

dubbi sulla minore età della vittima e l'età non sia accertabile da documenti identificativi, procedono:

«nel rispetto del superiore interesse del minore […] alla determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta anche attraverso una procedura multidisciplinare di determinazione dell'età, condotta da personale specializzato e secondo procedure appropriate che tengano conto anche delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore, nonché, se del caso, all'identificazione dei minori mediante il coinvolgimento delle autorità diplomatiche. Nelle more della determinazione dell'età e dell'identificazione, al fine dell'accesso immediato all'assistenza, al sostegno e alla protezione, la vittima di tratta è considerata minore. Per la medesima finalità la minore età dello straniero è, altresì, presunta nel caso in cui la procedura multidisciplinare svolta non consenta di stabilire con certezza l'età dello stesso»[105].

Tali meccanismi sono stati definiti dal DPCM n. 234 del 10 novembre 2016[106].

Su questo punto la legge del 2003 è stata nuovamente integrata al comma 2 dell'art. 13 dalla Legge n. 47 del 7 aprile 2017[107], che ha previsto la predisposizione di un programma specifico di assistenza per i minori stranieri non accompagnati vittime di tratta (in quanto categoria meritevole di particolare tutela), che assicuri loro adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, prevedendo soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età (art. 17, comma 1)[108].

Tornando a trattare del decreto del marzo 2014, è necessario ricordare come esso si sia occupato anche degli obblighi di formazione sul tema del *trafficking* prevedendo, a livello di interventi di sistema, l'adozione di specifici moduli sulle questioni inerenti alla tratta degli esseri umani nei percorsi formativi realizzati dalle Amministrazioni competenti nell'ambito della propria autonomia organizzativa, rivolti ai pubblici ufficiali interessati (art. 5). La norma ha inoltre individuato il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito delle competenze ad esso devolute, quale organismo deputato a svolgere le funzione del "meccanismo equivalente" ai sensi della Direttiva 2011/36/UE (art. 7). Il decreto ha inserito disposizioni di rinvio tra i sistemi e le procedure della protezione delle vittime della tratta e della protezione internazionale, prevedendo, in particolare, che le Amministrazioni direttamente coinvolte nell'uno e nell'altro sistema individuino misure di coordinamento tra le attività istituzionali di rispettiva competenza, in particolare sotto il profilo del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale (art. 10, comma 1). Infine, è previsto un obbligo di

[105] G.U., *Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24*, cit., art. 4, comma 2.
[106] Ead., Serie generale, anno 157°, n. 298, Roma, 22 dicembre 2016, *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 2016, n. 234.*
[107] Ead., Serie generale, anno 158°, n. 93, Roma, 21 aprile 2017, *Legge 7 aprile 2017, n. 47*.
[108] Ivi, art. 17, comma 1.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

adeguata informazione a beneficio dello straniero nelle ipotesi contemplate al comma 1 dell'art. 18 TUI, in una lingua a lui comprensibile, in ordine alle disposizioni di cui al predetto comma, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, sulla possibilità di ottenere la protezione internazionale (comma 2)[109].

Il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento (PNA), citato poco fa, è stato adottato nella sua prima versione il 26 febbraio 2016, «al fine di definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime»[110]. Esso aveva durata triennale e copriva perciò il periodo temporale 2016-2018, sintetizzando in gran parte l'esperienza maturata nei decenni precedenti dai servizi di assistenza e protezione delle vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale e/o occupazionale sul territorio italiano. Il Piano:

> «risponde ad esigenze sistematiche di riordino e razionalizzazione dell'azione di governo, principalmente per favorire un approccio comprensivo e coordinato basato su sinergie tra le varie Amministrazioni centrali, territoriali e locali coinvolte e le relative risorse disponibili, anche alla luce della pluralità di competenze pubbliche impegnate nel contrasto alla tratta, corrispondenti alle quattro direttrici su cui, a livello internazionale, si innesta comunemente ogni strategia organica in materia (*prevention*, *prosecution*, *protection*, *partnership*)»[111].

Uno dei principi-guida dell'intero Piano è l'introduzione di azioni cosiddette *gender-specific*:

> «È […] necessario che nell'ambito delle politiche di prevenzione della tratta di esseri umani e di tutela delle vittime si definiscano misure focalizzate non solo sulla particolare vulnerabilità delle donne, ma anche dirette a incrementare i loro diritti, al fine di evitare misure antitratta che comprimano ulteriormente la loro libertà e la loro libertà e autonomia.
>
> Il pregiudizio di una connaturata debolezza delle donne e della conseguente necessità di metterle "sotto protezione" potrebbe infatti comprimere ulteriormente la loro autodeterminazione. L'integrazione di una prospettiva di genere comporta, tra l'altro, un'analisi approfondita dei fattori specifici che nei paesi di origini contribuiscono ad esporre le persone al rischio di coinvolgimento nel traffico di esseri umani»[112].

Alla base del PNA sta l'effettuazione di una "analisi di contesto", al fine di definire le problematiche esistenti e, conseguentemente, individuare gli obiettivi strategici e specifici e le proposte operative da inserire, e per delineare lo stato delle cose relativamente alle forme di tratta di persone esistenti al tempo in Italia, alla legislazione vigente in materia e al sistema degli

[109] Cfr. G.U., *Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24*, cit., artt. 5, 7, 10; Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, UNHCR, op. cit., pp. 31-32.

[110] Consiglio dei Ministri, *Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018*, Roma, 26 febbraio 2016, p. 3.

[111] Ivi, p. 3.

[112] Ivi, p. 4.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

interventi di protezione, di prevenzione e di contrasto[113]. Il Piano definiva i propri obiettivi e contenuti minimi, gli attori della sua attuazione e la *governance* istituzionale sulla tratta degli esseri umani, nei termini del sistema di coordinamento e in ottica di pianificazione ed ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse. Infine, venivano trattate le quattro direttrici di cui sopra, per ognuna delle quali erano predisposte apposite schede d'intervento, comprendenti la descrizione dettagliata delle azioni da svolgersi e l'elencazione dei soggetti istituzionali e non-istituzionali coinvolti e responsabili del compimento dei fini specificati[114].

L'approccio metodologico del Governo assume una configurazione contemporaneamente orizzontale (tra istituzioni dello stesso livello di competenza territoriale) e verticale (tra istituzioni e servizi a competenza territorialmente minore), in una prospettiva volta a strutturare risposte multi-dimensionali al fenomeno in termini di politiche sociali. Laddove la tratta insiste con particolare forza, è previsto lo sviluppo di una filiera territoriale di interventi articolata:

> «La filiera parte dal contatto iniziale promosso dai servizi dedicati con la vittima (la fase di emersione), passa attraverso la presa in carico della medesima (l'assistenza e la protezione) e arriva a progettare interventi a carattere transnazionale, da attivare sia con gli altri Paesi europei, sia con i Paesi di origine delle stesse vittime mediante la cooperazione giudiziaria e socio-assistenziale. Siffatta prospettiva implica una continua armonizzazione delle normative nazionali con quelle sovranazionali che vengono redatte a livello europeo […] e finanche […] internazionale […]»[115].

In aggiunta, il Piano prevede interventi di protezione e reintegrazione delle vittime nel tessuto sociale – demandati ai servizi sociali pubblici o del privato sociale registrati – supportati da azioni di contrasto e repressione giudiziaria delle organizzazioni criminali di trafficanti e degli sfruttatori, delle quali sono responsabili invece le forze di polizia, e che vedono impegnate specificamente le direzioni distrettuali antimafia. In questo senso è importante ricordare come la cooperazione e il coordinamento fra le istituzioni e il settore del privato sociale costituisca una componente essenziale e connaturata alla strategia pluriennale italiana anti-tratta, in un'ottica di rete territoriale in cui tale collaborazione trova il suo pieno dispiegamento operativo, in quello che può a tutti gli effetti definirsi un lavoro multi-agenzia[116].

Nello specifico il Piano prevede cinque tipi di intervento indispensabile, considerati prioritari e corrispondenti a quelli indicati nella coeva Strategia UE per il periodo 2012-2016, ovvero:

---

[113] Cfr. Consiglio dei Ministri, op. cit., p. 4.

[114] Cfr. ivi, pp. 5-50.

[115] F. Carchedi, *Vite capovolte. La tratta degli esseri umani. Pratiche di sfruttamento sessuale e lavorativo sul territorio laziale*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2020, p. 72.

[116] Cfr. ivi, pp. 72-73.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

a) individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta;

b) intensificare la prevenzione del fenomeno;

c) potenziare l'azione penale nei confronti dei trafficanti;

d) migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche;

e) aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta e dare una risposta efficace in merito.

Gli interventi sono caratterizzati da un insieme di azioni trasversali:

«la prevenzione, da realizzarsi mediante l'analisi dei contesti territoriali (attraverso la ricerca sociale), la conoscenza dell'utenza e della sua mobilità esterna e intra-provinciale (mediante la raccolta di dati e informazioni pertinenti), la formazione specifica e congiunta di tutti gli operatori del settore pubblico e privato […], gli interventi nei Paesi di origine (per rafforzare gli scambi e le esperienze che si maturano in entrambi i Paesi interessati dai micro-flussi di donne trafficate); e non secondariamente i servizi di orientamento e sostegno al lavoro migrante, anche nell'ottica di contrastare le forme estreme di sfruttamento»[117].

In definitiva, il Piano delineava il modello d'intervento generale entro il quale si sarebbero dovuti innestare i progetti dei soggetti pubblici e privati su base regionale, sub-regionale e comunale, da configurarsi in maniera integrata. Si tratta del cosiddetto "intervento a rete", ovvero:

«la collaborazione concreta di più enti/organizzazioni, allo scopo di produrre a livello territoriale un sistema di offerta di servizi altamente articolati e rispondenti a bisogni plurali dell'utenza. La logica reticolare è divenuta nel tempo prioritaria e altamente necessaria, al punto che a partire dall'azione integrata a livello locale e nazionale (a cui si riferiva il modello precedente), il nuovo Piano prevede la possibilità di creare reti di servizi di protezione anche transnazionali (anche se […] particolarmente complessi, e di non facile costruzione). Ciò nonostante, la loro previsione ufficiale – all'interno di un dispositivo istituzionale – rappresenta comunque un fatto altamente qualificante, incentivando interventi di collaborazione con enti/istituzioni operativi nelle aree di esodo delle vittime»[118].

L'attuazione del PNA veniva innestata in un sistema di "*governance* territoriale", la quale si attua con processi di democrazia attiva e si basa sull'integrazione di due ruoli distinti: quello di indirizzo programmatico (Governo) e quello di gestione e fornitura di servizi (strutture operative ed amministrative). Al tempo dell'elaborazione del Piano, si rendeva necessario integrare diversi livelli programmatori ed attuativi che agivano sul contrasto al fenomeno della tratta e che apparivano essere ancora poco integrati l'uno con l'altro:

- Il livello nazionale, rappresentato dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio, che finanzia il sistema nazionale degli interventi in aiuto alle vittime e che attraverso un sistema centrale di coordinamento e l'operatività del Numero Verde Nazionale Antitratta raccoglie i dati sul fenomeno, effettua

[117] F. Carchedi, *Vite capovolte*, cit., p. 73.
[118] Ivi, p. 74.

un costante monitoraggio delle prese in carico e degli esiti degli interventi, attua un controllo sui costi, sorveglia rispetto a possibili processi di rivittimizzazione istituzionali, forma gli operatori del sistema ed elabora analisi e reportistiche. A queste risorse, laddove opportunamente pianificato, se ne possono aggiungere altre, comunitarie e nazionali, destinate a tale finalità. È previsto che il DPO si raccordi con il Ministero dell'Interno e gli altri ministeri competenti al fine di promuovere e rafforzare il sistema integrato di interventi per la prevenzione e il contrasto del fenomeno e di protezione delle vittime, con particolare attenzione al raccordo tra il sistema di protezione per richiedenti/titolari di protezione internazionale e il sistema di protezione per vittime di tratta, e tenuto conto del fenomeno della forte crescita di casi di tratta e grave sfruttamento all'interno dei flussi di richiedenti asilo.

- Il livello regionale, rappresentato dagli Assessorati preposti e competenti sul fenomeno (per lo più quelli al *welfare*, alle politiche sociali, al lavoro, alla formazione ed alla cultura), che attraverso finanziamenti e adeguamenti normativi operano affinché le attività di emersione di contatto delle popolazioni a rischio di tratta e grave sfruttamento (azioni di sistema propedeutiche agli interventi in aiuto alle vittime) trovino attuazione all'interno di politiche territoriali volte alla prevenzione e tutela della salute, al contrasto del fenomeno, nonché al riconoscimento sul piano giuridico e amministrativo delle vittime presenti sul proprio territorio, all'opportunità per accedere a tutte quelle misure sanitarie, socio-sanitarie, assistenziali e di integrazione previste per le categorie vulnerabili. Inoltre, tali entità provvedono affinché le misure formative e di sostegno all'accesso e alla permanenza al lavoro prevedano come beneficiari anche le persone vittime di tratta inserite nei programmi, ovvero prevedono sul piano gestionale burocratico-amministrativo percorsi formativi con modalità di accesso, tempi di realizzazione, metodologie e tecniche rispondenti alle esigenze e ai bisogni di cui sono portatrici le persone straniere con progetti migratori realizzati attraverso processi di vittimizzazione e sfruttamento e non alle esigenze delle agenzie e dei professionisti della formazione e dell'avviamento al lavoro.
- Il livello locale, che attraverso la responsabilità della gestione della presa in carico mediante il Programma unico di emersione, assistenza e di integrazione sociale da parte dei Servizi Sociali territoriali e/o da parte di soggetti privati con loro convenzionati e attraverso il monitoraggio e la valutazione di tutte le azioni a supporto delle vittime di tratta anche mediante i Piani Sociali di zona e la presenza di specifici attori locali, diventa parte attiva nell'implementazione sui territori locali delle politiche sanitarie socio-sanitarie rivolte alle categorie vulnerabili. Inoltre, attraverso il monitoraggio locale del fenomeno svolto dalle Prefetture, con il supporto delle Forze dell'Ordine, contribuisce ad alimentare direttamente la banca dati al DPO[119].

A garanzia e coordinamento di questo approccio integrato, reticolare e multidisciplinare è costituita una Cabina di Regia a carattere politico istituzionale presso il DPO, presieduta dall'autorità politica di riferimento in materia e composta dai rappresentanti delle Amministrazioni Centrali, delle Regioni, nonché degli enti locali designati in sede di Conferenza Stato-città. Essa è sede del confronto finalizzato alla definizione degli indirizzi di programmazione e finanziamento degli interventi anti-tratta. La Cabina di Regia ha il compito di favorire, fra le altre cose:

[119] Cfr. Consiglio dei Ministri, op. cit., pp. 16-18.

- il necessario passaggio da una fase di sperimentazione a una fase di sistema integrato di politiche e di servizi in cui possa migliorare il complesso degli interventi di settore;
- la reale attivazione di tutte le progettualità che a livello di singoli ambiti territoriali possono essere messe in campo;
- il potenziamento e la messa a sistema del patrimonio di reti già create all'interno dei singoli territori, favorendo una forte interazione a livello territoriale tra i vari livelli istituzionali e i soggetti interessati al fenomeno;
- il coinvolgimento anche di attori che generalmente non operano come protagonisti nel settore anti-tratta;
- un migliore e più efficace coordinamento fra i vari progetti attivi sui territori regionali favorendone anche l'ottimizzazione in termini di risorse e di non duplicabilità degli sforzi;
- l'adozione di politiche nazionali di prevenzione e contrasto alla tratta uniformi su tutti i territori regionali e l'adozione di un progetto/programma/azione nazionale di coordinamento delle politiche;
- lo studio e l'approfondimento delle questioni giuridiche di maggior rilievo per la tutela delle vittime di tratta anche al fine di elaborare proposte di modifiche legislative o di circolari ministeriali;
- un monitoraggio delle convenzioni sulla tratta, che faccia la mappatura degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di cooperazione internazionale poste in essere dai vari ministeri di linea.

Nell'adempimento delle sue prerogative, la Cabina di Regia può essere supportata con proposte e approfondimenti dal terzo settore e dalle organizzazioni sindacali, ed è previsto che essa si confronti, per specifici approfondimenti, con la Commissione Salute in merito agli aspetti relativi alla tutela e salute delle donne e, in particolare, delle vittime di mutilazioni genitali e all'educazione del personale socio-sanitario e con la Commissione Lavoro circa l'individuazione degli interventi e delle risorse da destinare all'inserimento lavorativo. Inoltre, l'organo è tenuto a confrontarsi costantemente con la comunità scientifica e accademica allo scopo di ricevere informazioni sui possibili mutamenti del fenomeno, intendendo cioè tale confronto come un sistema di *early warning*, capace quindi di incidere sulle scelte politiche successive[120].

Un'altra innovazione del Piano è infine il Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale, poi definito di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ed il Ministro della salute dal DPCM emanato il 16 maggio 2016:

«Il Programma si realizza mediante progetti attuati a livello territoriale finalizzati ad assicurare, in via transitoria, ai soggetti destinatari adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria e, successivamente, la prosecuzione dell'assistenza e l'integrazione sociale.

[120] Cfr. Consiglio dei Ministri, op. cit., pp. 18-19.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

L'attuazione e la tipologia dei progetti di cui al comma 3 devono rispondere ai principi delineati nel quadro nazionale delle politiche per la protezione dei diritti umani delle vittime, e in particolare il lavoro di rete multi-agenzia e la prevenzione della ri-vittimizzazione, allo scopo di favorire lo sviluppo di percorsi individualizzati, ovvero costruiti tenendo conto dei bisogni e della sicurezza della vittima e realizzati con il consenso e la volontà della persona destinataria, attese le disposizioni di legge in vigore, nonché dei vincoli e delle risorse della stessa.

Le risorse di assistenza, nel rispetto del principio di non discriminazione, sono garantite alle vittime e potenziali di tratta e/o grave sfruttamento su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dal loro status giuridico, dalla loro età, nazionalità, genere e dal tipo di sfruttamento subito» (art. 2, commi 3-5)[121].

Il DPCM contiene altresì disposizioni sul contenuto dei progetti che ad esso sono ricondotti, e che sostanziano le attività del sistema anti-tratta in Italia:

«Ciascun progetto deve prevedere interventi riferiti alla fase dell'emersione delle vittime, della segnalazione e invio ai servizi di protezione, dell'individuazione, protezione e prima assistenza e dell'assistenza di secondo livello e inclusione sociale.

In particolare, ciascun progetto deve prevedere le seguenti attività:

a) contatto, emersione e tutela della persona, anche con riferimento al periodo di recupero e di riflessione;

b) prima assistenza propedeutica ai processi di inclusione sociale;

c) seconda accoglienza volta alla formazione professionale e all'inserimento lavorativo;

d) autonomia volta al consolidamento dei processi di inclusione sociale e lavorativa e all'autonomia abitativa»[122] (art. 2, comma 1).

«I progetti devono prevedere in ogni caso:

a) strutture a indirizzo segreto adeguate per l'accoglienza residenziale, ovvero, ove la loro condizione di sfruttamento lo richieda, altre forme di ospitalità abitative;

b) la messa a disposizione, per le vittime, di servizi socio-sanitari di pronto intervento e/o assistenza psicologica, sociale e assistenza legale anche ai fini dell'ottenimento del permesso di soggiorno di cui all'articolo 18 del decreto legislativo n. 286 del 1998;

c) forme di raccordo con le istituzioni e gli organismi impegnati in programma di assistenza e integrazione sociale, con particolare riferimento alle modalità di invio e presa in carico delle persone vittime di tratta e comunque con i servizi sociali degli enti locali;

d) l'inclusione attiva;

e) la convenzione con il Numero Verde nazionale anti-tratta relativamente alla presa in carico delle segnalazioni e l'implementazione di un sistema territoriale di segnalazione orientamento e invio costituito dalla postazione

[121] Presidente del Consiglio dei ministri, Roma, 16 maggio 2016, *Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 maggio 2016*, art. 1, commi 3-5.

[122] Ivi, art. 2, comma 1. Cfr. Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, UNHCR, op. cit., pp. 33-34; DPO, Numero Verde contro la Tratta, op. cit., p. 10.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

centrale del Numero Verde nazionale anti-tratta e da postazioni preposte all'emersione e identificazione delle potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento per la presa in carico delle segnalazioni qualificate;

f) intese con gli attori presenti sul territorio come Prefetture, Questure, Comandi provinciali dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, ASL, Procure, Agenzie Formative, Associazioni di categoria del mondo del lavoro;

g) il monitoraggio e la verifica dei processi di inclusione sociale a un anno dalla chiusura del Programma unico»[123] (comma 2).

L'operatività di ogni progetto si fonda su una metodologia che sia in grado di identificare obiettivi, tempi di realizzazione e numeri di prese in carico diversificati a seconda dei bisogni di sicurezza delle vittime (comma 4, lett. a); della loro volontà e determinazione a sviluppare competenze e abilità finalizzate all'autonomia economica, sociale e abitativa (lett. b); dell'efficacia e dell'efficienza delle reti pubbliche e del privato sociale preposte all'assistenza giuridica, a quella sanitaria e socio-sanitaria, all'accoglienza, alla formazione, all'inserimento lavorativo e all'autonomia abitativa presenti sui territori (lett. c)[124].

Inoltre, è previsto che tali progetti debbano contenere, quali requisiti, «almeno due azioni di sistema, attuate territorialmente ma replicabili a livello nazionale, concernenti:

a) Interventi volti all'attivazione, aggiornamento e gestione di reti informative tra le istituzioni, all'interconnessione e al coordinamento dei progetti di contrasto del fenomeno, nonché alla generalizzazione delle buone pratiche;

b) Sperimentazione di progetti pilota finalizzati alla messa a punto di modelli di intervento innovativo su specifiche tipologie di soggetti vittime della tratta di esseri umani;

c) Attività di promozione e sostegno alle forme di auto-impiego e di auto-imprenditorialità, anche finalizzate allo sviluppo di nuovi progetti imprenditoriali;

d) Azioni rivolte a rafforzare gli attori non istituzionali dei processi di innovazione sociale, quali imprese socialmente responsabili, imprese sociali, terzo settore e società civile;

e) Azioni di sistema e progetti pilota per favorire la definizione di interventi appropriati rivolti alle vittime di tratta e grave sfruttamento, compresi minori stranieri non accompagnati;

f) Azioni pilota di presa in carico delle vittime con il fine di ricavare modelli ottimali, in grado di garantire tutela e protezione finalizzati all'autonomia e all'integrazione sociale;

g) Azioni di sistema per la messa a regime e diffusione di modelli di governance della rete pubblico-privata presente sul territorio in favore dell'inclusione attiva delle vittime attraverso l'individuazione di tipologie di

[123] Presidente del Consiglio dei ministri, op. cit., art. 2, comma 2.
[124] Cfr. ivi, comma 4.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

attori, competenze, percorsi, azioni, modalità di collaborazione che risultano efficaci e salvaguardino la personalizzazione degli interventi»[125] (comma 3).

L'articolazione degli interventi di accoglienza prevista dal Programma è indubbiamente molto ampia ed ha natura sia residenziale (che copre dunque lo spazio di tutte le 24 ore) sia semi-residenziale (della durata di 12 ore o di frazioni delle stesse), a seconda che l'assistenza e la protezione richiesta e necessitata dalle vittime debba essere continuativa e ravvicinata oppure correlata a determinati momenti di supporto a distanza e monitoraggio. Essa può però anche essere di tipo non-residenziale e quindi territoriale, dal momento che sono previste possibilità di abitazioni in autonomia, di *housing* sociale o di altre modalità di alloggio protetto. L'accoglienza territoriale include perciò:

«tutte quelle forme di protezione che non prevedono l'ingresso dell'utenza in strutture/servizi fissi se non per un tempo minimo, quello necessario alla registrazione dei dati socio-anagrafici e alla manifestazione del consenso per svolgere un percorso di fuoriuscita dalla condizione di sfruttamento. […] Possono confluire, pertanto, nell'accoglienza territoriale tutte le azioni […] di filiera che precedono, accompagnano o seguono l'entrata in regime di residenzialità o semi-residenzialità dell'utenza […]»[126].

L'attuazione del Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale è demandata al Dipartimento per le Pari opportunità, che periodicamente (la prima volta entro novanta giorni dalla pubblicazione del DPCM), sentita la Conferenza Unificata e con le risorse a tal fine stanziate nel bilancio annuale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, adotta e pubblica «un apposito bando nel quale sono stabiliti ulteriori criteri per l'individuazione dei progetti finanziabili, i relativi finanziamenti, le modalità attuative di realizzazione dei progetti e l'attività di monitoraggio sulla realizzazione»[127] degli stessi (art. 3, comma 1). Al Dipartimento è inoltre fatto carico di valutare la coerenza di quanto indicato nei progetti presentati con i contenuti del Programma (comma 2, lett. a); monitorare lo stato di attuazione e l'efficacia degli stessi (lett. b) e garantire la copertura nazionale degli interventi (lett. c).

Sono autorizzati a presentare i progetti relativi al Programma le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano (comma 3, lett. a); i Comuni, le Città metropolitane, le Comunità montane, le unioni di Comuni e loro consorzi (lett. b); i soggetti privati convenzionati iscritti nell'apposita sezione del registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati (lett. c) di cui sopra, i quali sono per questo tenuti a stipulare appositi accordi o partenariati con le

[125] Presidente del Consiglio dei ministri, op. cit., comma 3.
[126] F. Carchedi, *Vite capovolte*, cit., pp. 73-74.
[127] Presidente del Consiglio dei ministri, op. cit., art. 3, comma 1.

Regioni o gli Enti locali di riferimento (comma 4). La realizzazione del Programma è garantita interamente con le risorse assegnate al bilancio annuale del Dipartimento (art. 4, comma 1)[128].

Tutte le azioni predisposte in attuazione del Programma e dei progetti hanno l'obiettivo di migliorare la risposta nazionale al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento ad essa collegato, agendo lungo le direttrici della prevenzione, della persecuzione dei crimini, della protezione e dell'integrazione sociale delle vittime, basandosi sul rispetto dei diritti umani e del principio di non discriminazione, in un'ottica di genere e di considerazione del superiore interesse dei minorenni. Un approccio *gender sensitive* è considerato costituire infatti un fondamento imprescindibile per garantire un adeguato rispetto delle specificità di genere all'interno dei percorsi del Sistema anti-tratta italiano. Un approccio basato sui diritti umani, invece, pone i diritti dell'individuo al centro delle attività e delle politiche antitratta e prevede l'osservanza degli standard internazionali di tutela dei diritti umani; il rispetto del principio di non-discriminazione (in particolare nei confronti di un target sempre più in crescita, quale quello delle persone transessuali e *transgender*); la definizione di standard di assistenza; il riconoscimento delle vittime di tratta in quanto soggetti detentori di diritti; la piena partecipazione e consultazione di tutti gli attori coinvolti, persone trafficate incluse, nello sviluppo delle strategie, delle politiche e dei servizi antitratta e l'adozione di una specifica prospettiva intersezionale nello svolgimento degli stessi[129].

Quello italiano è concepito per essere un sistema anti-tratta multi-agenzia e multi-settoriale, reso necessario nel contesto attuale per un efficace contrasto delle organizzazioni criminali transnazionali, che prevede che tutti i soggetti coinvolti collaborino e provvedano a dialogare mediante procedure di segnalazione, per le quali è conseguentemente necessario:

- informare le potenziali vittime dei meccanismi di protezione e assistenza attivabili;
- promuovere meccanismi di presa in carico multidisciplinare attraverso percorsi personalizzati, realizzati da esperti adeguatamente formati, nell'ambito di una cooperazione tra i diversi livelli di governo del territorio e gli organismi della società civile;
- assicurare che l'accesso alle misure di protezione e assistenza delle vittime non sia necessariamente vincolato al percorso giudiziario e, quindi, alla denuncia, così come già stabilito dalla normativa italiana, garantendo anche un adeguato periodo di riflessione e recupero;
- assicurare la tutela della privacy e dei dati personali nei processi di identificazione e sottrazione dalle situazioni di grave sfruttamento;

[128] Cfr. Presidente del Consiglio dei ministri, op. cit., artt. 3-4.
[129] Cfr. DPO, Numero Verde contro la Tratta, op. cit., p. 10.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

- promuovere l'utilizzo complementare delle risorse disponibili (comunitarie, nazionali e regionali) per migliorare la gestione degli interventi in modo integrato.

Fondamentale importanza è data al ruolo dei mediatori linguistico culturali al fine di favorire l'accesso alle informazioni in una lingua comprensibile, l'instaurarsi di rapporti di fiducia e la percezione di sicurezza da parte delle vittime o potenziali tali, attraverso un approccio adeguato alle singole condizioni, al contesto culturale di provenienza e al genere.

Altro valore aggiunto del sistema nazionale anti-tratta sin dalle sue origini è la rilevanza in esso rivestita dalle *partnership* pubblico-privato tra enti istituzionali ed enti del terzo settore, d'importanza strategica sia nell'analisi dei fenomeni sia nella co-programmazione e co-progettazione di interventi in grado di massimizzare l'efficacia e l'efficienza delle risorse a disposizione nel territorio le quali, non essendo illimitate, necessitano di essere valorizzate con abilità e non disperse difronte a un fenomeno dall'elevata complessità come la tratta, le cui vittime affrontano una sequela di vulnerabilità multiple. Tali partenariati si concretizzano a livello territoriale in una struttura di governance dei progetti antitratta, che vede regioni, enti locali e soggetti del privato sociale rivestire un ruolo di promozione, programmazione e coordinamento degli interventi in raccordo con gli enti attuatori che devono garantire funzioni di coordinamento operativo e interscambio delle competenze specialistiche sulla tratta con i sistemi confinanti (protezione internazionale e di minori stranieri non accompagnati, violenza di genere, servizi socio-sanitari, servizi per le dipendenze e centri per la salute mentale). Un ruolo cruciale riveste anche la promozione della cooperazione tra i diversi soggetti coinvolti nel contrasto alla tratta sul territorio, attraverso la costituzione di protocolli d'intesa multi-agenzia, la formazione congiunta e lo sviluppo coordinato di buone prassi a livello locale. Fondamentale è l'aspetto dello sviluppo di un percorso di formazione continua, comune a tutti gli operatori, con moduli specifici di aggiornamento, approfondimento e di integrazione dei servizi, come il coordinamento e i partenariati tra i diversi attori responsabili degli interventi di protezione e prima assistenza delle vittime. Infine, particolare importanza rivestono anche le attività di sensibilizzazione della popolazione e degli attori coinvolti a vario titolo, sia a livello locale sia a livello nazionale, attraverso campagne per mezzo di qualsiasi tipo di mezzo di comunicazione[130].

Nonostante l'imponente architettura ideata ed allargata nel corso degli anni, il sistema non è ovviamente esente da criticità. Palumbo e Romano sottolineano come frequentemente i programmi di protezione si concretizzino in progetti che ribadiscono le posizioni di subalternità delle vittime, dalle quali rischiano di venire vissuti come momenti d'isolamento, caratterizzati dalla privazione

[130] DPO, Numero Verde contro la Tratta, op. cit., pp. 11-12.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

dell'autonomia e della libertà personale. Le ragioni prevalenti stanno nella mancanza di strumenti capaci di produrre un effettivo reinserimento economico degli interessati, che possano rispondere all'inevitabile senso di privazione mostrando reali possibilità di costruzione per la vita delle persone che vogliono sottrarsi dalle ragnatele della tratta. Vanno considerate poi anche le difficoltà sistemiche e oggettive con cui gli operatori si scontrano quotidianamente, nonostante si interfaccino con un fenomeno il cui ingrandimento e la cui complessificazione esponenziale nel corso degli anni richiederebbero competenze costantemente diversificate per essere affrontati. Alla crescita degli impegni rispetto al passato non corrisponde un proporzionale aumento dei fondi ministeriali, ma anzi, si registrano spesso ritardi nell'erogazione dei finanziamenti. Altro punto di debolezza è la prefissata durata annuale dei programmi, che ostacola la progettualità di lungo termine[131]. Il risultato è che «molte donne hanno preferito abbandonare i programmi per intraprendere percorsi di vita alternativi, non di rado preferendo il rientro nel circuito della prostituzione o in altre situazioni di sfruttamento; o ne sono state escluse a cagione dell'adozione di condotte ritenute "incompatibili" con i contenuti del percorso intrapreso»[132]. Secondo le autrici, in questo contesto si rende necessario un aggiornamento dei programmi che preveda percorsi non ricalcati su stereotipi di genere tradizionale, bensì focalizzati sull'*empowerment*, quindi che rispondano alle varie e mutate esigenze di sicurezza ed autonomia socio-lavorativa delle persone e assecondino le loro inclinazioni personali in termini di formazione ed opportunità di lavoro non sfruttato. Il risultato dovrebbe essere un sistema di presa in carico ed accesso ai servizi flessibile ed individualizzato, che accompagni le assistite nella ricerca di una soluzione durevole di alloggio, nelle procedure di risarcimento del danno e di recupero dei salari, e in un percorso di reinserimento ed inclusione sociale che sia coerente con i loro progetti di vita[133].

3) Il coordinamento tra il Sistema anti-tratta e quello della protezione internazionale: il Meccanismo Nazionale di Referral. Il Numero Verde e l'Osservatorio Nazionale Antitratta. Il secondo Piano nazionale (2022-2025).

Aldilà del Programma unico di emersione, è necessario ricordare che il sistema italiano anti-tratta, da circa un decennio, è strettamente collegato al sistema di riconoscimento della protezione internazionale, in linea con quanto previsto (come si è potuto notare nel corso del primo e del

[131] Cfr. L. Palumbo, S. Romano, op. cit., pp. 73-74.
[132] Ivi, p. 74.
[133] Cfr. ivi, pp. 80-81.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

secondo capitolo) dagli strumenti e dagli atti internazionali ed europei in materia e in special modo dalle Linee guida UNHCR del 2006 a riguardo. Punto di contatto per lo stabilimento di questa interconnessione può essere considerato il già precedentemente trattato art. 10 del Decreto legislativo n. 24 del marzo 2014, contenente disposizioni di rinvio fra i due sistemi. In ordine cronologico, il primo atto a legiferare in merito è stato un altro decreto legislativo, precisamente il n. 18 del 21 febbraio dello stesso anno, in applicazione della Direttiva 2011/95/UE[134], il quale ha modificato il comma 2 dell'art. 19 del Decreto legislativo n. 251 del 19 novembre 2007[135] (che attuava la Direttiva 2004/83/CE[136]), inserendo le vittime della tratta tra le categorie di persone vulnerabili della cui specifica situazione è necessario tenere conto nell'attuazione delle disposizioni sul contenuto della protezione internazionale (art. 1, comma 1, lett. m).

Analogamente il Decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015, in recepimento della Direttiva 2013/32/UE sulle procedure[137], ha modificato l'art. 2 del Decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25 [138] (che attuava la Direttiva 2005/85/CE [139]), introducendo la definizione delle persone vulnerabili e includendo tra esse le vittime della tratta (art. 25, comma 1, lett. b, par. 1). Conseguentemente può applicarsi alle persone che siano state segnalate come presunte vittime di *trafficking* anche la norma del decreto del 2008 (ossia l'art. 28, comma 2, lett. b), così come modificata da quello del 2015, che prevede che la Commissione Territoriale esamini in via prioritaria la domanda di protezione internazionale quando, tra gli altri casi, essa «è presentata da un richiedente appartenente a categorie di persone vulnerabili […] ovvero che necessita di garanzie procedurali particolari»[140] (art. 25, comma 1, lett. u, par. 1).

Peraltro, in merito alle procedure in seno alla Commissione territoriale, l'anno prima il decreto n. 24 aveva già previsto l'introduzione del comma 3-*bis* all'art. 32 del decreto n. 25 del 2008, ai sensi del quale, nel corso della procedura di valutazione della richiesta di protezione internazionale, l'organo trasmette gli atti al questore «per le valutazioni di competenza se nel corso

[134] G.U., Serie generale, anno 155°, n. 55, Roma, 7 marzo 2014, *Decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18*, art. 1, comma 1, lett. m).

[135] Cfr. ead., Serie generale, anno 149°, n. 3, Roma, 4 gennaio 2008, *Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251*, art. 19, comma 2.

[136] G.U.U.E., L 304, Bruxelles, 30 settembre 2004, *2004/83/CE*, 29 aprile 2004.

[137] Ead., L 180, Bruxelles, 26 giugno 2013, *2013/32/UE*, 26 giugno 2013.

[138] Cfr. G.U., Serie generale, anno 149°, n. 40, Roma, 16 febbraio 2008, *Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25*.

[139] G.U.U.E., L 326, Bruxelles, 13 dicembre 2005, *2005/85/CE*, 1° dicembre 2005.

[140] G.U., anno 156°, n. 214, Roma, 15 settembre 2015, *Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142*, art. 25, comma 1, lett. u), par. 1.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

dell'istruttoria sono emersi fondati motivi per ritenere che il richiedente è stato vittima dei delitti di cui agli articoli 600 e 601 del codice penale»[141] (art. 10, comma 3).

Tornando al decreto del 2015, l'atto dispone che le misure di accoglienza da esso regolate tengano conto della specifica situazione delle persone trafficate (art. 17, comma 1). Inoltre, è previsto che ai richiedenti protezione internazionale identificati come vittime della tratta di esseri umani si applichi il Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui sopra (comma 2). Ciò rappresenta la possibilità per una persona richiedente protezione internazionale, dove sia riconosciuta vittima di tratta, di poter beneficiare delle misure predisposte dal sistema anti-tratta senza tuttavia dover rinunciare alla domanda di protezione internazionale inoltrata. Infine si prevede che, per la valutazione del superiore interesse del minore, occorre procedere all'ascolto anche al fine di valutare il rischio che quest'ultimo sia vittima di tratta (art. 18)[142].

Il Decreto-legge n. 113 del 4 ottobre 2018, convertito nella Legge n. 132 del 1° dicembre 2018 n. 132[143], ha poi introdotto una modifica al comma 1 dell'art. 1-*sexies* del Decreto-legge n. 416 del 30 dicembre 1989[144], prevedendo che il sistema di accoglienza governativo possa includere anche i titolari dei permessi di soggiorno di cui all'art. 18 TUI qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati (art. 12)[145].

Dall'analisi della normativa si può concludere quindi che per molto tempo il sistema anti-tratta e quello della protezione internazionale hanno seguito binari paralleli e non comunicanti, andando a coordinarsi solo negli ultimi anni, soprattutto a seguito di un'esigenza sempre più urgente, palesata dall'aumento numerico delle persone richiedenti asilo potenziali vittime di tratta. A tale scopo, l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e la Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo hanno redatto e pubblicato nel 2016 le Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, focalizzate sull'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e sulle procedure cosiddette di *referral*, termine usato per indicare esattamente il meccanismo di coordinamento fra i due sistemi di cui trattiamo. Di questo importante documento è stata edita una seconda edizione aggiornata nel 2020, che funge da base anche al presente lavoro.

[141] G.U., *Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24*, cit., art. 10, comma 3.

[142] Cfr. ead., *Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142*, cit., artt. 17-18, 25; Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, UNHCR, op. cit., p. 41.

[143] Cfr. G.U., *Legge 1° dicembre 2018, n. 132*, cit.

[144] Cfr. ead., Serie generale, anno 130°, n. 303, Roma, 30 dicembre 1989, *Decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416*.

[145] Cfr. ead., *Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*, cit., art. 12.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Le Linee guida sono indirizzate alle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e sono intese come 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. Attraverso di esse si vuole inoltre promuovere un meccanismo di *referral*, attraverso un approccio multi-settoriale e multi-agenzia, al fine di rafforzare il coordinamento e la collaborazione tra le Commissioni Territoriali e gli enti pubblici e del privato sociale che realizzano il Programma unico. Le Linee guida definiscono delle cosiddette procedure operative standard (POS), finalizzate ad agevolare l'individuazione delle vittime di tratta tra i richiedenti e facilitare la segnalazione di tali persone agli enti che realizzano i programmi anti-tratta ai sensi dell'art. 18 TUI. Le POS – necessarie per definire e gestire efficacemente il Meccanismo Nazionale di Referral (MNR) – sono cinque in totale, ciascuna consistente in una serie di misure declinate sul piano operativo, le quali non sempre seguono un ordine cronologico, bensì in alcune circostanze devono essere applicate simultaneamente, mentre in altri casi devono seguire un ordine di attuazione diverso a seconda della condizione e delle specificità della persona[146].

Il cardine delle POS è l'elemento degli "indicatori di tratta", in presenza dei quali le Commissioni devono presumere il coinvolgimento del richiedente in un fenomeno di *trafficking* e sono tenute conseguentemente a segnalare il caso agli enti anti-tratta. Se lo ritengono utile, possono sospendere il procedimento in attesa di un riscontro (cosiddetta "nota di feedback") da parte dell'ente, presso cui il soggetto in questione viene inviato. Particolare novità della seconda edizione delle Linee guida è la previsione di una modalità alternativa, nella quale la Commissione, qualora ritenga di possedere già tutti gli elementi utili alla decisione sul riconoscimento della protezione internazionale, può effettuare il *referral* pur non sospendendo il procedimento in corso presso di essa. Il meccanismo è pensato per avvantaggiare tutti i soggetti coinvolti, in quanto alla potenziale vittima è data la possibilità di fruire delle forme di assistenza appropriate al suo caso, mentre la Commissione territoriale è così in grado di acquisire tutte le informazioni utili per la valutazione della domanda di cui è responsabile. L'obiettivo primario del meccanismo resta però quello di garantire alla persona richiedente – autentico centro del sistema – di entrare in contatto con il servizio preposto più adatto alla sua tutela, e non il supporto della Commissione competente ai fini della decisione sulla domanda[147].

[146] Cfr. DPO, Numero Verde contro la Tratta, op. cit., p. 36.

[147] Cfr. L. Palumbo, S. Romano, op. cit., pp. 74-76; Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, UNHCR, op. cit., p. 9.

Il ruolo delle Commissioni territoriali resta determinante in quanto, nell'ambito dell'esame da esse svolto, sono in condizione di raccogliere informazioni ed elementi indicativi del fatto che la persona richiedente possa essere una vittima della tratta. Parallelamente, e allo stesso modo, gli enti anti-tratta hanno la possibilità di raccogliere nel corso della propria attività elementi potenzialmente utili all'autorità d'asilo per stabilire se una vittima di tratta sia bisognosa di protezione internazionale:

«In tale contesto, le situazioni che possono configurarsi sono diverse: può presentarsi una persona richiedente che si trovi totalmente coinvolta in una situazione di sfruttamento, anche senza averne piena consapevolezza, o una persona che si sia nel frattempo sottratta al proprio sfruttamento o ancora un/a richiedente che, pur non essendo attualmente sfruttato/a, sia esposto/a ad un rischio elevato di esserlo in futuro.

In tutti questi casi, un'iniziativa appropriata da parte della Commissione Territoriale, consistente nell'intercettare i bisogni della persona e sollecitare l'intervento professionale di operatori specializzati nella tutela delle vittime di tratta, può costituire un elemento determinante per l'adeguata assistenza e per la protezione delle persone interessate»[148].

Ciò detto, la premessa necessaria nonché, per questo motivo, il momento cruciale dell'intero meccanismo è quello dell'identificazione delle potenziali vittime di tratta, da effettuarsi, come specificato dalle Linee guida, il più precocemente possibile:

«idealmente, sin dal momento dell'arrivo di una potenziale vittima sul territorio nazionale. […] una precoce identificazione permette di offrire le misure di assistenza e protezione previste dalla normativa vigente, favorendone la fuoriuscita dal circuito dello sfruttamento. Prima avviene l'identificazione, più efficace può essere la specifica presa in carico, in quanto un intervento tempestivo può evitare che la vittima sia materialmente indotta in una situazione di sfruttamento sul territorio nazionale»[149].

Va da sé quindi che le difficoltà di emersione di una vicenda di tratta e grave sfruttamento rappresentano un ostacolo decisivo alle relazioni di aiuto. Problematicità frequentemente riscontrate sono, prima fra tutte, il controllo serrato da parte dei trafficanti, seppur talvolta agito a distanza; il timore delle possibili conseguenze di un'eventuale ribellione, in forma di ritorsioni; la scarsa percezione e carente consapevolezza circa lo status di vittime; la mancanza di fiducia nelle autorità, spesso percepite lontane o inaffidabili anche in base a pregiudizi maturati nei loro confronti nel Paese d'origine, o per la mancanza di un approccio effettivamente sensibile al genere ed alle varie categorie vulnerabili o a rischio di discriminazioni; possibili – per quanto apparentemente paradossali – sentimenti di gratitudine nei confronti di chi ha comunque permesso alle vittime di lasciare la patria in cerca di un futuro più prospero. A ciò vanno aggiunte le difficoltà

[148] Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, UNHCR, op. cit., p. 11.
[149] Ivi, p. 10.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

di coloro che hanno subìto violenze fisiche, psicologiche o sessuali nel raccontare il proprio vissuto, per pudore, senso di colpa o anche per l'impatto distorsivo del trauma sul normale funzionamento della memoria, dal quale originano spesso fenomeni di rimozione[150].

L'identificazione (POS 1) si suddivide in due tipologie: preliminare e formale. L'identificazione preliminare può essere effettuata non solo, ovviamente, dalle Commissioni territoriali, ma anche dalle forze dell'ordine, dalla polizia di frontiera, dagli uffici immigrazione o dal personale sanitario, dai magistrati e in generale da tutti coloro che hanno contatto con persone straniere, cittadini di Stati appartenenti all'UE o meno, rifugiati e persone richiedenti asilo e dunque anche dagli operatori delle organizzazioni presenti nei luoghi di arrivo – via mare, terra o aerea – e dal personale delle strutture di accoglienza per i richiedenti asilo. Essa:

«viene effettuata in occasione del primo approccio con una persona e nel momento in cui, in seguito ad uno screening iniziale, emergono i primi elementi tali da indurre il sospetto che essa possa essere vittima di tratta. Essa è funzionale alla procedura di *referral*, poiché, una volta che emergano circostanze tali da far ritenere che la persona possa essere vittima di tratta, occorre procedere a segnalare la persona stessa ad un ente specializzato nella tutela e protezione delle vittime di tratta, il quale, nell'ambito del periodo di recupero e riflessione previsto dalla Direttiva europea 2004/81, potrà assicurarle transitoriamente, così come previsto dalla normativa (art. 18 D.Lgs. 286/98), adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria»[151].

In questo segmento di tempo si deve procedere a una ricognizione dei bisogni di base della presunta vittima, a cui è necessario rispondere, ad una valutazione precoce del rischio da essa corso sulla base della quale garantirne la sicurezza immediata nonché alla fornitura di tutte le informazioni adeguate e previste. Il supporto della mediazione linguistico-culturale costituisce un perno cruciale dell'intervento e dei colloqui svolti, a monte dei quali sta la garanzia del rispetto del periodo di recupero e riflessione predisposto dalla normativa nazionale ed europea.

L'identificazione formale è invece:

«una fase, di norma successiva, del procedimento di identificazione, necessaria per stabilire se la persona sia o sia stata vittima di tratta o se sia a rischio di divenirlo e se dunque essa possa beneficiare delle misure previste dalla disciplina in materia, volte alla protezione, sicurezza, assistenza specifica e all'integrazione sociale, ivi compreso il riconoscimento del diritto al permesso di soggiorno ex art. 18 D.Lgs. 286/98»[152].

Questa viene condotta mediante colloqui approfonditi tra l'ente di assistenza e la presunta vittima e tramite la raccolta di elementi ulteriori che possono consentire di verificare le informazioni da essa fornite. Possono esserne incaricati soltanto soggetti qualificati e

[150] Cfr. Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, UNHCR, op. cit., p. 10.
[151] Ivi, p. 46.
[152] Ibidem.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

appositamente formati, che nel sistema italiano sono gli enti specializzati nell'assistenza alle vittime di tratta e dunque quelli del pubblico e del privato sociale abilitati alla realizzazione dei programmi di cui si è trattato in precedenza, oppure i funzionari di polizia giudiziaria o magistrati afferenti alla magistratura inquirente, sebbene nella pratica spesso coadiuvati da altri soggetti[153].

In queste fasi intervengono quindi gli "indicatori di tratta", dei quali le Linee guida forniscono un elenco da considerarsi non rigido e assolutamente non tassativo, ma piuttosto inteso come un insieme di "parametri indicativi", i quali necessitano periodicamente di essere aggiornati ed integrati a seconda delle evoluzioni del fenomeno e delle strategie e tecniche adottate dalle organizzazioni criminali in base alle informazioni a disposizione sul fenomeno della tratta in relazione a determinati Paesi di origine. A livello interpretativo, devono essere considerati nel loro complesso, poiché talvolta, se presi singolarmente, non sono idonei a costituire un parametro per l'accertamento di una situazione di tratta; e inoltre, per poter ritenere ragionevole che la persona richiedente protezione internazionale sia una vittima di tratta non è necessario che tali indicatori emergano nella loro totalità, ben potendo la Commissione ravvisarne solo alcuni. Infine, ad essi vanno aggiunti gli indicatori di tratta generali elaborati in altri contesti[154].

Gli indicatori menzionati dal documento sono distinti dai redattori in categorie: preliminari (che emergono frequentemente nelle procedure di riconoscimento della protezione internazionale); suddivisi per tipologie di sfruttamento (sessuale, lavorativo) e specificamente finalizzati all'individuazione di minori vittime di *trafficking*. Tutti sono ulteriormente separati in sottoinsiemi, che si rifanno alle condizioni personali, al viaggio e alle esperienze di transito, alle condizioni vissute attualmente in Italia, sia ognuna delle informazioni relative a questi ambiti dichiarata dal soggetto o individuata da chi conduce la procedura d'identificazione. Inoltre, esiste un sottogruppo relativo all'atteggiamento, ai racconti ed ai segnali riscontrati nel colloquio.

L'individuazione dei fenomeni di tratta a scopo di sfruttamento sessuale può risultare complessa poiché spesso connessa ad altre problematiche legate al tipo di violenze subite e all'impatto che esse hanno sulla salute mentale e fisica della persona trafficata. Si ritiene opportuno presentare e soffermarsi in questa sede sugli indicatori appositamente ideati a tal fine. Per quanto riguarda le condizioni personali, l'attenzione è posta su: eventuale giovane età; genere femminile; provenienza da aree tipicamente interessate dal fenomeno; precedente esercizio della prostituzione – magari spesso in condizioni di sfruttamento – in patria; persone LGBTIQ+ allontanate dalla

[153] Cfr. DPO, Numero Verde contro la Tratta, op. cit., pp. 37-42; Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, UNHCR, op. cit., p. 46.

[154] Cfr. Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, UNHCR, op. cit., pp. 47, 49-51.

famiglia o oggetto di discriminazioni e/o violenze da parte di singoli e gruppi organizzati del Paese di origine a causa del loro orientamento sessuale e della loro identità di genere.

In merito al percorso migratorio e alle esperienze vissute nei Paesi di transito, sono indicatori validi, se presenti: il riferimento, nel corso dell'intervista, a riti magici ricevuti alla partenza o durante il viaggio; l'aver subìto lo sfruttamento della prostituzione nei Paesi di transito; la dichiarazione della persona di essere stata costretta a offrire prestazioni sessuali al *passeur* o comunque al fine di attraversare il confine. Le suddette fattispecie si avverano spesso – come si vedrà più avanti – nei casi di coloro che partono dai Paesi dell'Africa subsahariana (e in particolar modo dalla Nigeria) attraversando le rotte desertiche fino a giungere nel territorio libico, che funge frequentemente da epicentro per questo genere di abusi.

Durante lo svolgimento del colloquio, si rivelano indicativi la presenza di generalità diverse rispetto a quelle indicate nel "Modello C3" per la richiesta di protezione internazionale oppure dichiarazioni relative:

- al matrimonio forzato con un uomo spesso molto più vecchio della richiedente o a violenze sessuali e di genere;
- allo sfruttamento nella prostituzione in una *connection house* nei Paesi di transito e spesso alla liberazione ad opera di un "salvatore";
- all'attività svolta che fanno riferimento a tipologie di lavoro ricorrenti (ad esempio parrucchiera, vendita ambulante) o all'accattonaggio.

Il gruppo più esteso e approfondito di indicatori è però senza dubbio quello dedicato alle condizioni della permanenza in Italia, che di seguito riportiamo nella sua interezza:

- Presenza di un coniuge/*partner* di cui la o il richiedente riferisce poco o rispetto al quale non è chiaro il tipo di rapporto;
- Ospitalità presso un/a connazionale conosciuto/a in circostanze poco chiare e/o credibili e per il/la quale, talvolta, la persona richiedente dichiara di lavorare;
- Stato di gravidanza o presenza di bambino piccolo, nato durante il viaggio o in Italia;
- Persona LGBTIQ+, in particolare *transgender* che, per sopravvivere, in mancanza di alternative, racconta di prostituirsi o di svolgere lavori che appaiono ricorrenti nei racconti delle persone vittime di sfruttamento (ad esempio parrucchiera, estetista, lavoro in locali notturni) o di essere aiutata, sempre gratuitamente, da altre persone;
- Persona *transgender* che, nonostante la lunga permanenza in Italia, ha un accesso limitato alle prestazioni mediche utili all'affermazione di genere (terapie ormonali e/o interventi chirurgici);

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

- Persona che riferisce di essere obbligata a impiantare protesi di silicone e a far ricorso a ormoni contro la sua volontà[155].

Degna di nota è infine l'attenzione posta sull'identificazione delle finte vittime, ovverosia coloro che, narrando una vicenda di tratta di cui sarebbero stati vittime, siano, invece, autori di condotte volte alla tratta e allo sfruttamento, con la potenziale finalità di ricorrere strumentalmente alla procedura della protezione internazionale nonché di avere accesso ai percorsi di assistenza del sistema anti-tratta, in modo da entrare in un circuito di tutela in case protette di cui profittarsi[156].

Un sistema di *referral* qualificato, tempestivo e adeguato è essenziale per garantire che le persone vittime di tratta esercitino i diritti che la legge riconosce loro in seguito alla corretta identificazione, raggruppati idealmente, nell'ambito delle procedure operative standard, come segue: prima assistenza e protezione (POS 2); assistenza a lungo termine e inclusione sociale (POS 3); rimpatrio volontario assistito e reintegrazione (POS 4); procedimenti penali e civili (POS 5). Tale sistema necessita e per questo prevede che tutti i soggetti coinvolti collaborino e provvedano a dialogare, mediante procedure di segnalazione, in un approccio multi-agenzia e multi-settoriale. Vengono promossi altresì incontri periodici tra le singole commissioni territoriali e gli operatori e gli esperti degli enti anti-tratta per favorire lo scambio di esperienze, informazioni, approfondimenti ed un costante aggiornamento reciproco sul fenomeno presente sul territorio, al fine di assicurare un meccanismo locale di *referral* effettivamente efficace. Le Linee guida invitano i vari soggetti coinvolti nel contrasto alla tratta allo sviluppo coordinato di una formazione congiunta e multidisciplinare e di buone prassi a livello locale e li stimolano a formalizzare la reciproca cooperazione mediante la stipula di appositi Protocolli d'intesa multi-agenzia. Nel corso del loro agire, gli attori coinvolti nel sistema di *referral* sono tenuti a tenere conto primariamente dei princìpi di confidenzialità, riservatezza, consenso informato, tutela dei dati e superiore interesse del minore, seguendo un approccio mirato alla prevenzione della ri-vittimizzazione e basato sulla centralità della persona e dei diritti umani che le sono universalmente riconosciuti[157].

In questa sede non approfondiremo le altre POS previste nel contesto del MNR, limitandoci a fornirne cenni riassuntivi. La fase di prima assistenza e protezione (POS 2) costituisce l'azione centrale per le persone vittima di tratta e/o grave sfruttamento che decidono di accedere al programma unico. In questa fase s'individua un piano di assistenza individuale (PAI), vengono fornite informazioni chiare e dettagliate sui servizi di prima assistenza, i diritti, i doveri e le relative

[155] Cfr. Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, UNHCR, op. cit., p. 52.
[156] Ivi, p. 55.
[157] Cfr. ivi, pp. 56-59.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

conseguenze per la violazione delle regole e degli accordi, nonché sulle alternative di assistenza e le rispettive condizioni. La vittima ha diritto, inoltre, a ricevere informazioni sulle opzioni legali ed a intraprendere una procedura di cosiddetto "inserimento" e valutazione dei bisogni, attraverso le quale constatare il tipo di servizio necessario e le necessità di sicurezza, tenendo conto delle specificità e delle vulnerabilità, seguendo criteri che seguano i bisogni primari, la valutazione del rischio, le esigenze sanitarie e quelle legali/amministrative. È durante il periodo di prima assistenza che la vittima riceve i servizi erogati dal programma di assistenza e protezione, ritagliati sui bisogni personali riscontrati. Al termine di questa fase, il percorso si biforca, e la persona decide se continuare o interrompere il programma: rimanendo nel Paese ospitante o ritornando nel Paese d'origine[158].

Alla prima tipologia di decisione fa seguito la predisposizione delle procedure e dei servizi necessari per fornire assistenza a lungo termine e sostenere l'inclusione sociale (POS 3), che prevedono lo sviluppo congiunto – attraverso un'apposita procedura di consenso – del PAI, la cui realizzazione è propedeutica all'adattamento alle nuove condizioni di vita nella società ospitante, il cui obiettivo finale è l'inclusione sociale, al raggiungimento della quale si potrebbe considerare completato il percorso di recupero e reinserimento della vittima di tratta. Ancora in questa fase continuano a giocare un ruolo importante il supporto e l'assistenza legali[159].

Qualora invece si opti per la seconda opzione proposta, si procede a intraprendere il percorso di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione (RVA&R). Dalla sua stessa denominazione si comprende perché condizione necessaria per questa via, nonché suo primo passo, sia la decisione informata di rimpatrio, che consiste nella scelta presa liberamente – e sancita dalla prestazione del consenso scritto – dalla vittima di tratta, dopo aver ricevuto tutte le informazioni dettagliate riguardo alle alternative e ai rischi collegati alla permanenza nel luogo di destinazione, al rientro nel Paese d'origine o alla ricollocazione. Dopodiché, a tale decisione fanno seguito la valutazione del rischio e della possibilità di inclusione sociale; il concepimento del piano di gestione del rischio; la ricerca dei familiari; la preparazione dei documenti necessari; la predisposizione del programma di assistenza individuale pre-partenza; il trasporto o il trasferimento sicuro ed infine l'assistenza all'arrivo. I princìpi che permeano l'intera procedura sono quelli di volontarietà, protezione, accuratezza delle informazioni, cooperazione, nell'ottica dell'ideazione di una soluzione personalizzata per la persona tutelata[160].

[158] Cfr. DPO, Numero Verde contro la Tratta, op. cit., pp. 43-45.
[159] Cfr. ivi, pp. 46-49.
[160] Cfr. ivi, pp. 29-31, 50-52.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

A prescindere dal percorso intrapreso, la vittima di tratta è sempre libera di partecipare a vario titolo ai procedimenti penali e civili che la interessano (POS 5). La persona deve essere informata dei suoi diritti ed obblighi in caso di collaborazione con la giustizia, e qualora scelga di non cooperare, le autorità devono sincerarsi che i metodi di indagine e di raccolta prove non vadano a scapito della sua incolumità. È previsto il sostegno di ogni genere alla vittima prima, durante e dopo il processo che la riguarda, ed il supporto per le di lei richieste al risarcimento[161].

Tornando al procedimento in seno alla Commissione territoriale, questo può avere una varietà di punti d'arrivo differenti, a seconda della situazione specifica del caso passato sotto esame. Esso può sì concludersi con l'accoglimento della domanda di protezione internazionale, e quindi con il correlativo riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria; ma esiste altresì, ovviamente, l'ipotesi di un rigetto della domanda. Nell'eventualità peggiore, cioè qualora non sussistano i presupposti per il riconoscimento di altre forme di protezione, la domanda viene semplicemente rigettata. Se così non fosse, valutando le circostanze individuali, la Commissione territoriale potrebbe trasmette gli atti al questore, rispettivamente:

- essendo emersi fondati motivi per ritenere che la persona richiedente è o è stata vittima dei delitti di riduzione o mantenimento in schiavitù o tratta di persone, per la valutazione della sussistenza dei requisiti per il rilascio di un permesso di soggiorno per casi speciali;
- ritenendo che ricorrano i presupposti di cui all'art. 19 commi 1 e 1.1 D.Lgs. 286/98, per il rilascio del permesso di soggiorno per "protezione speciale" (art. 32 comma 3-*bis* D.Lgs. 25/08).

Di conseguenza, le prospettive che possono delinearsi per le persone vittime di tratta o a rischio di divenirlo le quali hanno presentato domanda di protezione internazionale possono essere molto diverse a seconda dei casi, sia in termini di status giuridico riconosciuto sia sotto il profilo delle misure di tutela e assistenza che possono essere messe in campo a loro favore[162].

Le procedure di *referral* sono state avviate da tutte le Commissioni territoriali operanti sul territorio nazionale, e nella maggioranza dei casi sono state formalizzate attraverso la stipula dei summenzionati protocolli d'intesa. Non solo, nel corso degli anni esse sono state altresì implementate in contesti ulteriori, come nell'ambito delle procedure d'accoglienza nei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), nel Sistema Accoglienza e Integrazione (SAI) e da alcune sezioni specializzate di tribunali civili, in quest'ultimo caso grazie alla sottoscrizione dei protocolli

[161] Cfr. DPO, Numero Verde contro la Tratta, op. cit., pp. 53-55.
[162] Cfr. Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, UNHCR, op. cit., pp. 95-98.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

con enti anti-tratta: ne è un esempio la sezione immigrazione del Foro di Roma. In particolare, l'accoglienza nell'ambito del SAI è stata prevista dal Decreto-legge n. 130 del 21 ottobre 2020[163], convertito nella Legge n. 173 del 18 dicembre dello stesso anno[164]. Questi due atti legislativi hanno peraltro anche sostituito la Legge n. 132 del 2018 (trattata in precedenza), che limitava i diritti dei richiedenti asilo attraverso un'interpretazione restrittiva della protezione complementare[165].

Svariati studi ed esperienze di ricerca sul campo testimoniano come il sistema di *referral* abbia nei fatti reso il momento delle audizioni di fronte alle commissioni territoriali uno dei contesti primari di emersione dei casi di tratta e sfruttamento. Di conseguenza, il numero di protezioni internazionali rilasciate alle vittime di *trafficking* risulta decisamente aumentato rispetto al passato. Ancora una volta il territorio romano esemplifica positivamente i progressi ottenuti. Qui la commissione competente (che ha introdotto le procedure di *referral* nel 2017) si è distinta per aver riconosciuto a molte vittime di tratta lo status di rifugiato, e discostandosi dalla tristemente storica prassi di negare tali tipi di richieste riconoscendo, al massimo, una protezione sussidiaria. Laddove ciò non è accaduto, il Tribunale di Roma ha accolto più frequentemente in sede di contenzioso i ricorsi, come in diversi casi riguardanti donne nigeriane.

Uno studio condotto sulle decisioni riguardanti questa categoria di persone trafficate (tipicamente vittime delle reti di sfruttamento sessuale) ha però rilevato la permanenza di una tendenza al diniego delle domande da parte delle commissioni, qualora le richiedenti non si auto-identifichino come vittime o non dimostrino di volersi affrancare dai sistemi criminali che le hanno sfruttate e che intendono continuare a farlo, affidandosi ai programmi di assistenza. Questo approccio restrittivo muove dalla preoccupazione secondo cui riconoscere lo status di rifugiata o una qualche altra forma di protezione a una vittima che non si è emancipata dalla rete criminale favorirebbe i trafficanti e gli sfruttatori, che potrebbero ipoteticamente continuare a sfruttarla ed anzi essere incentivati a farlo proprio dalla sua condizione di regolarità. Tuttavia questa prospettiva non considera alcune questioni basilari:

«La prima è che dietro queste istanze di asilo si cela una reale necessità di protezione e che proprio il riconoscimento di un titolo di soggiorno, in simili evenienze, può rappresentare un elemento di traino per consentire alla persona sfruttata di fuoriuscire dal circuito della tratta; la condizione di irregolarità, al contrario, espone la vittima alle dinamiche di ricattabilità e dipendenza dagli sfruttatori. In secondo luogo, rispetto al tema dell'autoidentificazione, è opportuno ricordare che di fatto molte persone, in particolare le donne, sono ben

[163] G.U., Serie generale, anno 161°, n. 261, Roma, 21 ottobre 2020, *Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130*.
[164] Ead., Serie generale, anno 161°, n. 314, Roma, 19 dicembre 2020, *Legge 18 dicembre 2020, n. 173*.
[165] Cfr. Consiglio dei Ministri, *Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022-2025*, Roma, 19 dicembre 2022, p. 12.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

consapevoli della loro condizione di vittime, ma non godono di altra scelta se non quella di cedere all'abuso, come recita la definizione di "posizione di vulnerabilità" offerta dalla direttiva 2011/36 sulla tratta»[166].

Oltretutto, come fatto notare da Maria Grazia Giammarinaro, e come evidenziato dalle stesse Linee guida, l'essere state vittimizzate dalla tratta è condizione sufficiente al riconoscimento della protezione internazionale, e questo principio forma l'ossatura del meccanismo di *referral*. Non si può quindi pretendere dalle vittime la partecipazione ai programmi di tutela ex art. 18 TUI, decisione che resta nella totale libertà di scelta dei soggetti in questione. Altrimenti, si starebbe utilizzando il MNR «per "incanalare" l'esigenza di protezione verso il sistema tratta, sottovalutando il significato dei medesimi indicatori ai fini della decisione sulla protezione internazionale»[167].

Altre volte, invece, i suddetti indicatori assumono un valore di riferimento fin troppo rigido ai fini delle decisioni delle commissioni sulla credibilità delle dichiarazioni delle richiedenti. Contestualmente, vengono quindi messi in secondo piano, trascurati o del tutto ignorati altri elementi pienamente meritevoli d'integrare le fattispecie della persecuzione personale, quali la violenza domestica, le mutilazioni genitali femminili o i matrimoni forzati, che nel corso di questo lavoro abbiamo peraltro molte volte riscontrato essere strettamente connessi a fenomeni di tratta. Si tratta di un approccio superficiale, disattento alla complessità dei vissuti delle vittime e dei contesti politici, sociali, economici e culturali dai quali esse provengono, che ignora apertamente l'intimo legame fra la tratta, lo sfruttamento e l'ambiente discriminatorio e permeato dalla violenza di genere che di frequente ne costituisce il presupposto essenziale.

Fortunatamente, in tempi recenti si sta gradualmente diffondendo un orientamento giurisprudenziale di segno opposto, critico dell'assenza di approfondimento delle storie di vita delle richiedenti e di un esame della situazione socio-normativa dei Paesi di provenienza nelle decisioni delle commissioni, che viola la legislazione posta a tutela delle vittime di tratta e di cui si parlerà più ampiamente nel corso delle conclusioni del presente lavoro [168]. Linee giurisprudenziali che destano speranza, poiché muovono da un approccio *pro victima* nel corso del giudizio, intervenendo laddove il nostro sistema normativo rivela vuoti, carenze, contraddizioni oppure in correzione od opposizione a linee valutative tenute dalle commissioni e da altre corti.

[166] L. Palumbo, S. Romano, op. cit., p. 80.

[167] M.G. Giammarinaro, F. Nicodemi, *L'edizione aggiornata delle linee guida su "L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral"*, "Questione Giustizia", n. 3, 2021, cit. in L. Palumbo, S. Romano, op. cit., p. 77, consultabile all'indirizzo https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-edizione-aggiornata-delle-linee-guida-su-l-identificazione-delle-vittime-di-tratta-tra-i-richiedenti-protezione-internazionale-e-procedure-di-referral, consultato in data 23 febbraio 2025.

[168] Cfr. L. Palumbo, S. Romano, op. cit., p. 77.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

«In tal senso, la giurisprudenza di merito ha in più occasioni messo in luce i fattori che, fin dall'adolescenza, espongono le donne nigeriane alla tratta, e che comprendono le difficoltà economiche, le limitate possibilità di istruzione e lavoro, le violenze e discriminazioni di genere, la perdita del sostegno della famiglia o della comunità […]»[169].

È stato il caso, ad esempio, del Tribunale di Roma nel 2018[170]. In aggiunta, i giudici del Foro di Bologna, in alcune pronunce dei due anni successivi[171] «hanno posto particolare enfasi, inoltre, sulle difficoltà che le vittime possono incontrare nella ricostruzione del proprio vissuto, rievocando eventi di profonda sofferenza»[172]. In particolare, in un'ordinanza del 7 ottobre 2020[173] il Tribunale di Bologna ha riconosciuto lo status di rifugiata a una donna nigeriana vittima di tratta ai fini di sfruttamento sessuale, che aveva vissuto nel Paese di origine in un contesto caratterizzato da violenza e abusi, dove nello specifico era stata sottoposta alla pratica delle mutilazioni genitali. La Commissione Territoriale, pur avendo considerato credibile la situazione presentata, aveva rigettato la domanda poiché il fatto che la donna stessa avesse dichiarato di non essere mai stata sfruttata, di non aver mai saldato il debito né aver avuto contatti col suo trafficante impediva di accertare l'esistenza di possibili rischi di assoggettamento o riduzione in schiavitù della stessa. Il giudice bolognese ha ribaltato la decisione della Commissione criticando innanzitutto quest'ultimo punto, dal momento che le circostanze emerse dalle audizioni corrispondevano agli specifici indicatori elencati nelle Linee guida UNHCR per l'identificazione delle vittime di tratta riferibili alle donne nigeriane. Di conseguenza, il racconto della richiedente meritava piena credibilità. Per quanto riguarda la riluttanza e le difficoltà nel racconto del vissuto – e specialmente di alcuni suoi aspetti – da parte della donna, si è ritenuto che esse potessero «plausibilmente giustificarsi proprio in ragione del timore a esporsi a giudizi e dell'evidente disagio nel rievocare situazioni ed eventi di profonda sofferenza fisica e psicologica»[174]. Nella sua motivazione il giudice ha inoltre considerato il fenomeno delle mutilazioni genitali femminili quale fattispecie integrante la persecuzione, soppesandolo congiuntamente al rischio di persecuzione derivante dalla tratta. È stata svolta dunque una valutazione del rischio attenta alla specificità di genere ed in linea con una prospettiva intersezionale, che tenesse conto di tutti gli aspetti che contribuiscono a delineare i contesti tipici della tratta. In conclusione, il giudice ha ritenuto pienamente comprovata la sussistenza degli atti necessari al riconoscimento dello status di rifugiata, «essendo stata la ricorrente vittima di una persecuzione personale e diretta per l'appartenenza a un gruppo sociale

[169] L. Palumbo, S. Romano, op. cit., pp. 77-78.
[170] Tribunale di Roma, *ordinanza N.R.G. 64831/2018*, 5 settembre 2019.
[171] Tribunale di Bologna, *ordinanza n. 3272*, 17 luglio 2019; id., *decreto N.R.G. 9833/2018*, 16 dicembre 2020.
[172] L. Palumbo, S. Romano, op. cit., p. 78.
[173] Tribunale di Bologna, *ordinanza RG n. 12189/2019*, 7 ottobre 2020.
[174] Ivi, p. 18, cit. in L. Palumbo, S. Romano, op. cit., p. 78.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

(ovvero in quanto donna) nella forma di atti specificamente diretti contro un genere sessuale»[175]. Tali novità giurisprudenziali però, pur rivelando un nuovo e più sensibile approccio e tracciando un percorso di miglioramento, non possono essere lasciate sole davanti a innegabili mancanze sistemiche.

In ultimo, una raffigurazione completa del sistema italiano di contrasto al *trafficking* non può soprassedere sul ruolo di due enti cruciali al raggiungimento dei suoi fini: l'Osservatorio e il Numero Verde nazionali antitratta. L'Osservatorio Nazionale Antitratta è stato istituito dal DPO quale strumento di osservazione e di monitoraggio del fenomeno, in grado di interpretarlo in modo costante ed aggiornato e fungere da supporto alle politiche in materia, contribuendo alla programmazione di strategie operative da declinarsi in azioni positive e concrete. L'Osservatorio presenta indagini statistiche relative alle principali aree del THB, raccoglie la normativa e la giurisprudenza nazionali ed internazionali, compie rassegne stampa, pubblicazioni, diffonde reportistica, esegue attività d'aggiornamento sugli eventi formativi ed i seminari sul tema, svolge campagne pubblicitarie ed infine, soprattutto, elabora relazioni sull'attività del Numero Verde e sui bandi per progetti anti-tratta previsti dal Bando Unico di emersione, assistenza e integrazione sociale[176].

Il Numero Verde (NV) Antitratta (800-290-290), rappresenta invece il vero tessuto connettivo dell'intera Rete Nazionale Antitratta. Istituito nel 2000 dal DPO (che lo finanzia interamente), attivo 24 ore su 24, 365 giorni all'anno, gratuito e anonimo, consente di entrare in contatto con personale specializzato multilingue. Nell'ambito degli interventi a favore della tratta è una Piattaforma nazionale della società civile, che, convocata periodicamente, costituisce una sede istituzionale pubblica di confronto e di scambio di indicazioni e informazioni.

In qualità di postazione nazionale, il Numero Verde, provvede a:

- raccogliere le telefonate provenienti da tutto il territorio nazionale;
- svolgere una prima lettura della richiesta;
- eseguire un'azione di "filtro", consistente nell'identificazione delle telefonate non pertinenti;
- deviare le telefonate pertinenti ai progetti con competenza territoriale rispetto all'area geografica di provenienza della chiamata;

[175] Tribunale di Bologna, *ordinanza RG n. 12189/2019*, cit., p. 18, cit. in L. Palumbo, S. Romano, op. cit., p. 78.

[176] Cfr. Consiglio dei Ministri, *Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022-2025*, cit., p. 17.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

- coordinare l'attività di "messa in rete nazionale" delle accoglienze e dei trasferimenti delle vittime tra i diversi progetti;
- monitorare l'attività di emersione a livello nazionale.

Il Numero Verde, strutturando prassi e procedure di raccolta dati, di segnalazione e attivazione delle reti, d'invio e trasferimento dell'utenza ai progetti territoriali, è l'unico dispositivo che consente alle operatività delle reti territoriali presenti sui territori di mantenere da una parte la propria autonomia e specificità operativa e metodologica e dall'altra di operare all'interno di un quadro e di una strategia unica orientata alla tutela dei diritti umani e al lavoro di rete multi agenzia. Inoltre, il Numero Verde riveste una funzione pubblica di gestione e raccolta dati anche a mezzo della detenzione e dello sviluppo di informazioni, in posizione di terzietà rispetto alle progettualità in corso, cumulando, in particolare, i dati e gli interventi attraverso il sistema SIRIT (Sistema informatizzato per la raccolta di informazioni sulla tratta) – alimentato dai dati degli enti titolari o attuatori dei progetti – sulle evidenze che necessitano di essere fortemente implementate e sviluppate anche alla luce delle sollecitazioni provenienti dal GRETA, dagli organismi di monitoraggio del Consiglio d'Europa e degli altri organismi internazionali come l'OSCE[177].

La gestione del Numero Verde è affidata dal 15 giugno 2021 alla Regione Veneto, grazie ad un accordo di collaborazione tra amministrazioni. Il primo accordo, di durata annuale, è stato poi riconfermato nel 2022 per due anni. A giugno 2024 si è avuta la stipula di un terzo accordo consecutivo, che dovrebbe perdurare fino al 2026, con possibilità di un ulteriore proroga o rinnovo[178].

Per il triennio 2019-2021 il Governo italiano non ha emanato nessun nuovo PNA. Ciò è avvenuto il 19 ottobre 2022 con l'adozione del Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022-2025. Fatte le dovute proporzioni, esso ripresenta grossomodo la medesima struttura del primo PNA, focalizzata sulle direttrici principali che abbiamo imparato a conoscere. Di conseguenza, anche il MNR è stato oggetto di aggiornamento l'anno successivo[179], durante il quale è avvenuta inoltre la pubblicazione di un «Vademecum per la rilevazione, il referral e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio ed inserite nel sistema

[177] Cfr. Consiglio dei Ministri, *Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022-2025*, cit., pp. 14-15.

[178] DPO, *Numero Verde Antitratta*, https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/tratta-degli-esseri-umani-e-grave-sfruttamento/numero-verde-antitratta/, consultato in data 5 febbraio 2025.

[179] Cfr. DPO, Numero Verde contro la Tratta, op. cit.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

di protezione e di accoglienza»[180]. Infine, si segnala che gli ultimi sviluppi normativi in materia migratoria (Decreto-legge n. 20 del 10 marzo 2023[181], convertito nella Legge n. 50 del 5 maggio successivo[182]; e il Decreto-legge n. 133 del 5 ottobre 2023[183], convertito nella Legge n. 176 del 1° dicembre seguente[184]) hanno incluso in generale tutte le donne nella definizione dei richiedenti asilo considerati vulnerabili, che dovrebbero per questo essere esentati dalle relative procedure accelerate[185].

Tornando ai contenuti del Piano, degna di nota risulta infine la rinnovata e aumentata attenzione data al «*mainstreaming* di genere»[186] e in generale l'approccio di sensibilità nei confronti delle note categorie vulnerabili:

«Il riconoscimento dell'importanza della prospettiva di genere e della necessità di strutturare, nel contrasto al fenomeno del THB, approcci sempre più incentrati sui bisogni dei soggetti trattati, è inserito all'interno di strumenti ed impegni internazionali giuridicamente vincolanti […].

L'analisi dei dati OSCE ha evidenziato che gli uomini e le donne (ed anche i minori di entrambi i sessi) vittime di tratta a fini sessuali richiedono interventi di assistenza molto diversi tra loro, dovuti alla presenza di vulnerabilità e modalità di sfruttamento differenti. Le donne e le fanciulle subiscono, maggiormente violenza fisica e sessuale, anche contestualmente, da parte dei trafficanti/sfruttatori/clienti, pertanto il supporto sanitario è volto a curare dapprima specifiche lesioni corporee (in relazione al genere), con conseguenze ovviamente anche sulla salute fisica, ginecologica e mentale, producendo effetti di lungo termine.

Inoltre l'accesso alle cure mediche per le donne può essere più difficile in determinati contesti (es. […] carenza di medici donna che si occupino di donne); nella fase successiva, quella di 'ricostruzione' dell'identità, la donna ha invece necessità di misure di empowerment che la supportino e ne sostengano il valore durante le fasi di ricerca di lavoro, autonomia abitativa, accesso all'istruzione.

[…] i sintomi riscontrati dalle donne e dalle fanciulle vittime di tratta a fini sessuali sono ben differenti da quelli sofferti dai maschi nei casi di traffico per sfruttamento lavorativo o di altre forme di abuso tradizionalmente correlate a uomini e ragazzi.

[180] Ministero dell'Interno | Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, *Vademecum 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*, 2023.

[181] G.U., Serie generale, anno 164°, n. 59, Roma, 10 marzo 2023, *Decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20*.

[182] Ead., Serie generale, anno 164°, n. 104, Roma, 5 maggio 2023, *Legge 5 maggio 2023, n. 50*.

[183] Ead., Serie generale, anno 164°, n. 233, Roma, 5 ottobre 2023, *Decreto-legge 5 ottobre 2023, n. 133*.

[184] Ead., Serie generale, anno 164°, n. 283, Roma, 4 dicembre 2023, *Legge 1° dicembre 2023, n. 176*.

[185] Cfr. European Union Agency for Asylum (EUAA), *Protecting women and girls in the asylum procedure*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, June 2024, p. 3; ead., *National Asylum Developments 2024*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, June 2024, pp. 12-14, 24; ead., *Asylum Report 2024. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, June 2024.

[186] Consiglio dei Ministri, *Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022-2025*, cit., p. 4.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

[…] la presenza di pregiudizi e la mancanza di metodi adeguati per l'eliminazione di stereotipi legati al sesso delle vittime ingenera ripercussioni anche sul modo in cui le stesse vengono considerate all'interno dei sistemi di protezione di riferimento, con un elevato rischio di parziale o inefficace tutela dei diritti dei soggetti trattati, dovuta sia alle difficoltà che si riscontrano in fase di identificazione, sia alle criticità che emergono nell'ambito della protezione e dell'assistenza della vulnerabilità, con esiti infausti quali la mancanza di riconoscimento della potenziale vittima e/o dell'effettivo trauma, azioni discriminatorie (si pensi al caso delle vittime del mondo LGBTIQ), il pericolo di vittimizzazione secondaria, l'insufficiente assegnazione delle risorse necessarie a soddisfare le esigenze del soggetto trattato, il rischio di re-trafficking, sindromi post-traumatiche da stress.

Sovente gli strumenti legali o politici atti ad arginare il fenomeno non indicano in modo chiaro come intendere il genere e quando utilizzare l'approccio *gender sensitive*, oltre al fatto che mancano azioni di sensibilizzazione e campagne informative sul significato applicativo della metodologia: in assenza di un focus completo su tutti gli aspetti legati al genere, viene ad essere interrotto ed ostacolato anche lo sviluppo di sistemi di assistenza e protezione, nonché meccanismi di prevenzione o strategie di perseguimento del crimine incentrati sulle esigenze specifiche delle vittime. […]

Comprendere il fenomeno della tratta alla luce delle dinamiche di genere significa infine investire su politiche di prevenzione più efficaci progettate in attuazione di tutti gli impegni nazionali, comunitari ed internazionali in materia di *gender equality* e di *equal treatment*, nell'ottica di eliminare le disuguaglianze nonché di promuovere l'uguaglianza di genere all'interno dei sistemi nazionali di riferimento. Sul punto, il PNA si pone come strumento in cui possono trovar sede azioni di divulgazione della cultura antidiscriminatoria nelle operazioni di riconoscimento e protezione di vittime di tratta, con interventi di formazione sensibile alla dimensione di genere»[187].

4) Visioni, rappresentazioni, discorsi sulla prostituta migrante nell'Italia di oggi: progetti di legge, femminismi e opinione pubblica.

Alla luce dell'evoluzione non solo normativa ma sul piano delle *policy* di contrasto alla tratta di esseri umani, diviene necessario chiedersi come tale configurazione vada a intersecarsi col dibattito nazionale attuale sul trattamento legale della prostituzione. Come ricordato a inizio capitolo, la materia risulta grossomodo invariata da ormai quasi settant'anni, nonostante, come rilevato da una ricognizione compiuta da Giorgia Serughetti, tra le Legislature VIII (1979) e XVIII (2022) siano stati presentati alle Camere un totale di 171 disegni di legge a riguardo, di cui 20 solo nella XVII Legislatura (2013-2018) e 7 nella scorsa. Da un'analisi dei 27 progetti più recentemente presentati emergono nitidamente tre principali modelli di *policy*, più o meno riflettenti le concezioni sul tema affrontate ad inizio capitolo. In un primo gruppo è possibile trovare i ddl che, sull'esempio svedese, intendono eliminare la prostituzione punendone la domanda, convinti che

[187] Consiglio dei Ministri, *Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022-2025*, cit., pp. 23-25.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

essa «incentivi la tratta di esseri umani, sia parte della catena di sfruttamento e costituisca una violazione della "dignità delle donne"»[188]. Si menziona anche l'istituzione di interventi di "recupero sociale" dei clienti e delle vittime dello sfruttamento sessuale.

Un secondo insieme di ddl è accomunato dall'intenzione di riconoscere la prostituzione come lavoro, contemporaneamente tutelando la salute e la sicurezza pubbliche. Tutte le proposte distinguono chiaramente il lavoro sessuale dalla prostituzione forzata, volendo sottrarre l'esercizio del mestiere dalla clandestinità e dalla contiguità con il crimine. L'approccio è volto altresì al rafforzamento delle misure repressive in risposta allo sfruttamento, e muove dal presupposto, più volte ribadito, per cui la prostituzione non andrebbe mai confusa con la tratta sessuale. Una distinzione interna può effettuarsi fra i progetti di legge in base alla loro matrice: più tradizionalmente regolamentarista, neo-regolamentarista o di depenalizzazione. Nei primi due casi l'esercizio del lavoro sessuale è legalmente limitato ai luoghi chiusi (appartamenti e/o locali), nel terzo si prevedono anche zone pubbliche deputate individuate dalle autorità (impianto cosiddetto dello *zoning*, o "zonizzazione").

Infine, può individuarsi un terzo gruppo di ddl maggiormente tributario del modello abolizionista, e incentrato sulla riduzione del danno sanitario e sociale per la comunità, sul contrasto allo sfruttamento e sul reinserimento sociale delle vittime, nonché sull'*empowerment* dei soggetti considerati "deboli", ai fini del quale si vorrebbe depenalizzare alcune fattispecie ricadenti nel reato di favoreggiamento secondo la Legge Merlin. Nelle intenzioni dei proponenti, ciò incoraggerebbe lo spostamento verso forme di esercizio autoregolato *indoor*, mentre alla prostituzione su strada potrebbe così applicarsi una strategia di *zoning*. Sono comprese azioni di contrasto alla prostituzione coattiva e ulteriori interventi di formazione, integrazione e assistenza per le vittime. In un caso – il "ddl Prestigiacomo" (Forza Italia) – si prevede l'introduzione della cosiddetta "clausola di non punibilità" per coloro che dimostrino di essere stati costretti a prostituirsi contro la loro volontà, innovazione normativa sulla quale il dibattito internazionale si è particolarmente acceso negli ultimi anni e che è stata più volte sollecitata all'Italia da svariate istituzioni sovranazionali.

Dal punto di vista della paternità politica delle proposte, se nella XVII Legislatura non si poteva stabilire una netta e necessaria correlazione tra partiti proponenti e modelli legislativi, nel corso della XVIII lo scenario è andato configurandosi più omogeneamente, con il Partito Democratico e il Movimento 5 Stelle attestati su una posizione di ferma proibizione, la Lega favorevole alla

[188] G. Serughetti, op. cit., p. 36.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

reintroduzione delle case di tolleranza e Forza Italia decisa sul divieto di esercizio in luogo pubblico. L'aspetto d'analisi più interessante riguarda però di certo i tipi di rappresentazioni del lavoro sessuale e della figura della prostituta che dalle proposte di legge emergono, altamente indicativi di come tale fenomeno si raffiguri agli occhi dell'opinione pubblica. Ciò inteso nel senso dato da Foucault ai "discorsi", capaci di operare un'azione strutturante del modo comune di concepire il mondo, i suoi fenomeni e quindi le manifestazioni umane. Questa concezione è stata fatta propria in tempi successivi dal femminismo, applicata ai processi di costruzione delle politiche di genere e anche specificamente a quelle riguardanti il commercio sessuale. In definitiva, secondo questa interpretazione, le rappresentazioni dei problemi (cioè il modo in cui i problemi vengono rappresentati) sono "interventi politici che costituiscono problemi politici nella realtà"[189].

Muovendo da questo presupposto, procediamo ad analizzare attraverso quali visioni venga rappresentato il "problema-prostituzione" nel dibattito politico italiano, il che, come si noterà, «significa anche evidenziare la funzione discorsiva che la prostituzione svolge come significante per altri problemi che inquietano l'opinione pubblica, sopra ogni altro la migrazione e la tratta»[190]. Le proposte di prospettiva neo-abolizionista considerano di fatto la prostituzione come una specie della più ampia fenomenologia della violenza di genere, peraltro connettendola strettamente alla tratta di esseri umani. Questa concezione è frutto della convergenza avutasi, in tempi recenti, fra due linee di pensiero le quali, pur partendo da presupposti lontani, giungono alle medesime soluzioni pratiche: il discorso morale (e spesso di matrice religiosa) e quello femminista, nella sua frangia anti-prostituzione, chiaramente. In un caso, il fenomeno è condannato in quanto non confacente a standard etico-morali di vita dignitosa; nell'altro, il cliente è considerato in quanto essere umano responsabile, e quindi a tutti gli effetti complice della catena di sfruttamento, ereditando la critica propria del femminismo radicale nella quale il «"sesso da prostituzione" […] è rappresentato come violenza, manifestazione di una cultura sessista e impedimento alla realizzazione dell'uguaglianza dei generi»[191]. Di conseguenza, la domanda di servizi sessuali viene valutata come un fattore alimentante crimini efferati quali la tratta e, corrispondentemente, coloro che rispondono a tale domanda vengono rigidamente identificate nel ruolo di vittime umiliate, da clienti, sfruttatori e trafficanti.

Le proposte di legalizzazione affondano invece le basi in due rappresentazioni della prostituta ben differenti fra loro: da una parte come "pericolo", dall'altra in qualità di soggetto economico.

[189] Cfr. G. Serughetti, op. cit., p. 26.
[190] Ivi, p. 39.
[191] Ibidem.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

La pericolosità della prostituzione si rifà ai rischi sanitari, all'insicurezza stradale, al suo costituire un'oscenità e un affronto al comune senso del pudore, al legame dell'attività con l'illegalità e la criminalità (spesso organizzata), e quindi in questo senso anche con la tratta. Contemporaneamente, il discorso di tipo economico identifica la prostituta come una lavoratrice. Tale impostazione comporta senza dubbio ricadute positive quali il presupposto della consensualità e l'estensione alle esercenti delle tutele lavorative tipiche. Una lavoratrice però, in quanto tale, è un soggetto tassabile, ed è questo il discorso che motiva le scelte politiche enunciate, in ultima analisi focalizzate sui benefici fiscali ottenibili dalla creazione di un mercato legale del sesso. Le due linee della pericolosità e dell'economicità della prostituzione, apparentemente contrapposte, rispondono invece agli stessi fini e trovano perfetta convivenza perché si fondano sulla medesima base culturale, caratterizzata da una divisione binaria secondo linee di appartenenza etnico-razziale e di classe reddituale. Il collettivo delle prostitute viene infatti suddiviso in due rappresentazioni, corrispondenti a due figure stereotipate. Da un lato la prostituta migrante (meglio se di origine extra-europea), di umile provenienza, povera, non scolarizzata, il più delle volte costretta, sfruttata, vittima di tratta, riduzione in schiavitù o comunque in condizione d'irregolarità giuridica, soggetta al controllo delle organizzazioni criminali, che lavora in strada e costituisce un pericolo per il decoro urbano e la sua capacità di diffusione di malattie sessualmente trasmissibili. Nel versante opposto si situa invece la prostituta-lavoratrice, dotata per principio di autonomia, imprenditrice di sé stessa, meno condizionata dalla povertà, di origine prevalentemente italiana od europea, che esercita al chiuso in appartamenti, hotel, locali e così via. In particolare, l'opinione comune secondo cui la linea di demarcazione fra prostituzione forzata e volontaria possa tracciarsi lungo la distinzione fra luoghi pubblici e privati dell'esercizio è stata ampiamente sconfessata già da molti anni grazie alle evidenze fornite dalle scienze sociali[192].

Le due rappresentazioni discorsive possono convivere senza problemi dal punto di vista logico, poiché nel senso in cui vengono narrate sono due metà di un mondo che mai si toccano. La lavoratrice del sesso è sostanzialmente un'eroina "progressista" del sogno capitalista, la prova vivente dell'ideale per cui tutto ciò che esiste è commercializzabile, ed è sempre più spesso chiamata *sex worker*, non prostituta. Siamo ben lontani dalla visione liberale, fondata sul concetto di consenso e di assenza di danno a terzi:

«Si tratta di una posizione neoliberale che ha acquisito consenso negli ultimi vent'anni: per togliere lo "stigma della puttana" lo Stato dovrebbe costituire un mercato come qualsiasi altro convalidando i contratti sulla sessualità

[192] Cfr. G. Serughetti, op. cit., p. 40; F. Carchedi, V. Tola (a cura di), *All'aperto e al chiuso. Prostituzione e tratta: i nuovi dati del fenomeno, i servizi sociali, le normative di riferimento*, Ediesse, Roma, 2008.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

[…]. Ciò risponde alla richiesta del sistema capitalistico neoliberale di "mettere a valore" ogni aspetto dell'esistenza umana, come rivela il concetto di "capitale umano": ognuno viene considerato imprenditore di sé stesso e, nell'illusione di esserlo, cade nell'autosfruttamento persino della propria sessualità. Essendo ciascuno responsabile di sé, senza "interferenze" da parte della collettività […], non dovrà "fare la vittima" – nemmeno se lo è»[193].

La visione rischia di costituire paradossalmente un punto di contatto per l'intero arco politico, poiché risponde contemporaneamente alle proposte di legalizzazione – fondate sulla convinzione dell'esistenza di un "diritto al sesso" – provenienti da destra e alle volizioni emancipatorie fatte proprie del patrimonio "progressista" della sinistra. Ancora una volta tesi di partenza situate agli antipodi, se dispiegate, possono potenzialmente condurre alla medesima conclusione pratica[194].

L'altra metà del cielo è invece occupata dalla prostituta «femminilizzata ed etnicizzata»[195]. L'azione di processi di etnicizzazione della femminilità si riscontra dalle testimonianze offerte dai clienti delle prostitute migranti, i quali «rispondono "di preferire queste donne per la loro femminilità proprio perché provengono da Paesi in cui vi è il dovuto rispetto per il maschio e, quindi, manifestano tale remissività anche nei confronti dei clienti italiani"»[196]. O ancora, in altri casi, la dinamica di realizzazione della fantasia manifesta ancor più esplicitamente il nesso tra prostituzione, maschilità intesa come violenza e potere, e razzismo:

«La ricerca della […] donna africana con cui la fantasia del dominio si estremizza e la dimensione primitiva e brutale della propria sessualità può essere proiettata sull'altra in un gioco in cui agisce esplicitamente anche il retroterra culturale razzista. Nel racconto delle prostitute nigeriane l'insulto razzista è parte della violenza del rapporto sessuale che si configura non di rado come uno stupro a pagamento»[197].

Alcuni progetti di legge, minoritari e d'impostazione abolizionista, hanno tentato di offrire una visione più sfaccettata del fenomeno, sia nelle modalità – dalla costrizione alla libera scelta – sia nelle figure – maschili e *trans* – meritevoli di tutele e diritti al pari di quelle femminili, cercando di riportare il dibattito sulla prostituzione come problema sociale e danno individuale da attenuare. Il dibattito sul tema ha quindi mantenuto un'impostazione rigidamente dualistica, quasi manichea, andata abbinandosi ai discorsi sulle questioni migratorie, anch'essi caratterizzati dalla visione dicotomica degli immigrati quali alternativamente vittime o nemici esterni:

«Non si può […] ignorare il ruolo determinante che svolge, nella quasi totalità dei discorsi, l'associazione del "problema-prostituzione" con il "problema-migrazioni" e l'effetto di stereotipi etnico-razziali sulla rappresentazione del lavoro sessuale come pratica pericolosa per la comunità, o dannosa per chi la esercita. Tanto l'identificazione della

[193] D. Danna, "Libertà sessuale e politiche sulla prostituzione", cit., pp. 30-31.
[194] Cfr. ivi, pp. 58-62.
[195] G. Serughetti, op. cit., p. 41.
[196] D. Danna, "Libertà sessuale e politiche sulla prostituzione", cit., p. 61.
[197] S. Ciccone, *Essere maschi. Tra potere e libertà*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2009, p. 43, cit. in E. Abbatecola, op. cit., p. 36.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

prostituzione con la tratta sessuale, operata dai disegni di tipo neo-proibizionista, quanto la netta distinzione tra un mercato di strada sfruttato e uno privato autonomo, presuppongono la forte sovrapposizione discorsiva tra prostituzione di strada – che rappresenta in tutti gli approcci il principale problema –, tratta e migrazione irregolare»[198].

Tutti i progetti di legge recenti, dunque, partono dal presupposto che la prostituzione rappresenti un mercato, sia esso da legalizzare regolandolo o da combattere in quanto sommerso e illegale. In particolare si sta parlando di un mercato globale, generato ed influenzato dalle logiche della globalizzazione – e quindi delle migrazioni internazionali – e del turbocapitalismo imperante:

«Il commercio del sesso legato al traffico dei corpi prostituiti viene censurato e condannato solo in quanto connesso alla criminalità organizzata e alla delinquenza internazionale, e solo come tale deve essere debellato, invece che sotto l'aspetto della violazione dei diritti umani e di tutte le disposizioni internazionali a tutela dei diritti delle donne. Lo sfruttamento sessuale finisce così per coincidere e sovrapporsi con quello connesso alla tratta, come se non fosse possibile altro sfruttamento, in particolare quello censurato dalla stessa Legge Merlin. La violenza e lo stupro sembrano essere riconducibili solo alla gestione criminale della prostituzione e non collegabili alla prostituzione in sé. […] da un lato si rende continuativamente necessario ribadire che la prostituzione è ben altra cosa rispetto alla tratta sessuale, ma dall'altro si utilizza la recrudescenza del fenomeno prostitutivo, determinato dal traffico […], per invocarne la regolamentazione e decretando l'inutilità e l'inadeguatezza della legge attuale. Il tutto senza tener conto della vigenza in questa materia di importanti disposizioni internazionali ratificate e perciò immediatamente operative a livello nazionale. […] Individuare nella tratta il nemico numero uno da combattere per fronteggiare la prostituzione non solo diventa il pretesto per porre mano alle presunte inadeguatezze della Legge Merlin, ma rafforza, legittimandola, la distinzione tra prostituzione libera o per scelta e prostituzione forzata o coatta, che costituisce una premessa largamente condivisa nei vari progetti di legge […]»[199].

Voler tenere nettamente distinti i due fenomeni conduce alla «rimozione della tragedia connessa al fatto che la vittima della tratta, quando è prostituita, oltre che essere schiava è ed è destinata a rimanere una prostituita, anzi "una puttana". Non solo, introducendo la possibilità di tenere distinte le realtà prostitutive, se ne legittimano alcune condannandone altre»[200]. Parziale differenza fanno le proposte incentrate sulla criminalizzazione dei clienti, la cui valenza difatti ricorderemo nelle osservazioni conclusive a questo lavoro.

La polarizzazione delle proposte legislative segue una più generale estremizzazione del dibattito pubblico, accademico e attivistico sul tema, e in particolare del femminismo internazionale[201], che si è riflessa con leggero ritardo sugli orientamenti femministi in Italia. Da

[198] G. Serughetti, op. cit., p. 41.

[199] D. Danna, "Libertà sessuale e politiche sulla prostituzione", cit., pp. 132-133, 136.

[200] Ivi, p. 134.

[201] Ci si riferisce alla cosiddetta *feminist sex war* dispiegatasi durante gli anni Ottanta e Novanta, nel corso dei quali si è assistito al radicalizzarsi delle posizioni interne ai femminismi. Cfr. E. Abbatecola, *Trans-migrazioni. Lavoro, sfruttamento e violenza di genere nei mercati globali del sesso*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2018, p. 23; ead., *Quella linea sottile tra coazione e consenso. Il caso della tratta delle travesti brasiliane*, "Mondi Migranti", n. 1, 2018, pp. 230-232.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

un lato della barricata possiamo trovare quella frangia di femminismo "pro lavoro sessuale", critica dei modelli di neo-legalizzazione del fenomeno prostitutivo, e favorevole ad un approccio di decriminalizzazione che eluda i rischi di eccessivo controllo, criminalizzazione e stigmatizzazione delle lavoratrici del sesso. Secondo questa linea di pensiero «la prostituzione può essere una forma di "sovversione culturale" agita consapevolmente, una scelta compiuta in nome dell'autodeterminazione e dell'emancipazione, anche economica e, in quanto tale, deve essere riconosciuta come lavoro. Una scelta che merita cittadinanza e diritti»[202]. Per quanto attiene alla materia trattata in questa sede, secondo i suoi sostenitori tale approccio garantirebbe altresì che dietro alle politiche sul lavoro sessuale non si nascondano politiche anti-migranti, strategia come visto particolarmente diffusa nei decenni recenti sullo scenario nazionale[203].

Sullo schieramento opposto si attestano i femminismi "antiprostituzione", che rappresentano il fenomeno prostitutivo come una "violenza contro le donne in sé", espressione estrema di violenza sessuale, che svilisce la donna, danneggia complessivamente tutta la comunità femminile poiché complice del sistema patriarcale e che perciò deve essere abolita, perché rappresenta «un'opzione che non può essere scelta»[204]. Vien da sé che queste manifestazioni del femminismo supportino il modello neo-abolizionista, che sempre più larga diffusione ha trovato fuoriuscendo dal quadrante scandinavo. Del resto, come si è visto, la scelta sulla criminalizzazione dei clienti è di fatto «diventata la norma del dibattito sulla governance del sesso commerciale rispetto alla quale si può solo essere o pro o contro»[205].

Gli effetti delle evoluzioni internazionali sul tema si sono ripercossi sullo scenario italiano attorno alla metà degli anni Dieci, periodo d'arrivo di una nuova ondata di femminismo sviluppatasi attorno al nucleo del movimento "Non Una Di Meno" (NUDM), di approccio radicalmente anticapitalista e intersezionale, che in un primo momento non prevedeva esplicitamente nella sua agenda politica temi come il lavoro sessuale o la tratta. È però all'interno di tale movimento che si sono espresse ed affrontate le posizione intra-femministe sul "sex work come lavoro" e sul "sex work come violenza". Capofila della prima fazione è il collettivo Ombre Rosse, nato a Roma il 25 novembre 2016 in occasione della prima grande manifestazione convocata da NUDM, che si collega all'Alleanza europea delle lavoratrici del sesso (*European Sex Worker Alliance* - ESWA) e rivendica «la piena depenalizzazione del lavoro sessuale e delle

[202] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 24.
[203] Cfr. G. Garofalo Geymonat, G. Selmi, op. cit., p. 108.
[204] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 24.
[205] G. Garofalo Geymonat, G. Selmi, op. cit., p. 109.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

migrazioni»[206]. Principale esponente dell'opposta visione è invece l'associazione "Resistenza Femminista", principale fautrice della "Rete Abolizionista Italiana per l'Approvazione del Modello Nordico", nata nel 2018[207].

L'utilizzo di termini propri del linguaggio bellico nella descrizione della realtà del dibattito italiano sul tema non è casuale, dal momento che il contendere, ad oggi:

«sembra essersi cristallizzato su una contrapposizione originaria, vale a dire se la vendita di sesso da parte di donne debba essere considerata una forma volontaria e legittima di lavoro sessuale o, piuttosto, una forma di oggettivazione sessuale complice del patriarcato e intrinsecamente forzata. Questo carattere dualistico del dibattito femminista contribuisce inevitabilmente a dare forma anche al dibattito sulla tratta. […] la percezione è che nell'ultimo decennio parlare di tratta implichi necessariamente un'eterocollocazione […] entro uno dei due schieramenti considerati qualificanti il dibattito: da un lato, le ricerche e le retoriche *antitrafficking*, d'ufficio catalogate come antiprostituzione e, a volte, considerate un tentativo di negare la soggettività delle donne che vendono sesso; dall'altro le ricerche e le retoriche pro sex work che […] non di rado parlano di panico morale e sembrano voler ridimensionare l'incidenza e la gravità del fenomeno della tratta. Rispetto a queste ultime, alcune/i autrici/tori ritengono che il paradigma della tratta tenda a semplificare la realtà sociale, producendo discorsi, rappresentazioni, politiche e interventi che generano immagini riduttive e semplificanti delle vite delle/dei migranti. Emblematica in questo senso la pervasività della figura della donna sfruttata nei mercati del sesso, dipinta esclusivamente come vittima»[208].

L'organizzazione di questi modelli di *policy* su linee che li vedono oppositivi e inconciliabili ha condotto a proposte politiche standardizzate e appiattite su tale manicheismo, trascuranti la complessità intrinseca del fenomeno e le sue peculiari ed uniche articolazioni a seconda dei contesti nazionali. In tal proposito, Garofalo Geymonat e Selmi ritengono che il "modello di alleanza femminista" così come configuratosi in Italia a partire dagli anni Ottanta – proprio in risposta alla tratta finalizzata al grave sfruttamento sessuale – si stia progressivamente sgretolando, sotto la spinta di discorsi divisivi e unilaterali. Le autrici credono che le origini di tale processo siano da riscontrarsi proprio in quei fattori che avevano reso originale e consentito il successo del modello della rete femminista e anti-tratta nel nostro Paese, i quali nel tempo avrebbero posto le condizioni per l'importazione del dibattito dualistico nordeuropeo:

[206] Ombre Rosse, *No alla violenza contro le e i sex worker. Rispetto e diritti per chi lavora vendendo sesso*, 2016, https://ombrerosse.noblogs.org/, consultato in data 12 febbraio 2025, cit. in G. Garofalo Geymonat, G. Selmi, op. cit., p. 110. Cfr. Ombre Rosse, *Manifestazione 26 novembre. No alla violenza contro le e i sex worker. Rispetto e diritti per chi lavora vendendo sesso*, 23 novembre 2016, https://ombrerosse.noblogs.org/post/2016/11/23/manifestazione26novembre/, consultato in data 22 febbraio 2025.

[207] Cfr. G. Garofalo Geymonat, G. Selmi, op. cit., pp. 109-111; Collettivo Ombre Rosse, "Siamo Ombre Rosse: sex worker transfemministe contro la violenza, lo stigma e la criminalizzazione", in G. Garofalo Geymonat, G. Selmi (a cura di), op. cit., pp. 137-148; E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., pp. 7-13.

[208] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 25.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

«la coesistenza nei femminismi di una varietà di posizioni ed esperienze rispetto a prostituzione e lavoro sessuale, l'approccio cauto rispetto alla possibile riforma della Legge Merlin, nonché l'enfasi posta sull'importanza di considerare la migrazione e la povertà nell'analisi di lavoro sessuale e tratta, hanno fatto sì che le femministe finissero per evitare di impegnarsi in una discussione diretta ed esplicita sulle possibili leggi per governare la prostituzione. Hanno di fatto mantenuto una posizione difensiva di sostegno alla legge abolizionista del 1958, opponendosi alle proposte di destra per regolamenti repressivi. Così facendo hanno evitato la formulazione di specifiche proposte di legge, e non sono state in grado di assumere un ruolo di primo piano nel dibattito nazionale sulle riforme della prostituzione. Questo limite è diventato ancora più visibile quando il regime abolizionista è entrato in crisi in tutta Europa […]»[209].

Una precisa responsabilità è assegnata alla focalizzazione dell'alleanza femminista italiana sullo sviluppo del sistema nazionale anti-tratta, che nel lungo termine avrebbe prodotto effetti distorsivi di esclusione di alcune categorie e mancata emancipazione politica di altre, fra cui quella di nostro interesse:

«le organizzazioni femministe e delle lavoratrici del sesso hanno dedicato la maggior parte delle loro energie nel prestare assistenza alle donne migranti sfruttate […] Questo ha significato inevitabilmente declinare il rapporto con le sex worker migranti nei termini di una relazione tra operatrici di un servizio e utenti, e proprio per questo motivo le organizzazioni femministe non sono riuscite a promuovere l'organizzazione delle migranti come soggetti politici. Inoltre, l'attenzione alle *sex worker* di strada è andata a discapito della capacità di costruire alleanze con altre tipologie di *sex work*, come le persone che lavorano *indoor* e sempre più spesso *online*, comprese le lavoratrici italiane»[210].

La scarsa organizzazione politica, la ghettizzazione e l'invisibilizzazione delle persone prostituite nella sfera pubblica sarebbe uscita ancor più allo scoperto durante i governi a guida Berlusconi degli anni Duemila, alle cui azioni e manifestazioni, secondo la lettura presentata, i femminismi italiani non si sarebbero fatti trovare pronti, fornendo risposte inadeguate e compromettendosi sul piano morale:

«gli anni Duemila hanno visto l'implementazione di progressivi tagli al welfare e di politiche anti-migranti, nonché la diffusione di una doppia morale, che da un lato giustifica la repressione delle *sex worker* in strada, mentre dall'altro chiude un occhio sugli scambi sessuo-economici presenti nella società italiana […] La reazione femminista mainstream agli scandali che hanno coinvolto Berlusconi ha dimostrato l'incapacità […] di ingaggiarsi con la realtà e la complessità dell'industria del sesso, e ha finito per produrre la problematica nozione di orgoglio delle "donne per bene", contrapposte a una rinnovata rappresentazione delle "donne per male" che scambiando sesso per denaro, vengono inquadrate come traditrici del femminismo e collaboratrici dell'élite corrotta. Questa distinzione riecheggia la netta distinzione nell'industria del sesso tra donne innocenti – cioè vittime del traffico e meritevoli della protezione femminista – e le vere puttane, ovvero coloro che hanno scelto di vendere sesso e sono per definizione anti-femministe. Si tratta di una lettura molto problematica perché nega le sfumature delle esperienze di vita reale delle persone che vivono di lavoro sessuale e identifica i clienti come nemici politici e individui patologici. Questo, a sua volta, facilita

[209] G. Garofalo Geymonat, G. Selmi, op. cit., p. 112.
[210] Ivi, pp. 112-113.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

la diffusione del neo-abolizionismo, […] presentato come la soluzione femminista per antonomasia per affrontare le trasformazioni dell'industria del sesso contemporanea, in opposizione alla fallimentare soluzione anti-femminista della neo-legalizzazione»[211].

Chi sono, dunque, le donne straniere che lavorano nei mercati del sesso nel nostro Paese? Ci troviamo di fronte a "nuove schiave" o migranti? Si tratta di persone sfruttate o prostitute? Nell'ottica di una società ricevente, quale è quella italiana, esse rappresentano innanzitutto un'alterità:

«Il mercato ha bisogno di queste persone, ma la società si difende dall'Altra/o, dalla/o straniera/o, costruendo delle barriere simboliche, oltre che fisiche. La/lo straniera/o che arriva da Paesi considerati non al pari del nostro per ragioni economico-culturali è, infatti, percepita/o come Altra/o da Noi. L'Alterità, letta come differenza che spaventa, disturba, innervosisce, deve quindi essere contenuta, e tale contenimento può avvenire seguendo tre strade tra loro complementari:

- agendo sul linguaggio […];
- producendo e rafforzando stereotipi;
- definendo e circoscrivendo gli ambiti di manovra e i gradi di libertà concessi alle/agli straniere/i»[212].

Come abbiamo potuto vedere lungo il nostro percorso, la figura della persona prostituita di origini straniere, in quanto "altra-da-noi", è stata oggetto di ognuna di queste forme di restrizione, contenimento, stigma, agite dalla nostra società, dalla nostra politica, a volte (intenzionalmente o meno) dalle nostre leggi.

In particolare, hanno agito processi di stratificazione sociale, tratteggiati sulla base di differenze quali la nazionalità, l'etnia, l'età, il colore della pelle, che si trasformano discorsivamente e praticamente in diseguaglianze. Strumento stratificante e discriminante per eccellenza è il linguaggio, nei cui cambiamenti degli ultimi decenni Monica Massari ha letto il passaggio da una vecchia percezione della prostituzione – definita "sociale" – e vale a dire posta in essere da una donna con un nome, una storia, un ruolo, un luogo, una connotazione sociale, a una prostituzione senza un nome o una storia, senza luogo, esercitata da quella che viene definita "prostituta-massa" e rappresentata dalle "albanesi", dalle "romene", dalle "nigeriane"[213].

«Secondo questa lettura, la comparsa "vistosa" di donne migranti sulle strade, avrebbe favorito la spersonalizzazione della figura classica della prostituta autoctona con un nome, un'identità riconoscibile, una storia, un radicamento nel territorio, dando vita a entità massificate che tendono ad annullarsi sotto il peso di etichette

[211] G. Garofalo Geymonat, G. Selmi, op. cit., p. 113.
[212] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 18.
[213] Cfr. M. Massari, *The Other and her Body: Migrant Prostitution, Gender Relations and Ethnicity*, "Cahiers de l'Urmis", n. 12, 2009, in "Open Edition Journals", https://journals.openedition.org/urmis/787, consultato in data 10 febbraio 2025, cit. in E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., pp. 19-20.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

generalizzanti […] – lo stigma della razza di cui parla Saitta[214] – corpi senza nome il cui "valore commerciale" è dettato anche da valutazioni imbevute da rappresentazioni razziste»[215].

In secondo luogo – per quanto, come abbiamo notato, fare nette distinzioni fra lavoratrici del sesso italiane e straniere in base ai luoghi di esercizio della prostituzione sia erroneo – nondimeno anche tale ambito è stato riguardato, figurativamente e non, da una forma di stratificazione.

«La strada, per le autoctone, rappresenta l'approdo delle più emarginate – "anziane", tossicodipendenti, donne con background socio-culturali molto fragili e problematici – mentre è il primo approdo per le straniere e, per alcune di queste, l'unica alternativa. Molto dipenderà dalle strategie di eventuali sfruttatori/trici, dalle opportunità offerte dal contesto locale, ma anche dalle caratteristiche somatiche della donna […] Anche il mondo del lavoro sessuale di strada, infatti, è gerarchizzato per cui, per esempio, le donne di colore guadagneranno meno a parità di prestazione, e avranno meno opportunità di accedere al lavoro sessuale al chiuso, quello protetto e di qualità, definito da Dal Lago e Quadrelli "prostituzione degli inclusi"[216]»[217].

Ovviamente anche il lavoro *indoor* è internamente stratificato e non esente da sfruttamento, ancora una volta a discapito delle persone "altre":

«[…] ma non tutte le donne possono ambire al ruolo di *escort*, specie se migranti, clandestine, di colore. In questo senso, i mercati del sesso rappresentano lo specchio delle contraddizioni presenti nella società più ampia, dove il capitale sociale di partenza, in interazione con processi di costruzione sociale che danno luogo a fenomeni quali sessismo, razzismo e omo- transfobia, contribuisce a plasmare traiettorie e possibilità. E, come nella società più ampia, il denaro legittima, conferisce potere, permette di passare sopra a comportamenti che, qualora agiti da subalterne/i e dominate/i, sarebbero sanzionati in quanto etichettati come devianti. Così, la donna che vende prestazioni sessuali è una *puttana* se lavora ai margini, ma si trasforma in *escort* se fa carriera negli ambienti che contano»[218].

Le donne migranti che esercitano la prostituzione si sono quindi trovate al centro di un processo di "integrazione subalterna" «per cui la/lo straniera/o è accettata/o solo a patto che sia gerarchicamente inferiore. Come scrive Ambrosini[219]: "gli/le immigrati/e sembrano essere accettati/e, forse, sul piano personale, quando hanno un nome e un posto definito nella società – utile, modesto, possibilmente invisibile»[220]. È certo quest'ultimo il caso delle persone prostituite, specie se sfruttate, anche se sarebbe più corretto parlare di "invisibilizzazione".

[214] Cfr. P. Saitta, *An ambivalent project. Sex work, discourse and policies in Italy, from Merlin to Berlusconi*, "AG About Gender", vol. 4, n. 8, 2015, pp. 165-196, cit. in E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 20.

[215] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 20.

[216] A. Dal Lago, E. Quadrelli, *La città e le ombre. Crimini, criminali, cittadini*, Feltrinelli, Milano, 2003, p. 294, cit. in E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 19.

[217] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 19.

[218] Ibidem.

[219] M. Ambrosini, *Immigration in Italy: Between economic acceptance and political rejection*, "International Migration and Integration", vol. 14, n. 1, 2011, p. 175, cit. in E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 18.

[220] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 18.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

«Per certi versi le donne migranti sono percepite come meno *minacciose*, più facilmente *assimilabili*, e dunque più accettate rispetto agli uomini, ma queste donne, spesso benvolute e sostenute nei percorsi di inserimento professionale, sono generalmente anch'esse confinate in ruoli subalterni, riferibili alle dimensioni più tradizionali della femminilità oggi messe in discussione dalle donne occidentali. È così che le migranti, tramite un processo che potremmo definire di proiezione simbolica, divengono ai nostri occhi: colf, assistenti familiari, mogli tradizionali (quantomeno nell'immaginario degli uomini occidentali) e prostitute. Si crea dunque una gerarchizzazione etnica tra le donne autoctone e le donne migranti […] per cui le possibilità professionali di queste ultime sono socialmente definite a prescindere dai percorsi biografici, educativi e professionali»[221].

Non bisogna poi dimenticare un'ultima fondamentale dimensione della stratificazione, ovverosia la dibattuta e controversa questione della libertà. Del resto, anche sotto questo aspetto, le diseguaglianze risultano determinanti nel tracciare traiettorie, percorsi e condizioni di lavoro. Lo status migratorio (ancor di più se irregolare) influenza quindi inevitabilmente l'invischiamento in gravi forme di sfruttamento, come quello sessuale. Al contempo è cruciale tenere presente che non tutte le migranti che si prostituiscono sono sfruttate sessualmente, e che non tutte coloro che vengono sfruttate sessualmente sono vittime passive di tale condizione, e forse potrebbero non essere vittime affatto.

Alla luce di ciò, dunque, quale trattamento legale e modello di politiche sulla prostituzione andrebbe adottato? Qual è l'opzione migliore, più "giusta"? Ad una più approfondita analisi, tale interrogativo potrebbe in realtà rivelarsi come un falso dilemma, poiché le alternative che vi si sfidano operano sullo stesso sfondo filosofico, ideologico e culturale:

«Ciò che regolamentazione e abolizione mostrano di avere in comune […] è tuttavia il ricorso ad apparati sanzionatori, di tipo prevalentemente penale, al fine di eliminare del tutto (neo-proibizionismo[222]) o in parte (regolamentarismo) un fenomeno rappresentato come dannoso, per chi vi è coinvolto o per l'intera collettività.

I progetti di legalizzazione di ispirazione liberale (sul modello del neo-regolamentarismo) stemperano invece gli accenti repressivi, in favore della costruzione di spazi giuridici per la professionalizzazione del lavoro sessuale. Tuttavia, […] l'obiettivo dell'allargamento della sfera delle libertà individuali è contraddetto dall'apparato minuziosamente regolativo […] Ciò permette di iscriverne le intenzioni all'interno di un discorso disciplinare che mira, in modo diverso ma non opposto […] ad assicurare il controllo sociale.

Le alternative della proibizione e del disciplinamento possono in realtà essere considerate come due facce di quello che è stato chiamato "paternalismo neoliberale"[223], che opera non solo attraverso il divieto di comportamenti

[221] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 18.

[222] Con questa espressione si intende quel modello al quale in questo lavoro si è scelto di riferirsi – per le ragioni sopra motivate – con la terminologia di "neo-abolizionismo".

[223] Con questo concetto si intendono quelle «forme di disciplinamento di tipo paternalista che non mirano a eliminare le disuguaglianze ma a mantenere lo status quo, responsabilizzando gli individui per la condizione che vivono ed evitando un eccessivo dispendio di risorse anche di tipo coercitivo». J. Soss, R. C. Fording, S. Schram, *Disciplining the poor: Neoliberal paternalism and the persistent power of race*, University of Chicago Press, Chicago, 2011, cit. in G. Serughetti, op. cit., pp. 42-43.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

«oggettivamente» nocivi, ma anche […] attraverso la responsabilizzazione degli individui e la regolazione delle condotte al fine di ridurre i costi che ricadono sullo Stato per l'uso da parte dei singoli della propria libertà»[224].

Lo Stato, in questo contesto, a prescindere dagli orientamenti accolti, opera con il volto del "Giano Bifronte", dietro al quale si cela però sempre la sua anima paternalista: da un lato in un compito di difesa sociale, dall'altro nel ruolo di guida etica e morale. Nel dibattito soccombe la visione dello Stato quale «supremo garante dei diritti individuali e insieme promotore dei diritti sociali» [225]. A questa sembrano rispondere solamente quelle proposte di depenalizzazione dall'impronta abolizionista che cercano di promuovere «al tempo stesso un allargamento degli spazi di autodeterminazione e un rafforzamento delle tutele giuridiche e sociali»[226].

Logica conseguenza di questa solo apparente guerra fra opposti sembrano essere i risultati pratici ottenuti dai vari regimi legali della prostituzione in Europa. Studi comparativi hanno infatti evidenziato come gli effetti prodotti sulla vita delle lavoratrici del sesso siano abbastanza similari. Nello specifico, risalta «come i principali sforzi si concentrino […] sull'eliminazione della prostituzione povera e *straniera* dai luoghi della società rispettabile. Ciò che […] vale anche per l'Italia delle ordinanze locali anti-prostituzione»[227].

Nello specifico il "modello nordico" va preso con molta cautela. Esso continua a ricevere ampio consenso in Occidente, specialmente in Europa, non solo dagli Stati, ma dalle istituzioni sovranazionali, il che importa ancora di più perché sono queste a modellare quell'azione omologante nei confronti degli Stati membri. Se le idee rimarranno tali, conseguenza necessaria di ciò sarà presto o tardi anche l'adeguamento italiano. Tale preferenza si deve probabilmente in buona parte alla semplicità della concezione, «che consente di ridurre l'approccio di genere all'identificazione di nuovi soggetti da stigmatizzare, con ciò tuttavia confermando e ulteriormente legittimando il modello securitario e repressivo dominante nel campo delle politiche prostituzionali, così come di quelle migratorie»[228].

Secondo i critici di questa scelta:

«considerare l'acquisto di servizi sessuali da parte dei clienti come un atto di violenza contro le donne, senza alcun riferimento alle condizioni concrete in cui lo scambio si realizza, non solo finisce col dilatare la nozione di violenza in una misura tale da avallare una narrativa indiscriminatamente vittimizzante de* sex worker, ma indirettamente legittima e rafforza la stigmatizzazione sociale non solo dei clienti ma, inevitabilmente, anche di chi svolge il lavoro

[224] G. Serughetti, op. cit., pp. 42-43.
[225] T. Pitch, *Responsabilità limitate. Attori, conflitti, giustizia penale*, Feltrinelli, Milano, 1989, p. 187, cit. in G. Serughetti, op. cit., p. 30.
[226] G. Serughetti, op. cit., p. 43.
[227] Ibidem.
[228] M.G. Giammarinaro, "Postfazione", in G. Garofalo Geymonat, G. Selmi (a cura di), op. cit., p. 225.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

sessuale […] Dunque, le sex worker, o sarebbero vittime senza alcuna autonomia, ovvero sarebbero da stigmatizzare qualora acconsentissero allo sfruttamento. In nome della difesa della dignità, o del rifiuto della violenza, si perviene comunque a limitare il diritto di autodeterminazione di coloro che esercitano […], con il risultato di non riconoscere – ancora una volta – i loro diritti»[229].

A detta di chi si oppone a tale approccio, come le organizzazioni dei *sex worker*, la conseguenza inevitabile della criminalizzazione dei clienti è il confinamento ancora maggiore della prostituzione nell'area dell'illegalità e in contesti sommersi, il che rende le donne più vulnerabili, più emarginate socialmente, più esposte agli abusi di clienti, sfruttatori e trafficanti, più dipendenti dagli stessi, e danneggia le loro possibilità di cooperare tramite reti di mutuo aiuto. Il "modello nordico" e quella parte di femminismo che lo sostiene – appellato per questo "punitivo" – propongono una concezione moralistica, paternalistica e per così dire «oggettiva di dignità, individuata non in relazione ai diritti della persona la cui dignità è violata, ma piuttosto a un parametro esterno, definito in relazione al comune sentire di una certa società in un determinato momento storico»[230]. Questa concezione della dignità è stata fatta propria anche dalla nostra Corte costituzionale nel 2019[231], secondo la quale la vendita di servizi sessuali, in quanto di per sé repulsiva, non potrebbe mai essere oggetto di scelta libera da parte del soggetto titolare dell'autodeterminazione sessuale, che finisce per essere un diritto fondamentale di valore non tale da essere bilanciato con altri, giustificando la limitazione di libertà del soggetto[232]. Tale nozione astratta di dignità come "postulato morale" va a scontrarsi con una versione "soggettiva" della stessa, elaborata anche per mano del pensiero femminista:

«Il concetto di dignità centrato sui diritti collega la dignità al principio di uguaglianza, declinandola come uguale dignità di tutte le persone indipendentemente dal loro status economico-sociale, e all'autonomia personale, cioè alla possibilità di decidere liberamente il tipo di esistenza più confacente alla propria personalità, il che include l'autodeterminazione personale. Si tratta di una nozione di autonomia che il femminismo ha risignificato come "autonomia in relazione", per designare la capacità di perseguire il proprio progetto di vita nella solidarietà con altr*, nel riconoscimento della reciproca interdipendenza, e con il supporto dei servizi appropriati per promuovere l'empowerment»[233].

È necessariamente prioritario, dunque, da una parte recuperare, riconoscere e sviluppare il concetto di *agency* rispetto a queste persone, sia in qualità di migranti che di lavoratrici del sesso, superando la visione dualistica, manichea, patriarcale che divide le nostre società in "*donne-per-*

[229] M.G. Giammarinaro, "Postfazione", op. cit., p. 225.
[230] Ivi, pp. 224-225.
[231] Corte costituzionale, *sentenza n. 141*, 7 giugno 2019.
[232] Cfr. M.G. Giammarinaro, op. cit., pp. 224-226.
[233] Ivi, p. 224.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

bene" e "*donne-per-male*" [234] . Nel mentre, occorre oltrepassare – soprattutto attraverso l'intersezionalità – lo stigma e l'ipocrisia che vede nella tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale una violenza "altra-da-noi", riconoscendola come una forma della stessa violenza di genere che permea il nostro vivere quotidiano e riconoscendoci in essa. È quello che si cercherà di fare – in piccola parte – nelle conclusioni di questo lavoro, ma prima di procedervi – e in preparazione a ciò – è opportuno soffermarci più nel dettaglio sui caratteri qualitativi e quantitativi assunti dal fenomeno della tratta di esseri umani in Italia oggi.

5) La tratta in Italia nel contesto europeo e l'attività di repressione: alcune riflessioni sui dati Eurostat e sulle risultanze investigative delle autorità nazionali.

Prima di guardare e analizzare i dati sulla tratta relativi all'Italia è doveroso premettere che quasi sempre il nostro Paese si troverà ai vertici, se non al vertice assoluto, delle statistiche continentali. Questo dato di fatto non va visto unidirezionalmente come un fattore negativo, bensì è fondamentale contestualizzare i numeri tenendo presente la molteplicità di fattori storico-politici che abbiamo ripercorso in precedenza, i quali motivano in buona parte questo stato di cose. È innegabile dire che l'Italia abbia rappresentato, in generale dal finire degli anni Ottanta e soprattutto a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso un polo di attrazione per i flussi migratori verso il continente, e in particolare per quelli in cui il fenomeno del *trafficking* riveste un'entità rilevante, prima di tutto a motivo del peculiare posizionamento geografico del territorio nazionale, ma non solo. Non va poi dimenticato, come si è visto, che anche a causa delle suddette ragioni storiche l'Italia è stata tra le prime nazioni ad essersi dotata di un sistema anti-tratta definibile come tale, il che ha progressivamente portato a uno stato d'affinamento delle rilevazioni statistiche superiore alla media europea. Ciò condiziona inevitabilmente i numeri complessivi raccolti, i quali, infine, non si può negare possano essere influenzati anche da fattori più macroscopici come la demografia, l'economia e financo l'immaginario collettivo: non è un caso, infatti, che all'apice delle classifiche l'Italia sia spesso accompagnata dalle altre due "grandi" europee, ossia Germania e soprattutto Francia.

[234] Cfr. E. Abbatecola, *Gli scenari delle prostituzioni straniere: introduzione*, cit., pp. 31-37.

Ciò detto, nel 2022 l'Italia è stata il primo Paese per numero di vittime di tratta (2'146, più di tre ogni centomila abitanti, 36 su un milione, di gran lunga superiore alla media europea[235]), superando di poco la Francia (2'027), riconquistando un primato che mancava dal 2012 (anno in cui le vittime registrate nel nostro Paese toccarono il massimo con 2'631 casi, oltre quattro su centomila abitanti), e rappresentando il maggior incremento in tutta l'Unione rispetto al 2021 (quando le vittime erano state 757), ovvero il 183.49%. Come riportato da Eurostat, tale fenomeno è dovuto principalmente a un cambiamento della fonte dei dati sulle vittime, non più le autorità di polizia ma il sistema di protezione, il che ha fatto sì che venissero inclusi anche i soggetti non intercettati dalle forze dell'ordine[236]. Il dato rappresenta più di un quinto (21.26%) del totale delle vittime registrate all'interno dell'UE, una quota che il nostro Paese non totalizzava da un decennio. Dal 2008 al 2012, infatti, l'Italia si era classificata continuativamente al primo posto con distacco per numero di vittime di tratta, in termini assoluti corrispondenti a un numero fra le 1'600 e le 2'700 annuali, superiori a un quinto del totale europeo nel 2011, a un quarto negli altri anni, sfiorando un terzo (32.41%) nel 2009. Successivamente, e fino al 2021, tale numero è diminuito in modo importante, stabilendosi costantemente al disotto o poco al di sopra delle mille unità (e di un decimo delle vittime di tutta l'Unione), toccando il minimo assoluto (422) nel 2014, anno in cui le vittime segnalate in Italia costituirono solo il 6.83% del totale UE. Complessivamente, se i numeri registrati nel 2022 dovessero essere confermati anche negli anni seguenti, potremmo dire di trovarci in uno scenario quantitativamente abbastanza simile al primo quinquennio di rilevazioni Eurostat (2008-2012). Sarebbe necessario indagare più accuratamente quali fattori statistici, storici o politici abbiano causato il forte abbassamento nelle vittime totali registrate dal 2013 fino all'ultimo anno. Come si vedrà più avanti, la pandemia da COVID-19 può aver costituito una delle ragioni, ma sicuramente non l'unica, e al massimo essa può giustificare quanto avvenuto nel triennio 2020-2022.

Disaggregando i dati per sesso, le donne vittime di tratta in Italia (1'361, più che triplicate dal 2021, quando avevano toccato il minimo storico di 402) nel 2022 sono state quasi il doppio degli uomini (708), il che significa che 77 individui sono stati invece registrati come "altro/a" o "sconosciuto/a". La componente femminile delle persone trafficate nel nostro Paese rappresenta quindi quasi i due terzi (63.42%) del totale. Anche in questo caso si tratta di un primato continentale (22.42%) sul totale delle donne trafficate nell'Unione, e come per le vittime totali tali

[235] Eurostat, *Trafficking in human beings statistics*, January 2024, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Trafficking_in_human_beings_statistics#Number_of_registered_victims_and_of_suspected_and_convicted_traffickers, consultato in data 31 gennaio 2025.

[236] Ibidem, consultato in data 31 gennaio 2025.

numeri non si vedevano dai primi anni di rilevazione. Il picco assoluto fu raggiunto nel 2012 con 1'872 casi, ma è bene notare che l'Italia non ha fornito i dati disaggregati per sesso nei bienni 2009-2010 e 2013-2014. In generale, l'equilibrio fra le componenti maschile e femminile della tratta sul nostro territorio è peggiorato rispetto ai precedenti tre anni di rilevazione, in cui si era arrivati quasi a toccare la parità assoluta, in particolar modo nel 2019 (51.31%) con soli 32 casi di scarto. *Prima facie*, ciò potrebbe essere spiegato sia con il cambio degli enti responsabili della raccolta dei dati (è ipotizzabile una minore propensione alla denuncia delle donne alle autorità di polizia precedentemente incaricate) sia con il miglioramento complessivo delle rilevazioni statistiche intercorso negli ultimi anni, che avrebbe riflettuto una immagine più realistica delle proporzioni. A sostegno di quest'ultima ipotesi sta il fatto che il 2022 ha rappresentato un anno record per il numero di soggetti non identificati nelle categorie binarie uomo/donna, 77, corrispondenti al 3.59% del totale: si pensi che tale categoria non aveva mai superato neanche il 2%, si era sempre attestata al massimo sulle poche decine di unità e nel triennio 2019-2021 aveva fatto registrare addirittura zero casi nei primi due anni e solo uno nell'ultimo. Come per altri dati già evidenziati, però, anche in quest'occasione bisognerà riservare ogni ulteriore valutazione a un confronto con i dati sulle caratteristiche anagrafiche delle vittime e sulla tipologia di sfruttamento subìta, oltre che attendere i prossimi anni per vedere se si potranno riscontrare una o più tendenze. Certamente siamo di fronte a un panorama ben diverso da quello figuratosi nel periodo 2008-2018, dove i casi di donne trafficate registrati in Italia erano stati nettamente superiori all'80% del totale (tranne nel biennio 2011-2012, in cui comunque furono superiori al 70%), andando a sfiorare i nove decimi delle vittime complessive proprio nel 2018 (89.96%). Anche per gli uomini vittime di tratta l'anno record fu il 2012 (che è complessivamente l'anno più assimilabile al 2022 per le proporzioni riscontratevi), con 723 casi; per il resto, questa categoria è quasi sempre rimasta entro le poche centinaia.

Per quanto riguarda coloro i quali sono stati sospettati di crimini relativi alla tratta, l'Italia non ha fornito i dati nel quadriennio 2013-2016. Prima e dopo quel periodo, si sono registrate tendenze (in linea con quelle unionali) rispettivamente di decrescita (minimo di 75 casi nel 2011, e generalmente al massimo alcune centinaia) e di incremento: intorno alle due migliaia tra 2017 e 2018 (circa un terzo del totale dell'UE) e sempre sopra le quattro tra 2019 (picco di 4'661 casi) e 2021. È curioso notare come nell'ormai noto periodo dei forti numeri in termini di vittime – il 2008-2012 – l'Italia registrasse quantità di sospettati irrisorie, salite alle stelle subito dopo la ripresa delle trasmissioni di dati. Si pensi che nel biennio 2019-2020 ben oltre la metà dei sospetti trafficanti europei (58.82% e 57.34% rispettivamente) sono stati segnalati dal nostro Paese.

Proporzione diminuita più di recente ma comunque attestatasi sui quattro decimi del complesso, di gran lunga superiori alla porzione italiana delle vittime, riportata in precedenza. Precisamente il 39.12% nel 2022, corrispondenti a 3'155 unità (un decremento del 23.68% rispetto al 2021), più di un migliaio rispetto al secondo Stato membro in questa classifica, la Francia. In questo senso l'Italia appare davvero un caso *sui generis*, dal momento che in quindici anni di rilevazioni nessun Paese si è mai lontanamente avvicinato ai numeri che Roma sta facendo registrare dal 2019. Solo, e di nuovo, le autorità francesi hanno riportato numeri di sospettati attorno a duemila nell'ultimo biennio, ma punti superiori alle tremila o addirittura quattromila unità restano un *unicum* tutto italiano.

Simile ragionamento si può riproporre se si disaggregano per genere i numeri dei sospettati, in cui è ribadita la caratterizzazione della tratta a livello europeo quale fenomeno prevalentemente maschile dal versante degli attori criminali. In Italia i soggetti di sesso maschile hanno rappresentato all'incirca i due terzi (o almeno quote maggiori al 60%) dei sospettati nel periodo 2008-2012, mentre dal 2017 ad oggi tale soglia è stata ampiamente e costantemente superata con tre su quattro – a volte quattro su cinque – sospettati di tratta uomini (o comunque percentuali superiori al 70%). La sproporzione di genere massima si è verificata nel 2021, con l'82.68% dei sospetti trafficanti che erano uomini: non a caso questo è stato l'anno del massimo maschile anche in termini assoluti, con 3'418 casi. L'anno di punta per il numero di sospette trafficanti è stato invece lo stesso del picco per la categoria in termini aggregati, ovverosia il 2019, con 1'260 casi. Tale cifra sembra però essere un autentico *outlier* statistico, dal momento che, se al tempo costituiva una triplicazione del biennio precedente, si è successivamente sgonfiata fino al 2022, dimezzandosi (646) nell'arco di tre anni. Complessivamente, la quantità di sospettate di tratta sembra comunque essersi stabilizzata recentemente, e aver subìto meno stravolgimenti rispetto alla componente maschile. Nell'ultimo anno il totale è infatti sceso solo di alcune decine, mentre gran parte del decremento dei sospettati totali avutosi tra 2021 e 2022 si deve proprio a un brusco calo della porzione concernente gli uomini, scesa di circa mille unità (a 2'474 casi). Si noti, infine, che per l'ultimo anno di rilevazione sono stati registrati in Italia 35 soggetti sospettati di tratta categorizzati in nessuno dei due generi, fenomeno quasi mai avvenuto in precedenza (ad esclusione del 2010 e del 2021, con rispettivamente solo uno e tre casi di questo tipo).

Per quanto riguarda il numero dei trafficanti condannati è difficile individuare *trend* di lungo periodo per l'Italia, che a differenza dell'Unione ha conosciuto soltanto una parziale stabilità nei numeri complessivi per gli anni anteriori al 2021, limitata a taluni segmenti di tempo, intermezzati da due bienni (2013-2014 e 2019-2020) in cui Roma non ha trasmesso a Bruxelles i dati su tale

categoria. Il 2008 fu senza dubbio l'anno record in negativo, con sole quattro condanne, che da quel momento andarono a crescere fino al 2012, pur rimanendo nel limite di poche decine. Alla ripresa delle rilevazioni nel 2015 si ebbe un balzo con un centinaio di trafficanti condannati, cifra che però non si mantenne costante nel successivo triennio 2016-2018, restando però superiore ai primi anni di dati Eurostat, oscillando tra le quattro e le sei decine di casi. L'anno della seconda ripresa delle trasmissioni di informazioni, il 2021, è stato anche quello con il maggior numero di condanne per reati legati alla tratta (511), decuplicate rispetto al 2018. Purtroppo questo livello non si è mantenuto nel 2022 e i trafficanti condannati si sono più che dimezzati (222). Bisogna riscontrare che tali quantità rappresentano comunque una porzione importante del totale europeo – rispettivamente il 10.59% e il 19.42% negli ultimi due anni – specie se si tiene presente che storicamente la giustizia italiana ha sempre peccato in tale misura. Si pensi che nel quinquennio 2008-2012 le condanne italiane non rappresentarono mai più del 3% di tutte quelle emesse nell'Unione, ed anche nel periodo 2015-2018 la quota rimase modesta. In questa specifica graduatoria ha tradizionalmente spadroneggiato la Francia (a cui siamo comunque secondi nell'ultimo biennio), la quale ha quasi sempre totalizzato più della metà dei trafficanti condannati di tutta l'UE. Il confronto con i confinanti d'oltralpe non ci arride: a poco serve, infatti, avere numeri nettamente maggiori di sospetti trafficanti – a volte quasi il doppio, altre più del triplo – se poi si emettono la metà (come nel 2021) o un quinto (come nel 2022) delle condanne, ed anzi, ciò evidenzia la permanenza di incapacità sistemiche nel rispondere alle necessità di giustizia nel nostro Paese. Sicuramente la comparazione con i punti di partenza denota un indubbio miglioramento – a fronte di quattro condanne italiane nel 2008, la Francia ne emetteva 606, e negli anni a seguire ne emanò in numeri decide di volte superiori ai nostri – ma i dati attuali continuano a dimostrarci chiaramente l'esistenza di una disfunzionalità a cui politicamente non è stato trovato rimedio.

Neanche disaggregando per sesso i dati sui condannati per crimini di tratta saltano all'occhio tendenze particolari. Il rapporto tra le quantità di rei uomini e donne è stato infatti ondivago in Italia durante gli anni, e solo nell'ultimo biennio di rilevazione le quote si sono andate allineando con la media europea, pur confermando sempre la fenomenologia prettamente maschile del *trafficking* dal punto di vista dei carnefici. Nel 2022 i trafficanti (171) sono stati più del triplo delle trafficanti (51), corrispondenti al 77.03% del totale degli incriminati. Il 2021 è stato però l'anno di massimo, in cifre assolute, per entrambe le categorie, con rispettivamente 406 e 105 casi (l'incidenza maschile era quindi del 79.45%). Queste restano in un certo senso le sole due annualità per le quali sia del tutto sensato fare un ragionamento sulle proporzioni rispettive, dal momento

che stilare rapporti sulle poche decine di condannati annuali precedenti lascia il tempo che trova in termini di affidabilità statistica, e i dati lo dimostrano. L'Italia, ad esempio, fece stranamente risultare un'assoluta parità fra i generi nel 2008, quando vennero condannati 2 uomini e 2 donne. Per il periodo 2009-2011 e per gli anni 2015 e 2018 invece i trafficanti di sesso maschile, pur attestandosi al di sopra della metà, non raggiunsero mai i due terzi del totale, quota che a livello dell'Unione ha sempre costituito invece una soglia minima. È andata diversamente nel biennio 2016-2017 (superamento del 70%) e soprattutto nel 2012, dove si registrò la sproporzione massima tra uomini e donne condannati, con il genere maschile che rappresentava l'80%. Come già detto, le poche e instabili quantità di condanne avute finora impediscono un'analisi molto dettagliata. Certamente il dato dovrebbe essere incrociato con le tipologie di sfruttamento e le provenienze di vittime e trafficanti, e forse si potrebbe giungere all'ipotesi che la grande incidenza della tratta a scopo di sfruttamento sessuale dalla Nigeria, ove le perpetratrici principali sono donne, possa aver stemperato almeno in parte la predominanza maschile nelle statistiche in questo ambito per l'Italia. Infine, a differenza che per le statistiche sugli individui sospettati di crimini relativi alla tratta, non risultano essere stati mai condannati in Italia soggetti non registrati in nessuno dei due generi[237].

I dati italiani sulle segnalazioni divise per tipologia di sfruttamento non sono stati forniti nei periodi 2009-2010 e 2013-2014. Nel nostro Paese la tratta finalizzata allo sfruttamento di carattere sessuale ha storicamente prevalso, seguendo generalmente le tendenze europee, seppur non allineandovisi sempre esattamente. Al contrario, la distribuzione delle varie tipologie sul suolo italiano – tranne in un solo caso – ha spesso accentuato i *trend* continentali, si potrebbe quasi dire che li abbia addirittura anticipati in alcune occasioni, nei balzi diminuitivi. L'unica eccezione fu il primo anno di rilevazione, il 2008, in cui la quota dello sfruttamento sessuale superò i due terzi dei casi toccando il massimo storico del 71.80%. Da allora in poi la percentuale italiana – restata costantemente nel *range* 55-66% tra 2011 e 2018 – non superò mai più la media UE, pareggiandola in soli due soli anni (2015 e 2021) e restandone al disotto in tutti gli altri casi: di più di dieci punti percentuali nel 2012 e nel 2017, oltre i quindici nel biennio 2019-2020 (42.09% e 38.96% rispettivamente) e nel 2022. Per quest'ultimo anno il dato è clamoroso, poiché le segnalazioni (che ricordiamo possono essere multiple per tipologia per ciascuna vittima) di tratta a scopi di sfruttamento sessuale in Italia hanno contribuito per solo il 28.88% del totale, minimo assoluto

[237] Eurostat, *Persons involved in trafficking in human beings by legal status and sex*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/crim_thb_sex/default/table?lang=en&category=crim.crim_thb, consultato in data 12 febbraio 2025.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

della serie, quota dimezzata rispetto all'anno precedente, nel quale esse avevano contribuito per il 56.94%.

In generale il 2022 pare essere stato a tutti gli effetti un'annata *sui generis*, sulla quale avrà certamente contribuito la già citata modifica dei responsabili della raccolta dei dati e le cui cifre attendono di essere confermate o ribaltate non appena si avranno a disposizione quelle degli anni successivi. Il numero di casi di sfruttamento sessuale è salito dai 431 del 2021 a 629 (incremento del 45.94%), ma al contempo ha sorprendentemente perso per (solo) la terza volta in quindici anni il primato rispetto alle altre due categorie: se nel biennio 2019-2020 era accaduto in favore dello sfruttamento lavorativo (che nel 2020 superò per l'unica volta la metà delle segnalazioni con il 53.62%), questa volta invece è stato il terzo insieme delle altre tipologie di sfruttamento[238] a registrare un aumento impressionante, quasi decuplicandosi rispetto al 2021, passando da 122 a 1'087 casi, e costituendo per la prima occasione circa la maggioranza assoluta (49.91%). Questa è una cifra record per la tipologia, che dal 2008 si era mantenuta quasi sempre tra le due e le tre centinaia (soprattutto nel periodo 2015-2018, stabile per tutte le categorie), andando anche importantemente a decrescere dal 2019, con un minimo di 40 raggiunto nel 2020. Si rende evidentemente necessario trovare spiegazioni per questo salto improvviso. In ogni caso anche le segnalazioni di sfruttamento lavorativo hanno fatto registrare uno scatto, più che raddoppiandosi, passando da 204 a 462 casi, massimo storico per la tipologia, attestatasi tra le duecento e le trecento unità anche nel 2008, nel 2011 e nel 2020, restata a cavallo delle quattrocento nel 2012 e nel 2019, estremi di un periodo, il 2015-2018, in cui il numero dei casi si era quasi sempre tenuto ampiamente sotto il centinaio. Tornando alle registrazioni di sfruttamento sessuale, esse hanno orbitato attorno a mille negli anni 2008 e 2011, hanno raggiunto il picco nel 2012 con 1'536 casi e si sono poi stabilizzate tra le cinquecento e le seicento nel quadriennio 2015-2018, diminuendo infine come le altre due categorie fino al 2020.

Nel panorama europeo l'Italia si è classificata al primo posto per numero di casi di tratta a scopi di sfruttamento sessuale durante i primi anni di rilevazione, contribuendo per oltre un quinto del totale nel 2011 (21.98%), per più di un quarto nell'anno successivo (26.67%) e per quasi un terzo nel 2008, quando la quota raggiunse il suo massimo con il 29.55%. Dal 2015 tendenzialmente ha occupato la seconda o la terza posizione (di solito dietro a Francia e Paesi Bassi), registrando una contribuzione stabile fra il 10% e il 16% ad esclusione del biennio 2019-2020, unico caso in cui non si sono superati i dieci punti percentuali, motivo per cui l'Italia si è entrambe le volte

[238] In questa categoria sono inclusi, tra gli altri, la rimozione di organi e lo sfruttamento finalizzato alla frode previdenziale, all'accattonaggio forzato ed alle attività criminali.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

classificata quinta nell'UE. Nel 2022 la quota è tornata a crescere (15.67%) e l'Italia ha riacquisito la seconda posizione dietro solamente alla Francia, che dal 2016 predomina in questa categoria[239].

Dall'inizio delle rilevazioni Eurostat, la stragrande maggioranza delle vittime di tratta registrate in Italia è provenuta da Paesi extra-UE, se si eccettua una parentesi nel triennio 2019-2021, su cui più avanti ci soffermeremo. In questo caso è bene specificare come nell'Unione sono stati raccolti nel biennio 2008-2009 solo i numeri delle persone trafficate originarie del Paese in cui veniva effettuata la registrazione, che l'Italia ha fornito solamente nel primo anno (0 casi). È dal 2010 invece che viene rilevata e diffusa la quantità di vittime che siano cittadine dell'UE o meno, comunque non pubblicate da Roma per quell'anno. Inoltre, si è riscontrato che negli anni dal 2013 al 2019 la somma delle persone trafficate nelle tre diverse categorie non equivale al totale riportato delle vittime, ma gli rimane inferiore di alcune decine, cosa che comunque non inficia di troppo i possibili ragionamenti eseguibili a partire dalle statistiche che qui verranno affrontate. Infine, si tenga conto che qualora i soggetti fossero in possesso di cittadinanza multipla, essi sono stati registrati solamente in una delle categorie, per evitare doppi conteggi.

Ciò premesso, le vittime di tratta extracomunitarie hanno generalmente rappresentato almeno i tre quarti del complesso. Sono prima tendenzialmente diminuite tra 2011 e 2013 (dall'88.65% al 76.19%), e poi hanno conosciuto un *trend* di crescita imponente fino al 95.25% del 2018, costituendo negli ultimi tre anni di questo periodo più di nove sulle dieci vittime di tratta totali. Dal 2019 al 2021 il dato ha conosciuto una fase davvero bizzarra, precipitando a poco meno della metà di tutti i soggetti trafficati, segnando il minimo storico del 40.70% nel 2020. Il 2022 ha visto verificarsi un altro *exploit* statistico: la quota delle vittime provenienti da Paesi terzi è infatti balzata al suo massimo assoluto in termini percentuali, avvicinandosi alla totalità (98.32%). Anche i numeri assoluti hanno sorpreso, passando da 314 (minimo storico) a 2'110 casi. Si può affermare con certezza che al salto quantitativo delle vittime totali registrate in Italia abbiano contribuito solo quelle non cittadine dell'UE, dal momento che i soggetti provenienti da altri Stati membri si sono quasi dimezzati – da 73 a 34, numero minimo per la categoria – e le vittime italiane sembrano praticamente essere scomparse, essendo passate da 370 a 2 unità. D'altronde questa categoria si è evoluta stranamente nel corso dei quindici anni di rilevazioni. Per un intero decennio non è mai andata oltre i nove casi segnalati nel 2012, non registrandone nessuno in ben tre occasioni (2008, 2011 e 2012), senza contare la mancata trasmissione italiana dei dati per i bienni 2009-2010 e

[239] Eurostat, *Victims of trafficking in human beings by all forms of exploitation*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/crim_thb_vexp/default/table?lang=en&category=crim.crim_thb, consultato in data 12 febbraio 2025.

2017-2018. Dopo quest'ultima interruzione, le cifre si sono d'un tratto centuplicate: 438 vittime nel 2019, 439 l'anno seguente (apice della serie) e appunto 370 nel 2021. Si pensi che per le uniche due volte in quest'ultimo biennio le vittime di tratta extracomunitarie non sono state il primo dei tre gruppi, venendo appunto sorpassate dai cittadini italiani, che hanno sfiorato la maggioranza assoluta delle registrazioni, costituendone rispettivamente il 49.22% e il 48.88%. Il fenomeno, al primo sguardo apparentemente inspiegabile, necessiterebbe dunque di maggiore approfondimento, ma ancora una volta è indubbio che la differenza fra i metodi di raccolta delle informazioni possa essere stata determinante.

A detta delle statistiche, le vittime provenienti da Stati membri dell'Unione europea non avrebbero mai rappresentato una componente rilevante di quelle presenti sul territorio italiano, almeno non dal 2008. Ciò risulta come minimo curioso se si pensa anche soltanto all'incidenza della tratta dalla Romania, la quale vede, tra l'altro, lo sfruttamento sessuale delle migranti come uno dei suoi *business* principali e che, a detta di diversi osservatori, avrebbe persino beneficiato dell'ingresso di Bucarest nell'UE, proprio per la facilità di spostamento che la cittadinanza europea ha garantito ai cittadini romeni. Ad ogni modo, il gruppo di vittime comunitarie è brevemente cresciuto all'inizio, fino ad un massimo di 345 casi nel 2012, anno dal quale si rileva invece una decrescita tendenziale che è perdurata sino al minimo storico di 34 persone del 2022. Complessivamente, oltre al picco segnalato, il dato in quindici anni si è spesso mantenuto nell'ordine delle decine di casi, superando il centinaio solo in quattro occasioni, e in una di esse le duecento unità. Anche le vittime con cittadinanza di Paesi terzi sono cresciute esponenzialmente, oltre le migliaia, fino al massimo di 2'286 casi registrato nel 2012, per poi ridursi bruscamente e non superare la soglia mille per una decade, rimanendo su valori piuttosto stabili. Si fa presente che precedentemente al rialzo dell'ultimo anno, la cifra si stava riducendo gradualmente dal 2017.

In termini comparativi, nel 2022 l'Italia è stata il primo Stato membro per distacco per numero di vittime extracomunitarie: più di un terzo (35.37%) di tutte quelle dell'Unione è stato registrato infatti nel nostro territorio. In queste classifiche il triste dominio del nostro Paese è ancora più netto che per quanto riguardava le segnalazioni per sfruttamento sessuale, con le sole eccezioni del 2014 (terza posizione) e del più volte menzionato bizzarro triennio 2019-2021 (seconda posizione, con quote comprese tra il 17% e il 12%), unici anni in cui le vittime di Paesi terzi in Italia hanno costituito meno di un quarto del totale continentale, porzione comunque considerevole. Anche in tali casi gli Stati membri più caratterizzati dal fenomeno prima del nostro sono stati Francia e Paesi Bassi. Tra tutte le occasioni in cui la soglia del 25% è stata superata è assolutamente necessario segnalare che nel 2015 sul territorio italiano si registrarono più di un

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

terzo (36.48%), delle vittime extracomunitarie di tutta l'UE, nel 2011 poco meno della metà (48.92%) e nel 2012 addirittura quasi due su tre (61.32%)[240].

Come si è detto trattando i dati Eurostat a livello dell'UE nel capitolo scorso, non sono state diffuse statistiche elaborate incrociando i vari caratteri sopra analizzati riguardanti gli ultimi anni. Per questo motivo si prenderà ancora una volta a riferimento la quarta Relazione della Commissione sulla lotta alla tratta, riportante questo tipo di rilevazioni per il biennio 2019-2020. Innanzitutto, in questo periodo, l'Italia è risultata essere – assieme alla Spagna – il quarto Paese per vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale di sesso femminile (429 casi registrati), dopo Romania (901), Paesi Bassi (878), Germania (786) e Austria (435). La maggioranza di esse (poco meno di 375) era maggiorenne. Il nostro Paese occupava invece la seconda posizione nella graduatoria delle vittime maschili (leggermente al disotto delle 150 unità), dietro solo ai Paesi Bassi (~375). In questa categoria la sproporzione tra maggiorenni e minorenni è meno accentuata, ma i primi comprendono comunque circa i tre quarti del totale.

L'Italia è al primo posto per quanto riguarda le vittime dello sfruttamento lavorativo (681), seconda solo alla Francia (792). Qui la quasi totalità delle persone sfruttate è maggiorenne, ma vi è un netto sbilanciamento di genere verso gli uomini, circa 550 casi, più che in ogni altro Stato europeo. Questo fa sì che in termini di sfruttamento lavorativo della manodopera femminile l'Italia sia terza dietro a Paesi Bassi (oltre 200 persone) e Spagna (~150). Guardando ai dati complessivi sui minori, il nostro Paese è quello con più vittime di tratta (657) in questo gruppo, dopo la Francia (672), ed il quarto per proporzione di minorenni sul totale dei cittadini (63% degli italiani trafficati), dopo maltesi (100%), greci (75%) e tedeschi (67%). Tenendo invece come riferimento il genere, l'Italia è stato il terzo Stato membro a registrare più vittime femminili (1'099) dietro a Francia (1'896) e Paesi Bassi (1'234), e il secondo con più casi di vittime maschili. Per quanto non interessi in questa sede, è comunque bene notare che i cittadini italiani rappresentano la terza nazionalità dell'Unione maggiormente colpita dal *trafficking* (904 casi), dopo francesi (1'202) e soprattutto romeni (2'315), dato, quest'ultimo, che invece si dimostra particolarmente prezioso da ricordare. D'altro canto, nel biennio in analisi gli italiani sono stati la categoria più numerosa tra i sospettati di crimini relativi alla tratta (~3'300), quasi raddoppiando i francesi (~1'800) e inclusi nel conto anche i cittadini dei dieci Paesi terzi più rappresentati. Tra i trafficanti connazionali la sproporzione è netta verso gli uomini (~2'750), oltre quattro su cinque.

[240] Eurostat, *Victims of trafficking in human beings by citizenship*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/crim_thb_vctz/default/table?lang=en&category=crim.crim_thb, consultato in data 12 febbraio 2025.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Come prima esposto, nell'anno 2020 l'Italia ha registrato largamente il maggior numero di soggetti sospettati di reati collegati al *trafficking*, 4'180 in tutto. Di questi, poco meno della metà (~1'875) per crimini relativi allo sfruttamento sessuale delle persone trafficate. Un numero di poco inferiore non era registrato sotto nessuna tipologia di sfruttamento specificata: la dicitura è "sconosciuto". Tale quantità assume dimensioni gigantesche solo in Italia. In Francia, seconda nazione a inserire più soggetti in questa categoria, essa non supera il centinaio. Con tutta probabilità, il fenomeno deve avere a che fare con il grande salto in avanti delle cifre italiane dei sospettati di tratta avutosi nell'ultimo quadriennio di rilevazioni. Proseguendo, il secondo gruppo noto (al di sopra delle 800 unità) riguarda i sospettati per sfruttamento lavorativo. Segue la categoria "altro" (~250) e in minima parte quella di coloro dediti a sfruttare le vittime di tratta per fini di frode assistenziale. Tali cifre si erano già presentate – con le dovute e aumentate proporzioni, visto il numero di sospettati ancora maggiore – nel 2019. Non avendo Roma fornito dati in merito, non esistono informazioni disaggregate sui soggetti processati e condannati per tratta nel periodo di riferimento[241].

Volendo approfondire le caratteristiche del fenomeno da un punto di vista più puramente qualitativo, risulta molto preziosa in termini di dettaglio l'ultima Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e i risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia (DIA), che copre il semestre da gennaio a giugno 2023[242] e si incentra, ovviamente, sull'aspetto prettamente criminogeno della tratta, e dunque sulle azioni di prevenzione, indagine e repressione messe in campo dalle forze dell'ordine a ciò preposte. Fortunatamente, il fenomeno gode di particolare attenzione e adeguata risposta da parte delle autorità italiane, tradizionalmente all'avanguardia nel campo del contrasto alla criminalità organizzata e al crimine transnazionale, a motivo dell'esperienza acquisita nella lotta, da un lato, alle associazioni mafiose nazionali, e dall'altro al terrorismo di matrice interna ed esterna. Per questo motivo, la Legge n. 228 del 2005 ha conferito alle direzioni distrettuali antimafia la competenza a perseguire i reati di tratta, che deve essere coordinata e supervisionata assieme a quella delle altre fattispecie di crimine organizzato dalla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNAA).

La Relazione ricorda che attualmente, nel complessivo scenario criminale nazionale, le organizzazioni criminali straniere rappresentano una componente consolidata, spesso legata o interagente con le consorterie nazionali, come evidente dalle risultanze investigative. Importante

[241] European Commission, *SWD(2022) 429 final*, Brussels, 19 December 2022, pp. 3-17.

[242] Direzione Investigativa Antimafia (DIA), *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia. Gennaio - Giugno 2023*, Roma, 2023.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

è il fatto che, per alcuni sodalizi etnici, la Corte di Cassazione abbia espresso di recente rilevanti pronunciamenti con i quali ha delineato e sancito i tipici caratteri mafiosi tanto nella struttura che nelle modalità operative. Tra i crimini perpetrati, in generale, assumono «sempre maggiore significatività, per dimensioni e pericolosità, la tratta di esseri umani (spesso correlato al fenomeno dello sfruttamento della prostituzione) e il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, […] da annoverare tra i business più redditizi per le organizzazioni criminali straniere»[243].

Tra i gruppi che fanno dello sfruttamento della prostituzione uno dei propri settori d'interesse vengono segnalate anzitutto la criminalità albanese (per la quale è altresì menzionato esplicitamente il crimine di tratta), quella sudamericana (soprattutto nel Settentrione e nel Lazio) ed i sodalizi provenienti dai Paesi balcanici od ex-sovietici, i quali nel tempo hanno dimostrato una specifica propensione per questo tipo di reati. Una particolare e relativa novità nel settore è rappresentata dalla criminalità originaria del Medio-Oriente e dei Paesi del Sud-est asiatico, che in alcuni casi sembrerebbero agire persino all'interno di reti multietniche in cooperazione con i gruppi balcanici, greco e turco. Tra i business principali del gruppo cinese e soprattutto romeno non vengono invece citate tali categorie di reati[244]. A tale riguardo, differenti erano le risultanze dell'ultima "Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso" (periodo 1° luglio 2018 - 31 dicembre 2019), che rilevava invece segnali evolutivi nello sfruttamento della prostituzione cinese, la quale all'epoca iniziava a rivolgersi non più e non solo alla clientela connazionale[245]. Per la criminalità romena si identificava invece una "doppia configurazione": da un lato gruppi poco strutturati non dediti a tali attività, dall'altro «aggregazioni più complesse e organizzate, anche a composizione multietnica, che talvolta sono risultate vere e proprie associazioni di tipo mafioso dedite a reati connessi al favoreggiamento e allo sfruttamento della prostituzione»[246]. Una strutturazione a doppio strato è anche quella della criminalità albanese, suddivisa in «un primo livello, che riguarda gruppi criminali di poche unità dediti prevalentemente allo sfruttamento della prostituzione»[247] e «un secondo livello, che riguarda le strutture criminali organizzate e di ampia consistenza numerica, collegate anche a clan mafiosi balcanici e con cellule operative stanziate in diversi Paesi europei,

[243] DIA, op. cit., p. 48.

[244] Cfr. ivi, pp. 48-53.

[245] Cfr. Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNAA), Prot. 39942/2020/PNA, *Relazione sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2018 – 31 dicembre 2019*, Roma, 24 novembre 2020, pp. 131-132.

[246] Ivi, p. 141.

[247] Ivi, p. 136.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

caratterizzate dalla disponibilità di ingenti risorse economico-finanziarie, attive principalmente […] nella tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale»[248]. Caratteristica precipua della criminalità albanese in questo settore (come già notato in precedenza) è il rapporto con i gruppi romeni per la gestione delle attività legate allo sfruttamento della prostituzione[249].

Rimane però indubbio che la rete criminale a godere di più dilagante diffusione per tali crimini resti quella nigeriana, «che ha saputo sviluppare un esclusivo *know-how* criminale, soprattutto in materia di tratta di esseri umani, di immigrazione clandestina, di prostituzione»[250], più o meno attiva, incisiva e presente «in quasi tutto il territorio nazionale e in ogni nucleo di immigrazione nigeriana insediatosi in Italia»[251]. In alcuni casi territorialmente definiti «i gruppi nigeriani continuano a distinguersi per le modalità particolarmente aggressive con le quali realizzano […] la tratta degli esseri umani, finalizzata alla prostituzione»[252]. Tra le nuove strategie di risposta si segnala il dislocamento di magistrati di collegamento della Nigeria negli uffici della DNAA, al fine di facilitare la cooperazione tra le autorità dei due Paesi, notoriamente complessa, e la creazione di squadre investigative comuni, istituite con il Decreto legislativo n. 34 del 15 febbraio 2016[253] – che attua la Direttiva 2002/465/GAI[254] – tra i cui scopi operativi principali rientra proprio la repressione della tratta di esseri umani[255]. Altro strumento prezioso per la scoperta, la comprensione e lo smantellamento di tali realtà criminali è rappresentato dalle collaborazioni di giustizia di soggetti stranieri, prevalentemente di origini africane, decisive poiché consentono di «superare le difficoltà oggettive delle investigazioni in ambiti chiusi ed impermeabili, dove è molto forte il senso dell'appartenenza alla comunità e le difficoltà connesse alla scarsa cooperazione internazionale dei Paesi di origine dei trafficanti e delle stesse vittime»[256].

Tra le recenti operazioni volte allo smantellamento della rete criminale nigeriana si ricordano:

- Operazione "Maman": nel giugno 2019, quattro persone sono state arrestate dalla Guardia di Finanza a Palermo con l'accusa di appartenere a un'organizzazione criminale transnazionale, favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, tratta di esseri umani e sfruttamento della prostituzione. Il gruppo criminale, attivo tra Nigeria, Libia e Italia, aveva

[248] DNAA, op. cit., p. 136.
[249] Cfr. ivi, p. 138.
[250] Ivi, p. 131.
[251] DIA, op. cit., p. 50.
[252] Ibidem.
[253] G.U., Serie generale, anno 157°, n. 58, Roma, 10 marzo 2016, *Decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 34*.
[254] Gazzetta ufficiale delle Comunità europee (G.U.C.E.), L 162, Bruxelles, 20 giugno 2002, *2002/465/GAI*, 13 giugno 2002.
[255] Cfr. DNAA, op. cit., pp. 175, 201.
[256] Ivi, p. 479.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

convinto giovani donne nigeriane ad assumere un debito di 30’000 euro come pagamento per il viaggio e per un’occupazione in Italia. Il risanamento del debito era garantito da un rituale *ju-ju*. In Libia, le donne venivano rinchiuse in centri di detenzione controllati dalla rete criminale. Una volta in Italia, venivano costrette alla prostituzione. L’indagine finanziaria ha permesso di accertare riciclaggio di denaro attraverso un sistema informale di trasferimento verso la Nigeria. Tutti i colpevoli sono stati condannati.

- Operazione “Bad Mama”: nell’agosto 2021, a Siracusa, Latina e Varese, quattro persone sono state arrestate dalla Polizia di Stato con le medesime accuse di cui sopra e, in aggiunta, interruzione di gravidanza non consensuale, attività finanziaria abusiva e frode creditizia. Le indagini, iniziate nel 2017, sono state avviate a seguito della denuncia di una delle vittime (una ragazza nigeriana), le quali erano state costrette, fra le altre cose, ad assumere droghe e alcol per interrompere le loro gravidanze. L’indagine finanziaria ha permesso di accertare transazioni di denaro illegali dall’Italia verso la Nigeria tramite piattaforme informatiche[257].

In conclusione, in merito al fenomeno, la DNAA rileva che:

«pregresse attività d’indagine hanno permesso di documentare come, non di rado, l’immigrazione clandestina abbia assunto le forme della tratta di esseri umani. È emerso, infatti, che molti migranti abbiano pagato con il lavoro il costo del viaggio, trasformandosi quindi praticamente in schiavi. È il caso, soprattutto, dei migranti cinesi e nigeriani.

Un fattore rilevante della tratta di esseri umani è rappresentato dall’immigrazione clandestina di donne da sfruttare quali prostitute. Ogni etnia gestisce la prostituzione delle donne della propria nazionalità, ad eccezione di quella albanese che gestisce sia la propria sia quella in generale delle donne dell’Est»[258].

Volendo raffigurare un quadro quanto più possibile fedele all’attualità del fenomeno sul territorio nazionale, si ritiene impossibile non menzionarne l’incontro con due grandi eventi di rilevanza internazionale avutisi negli ultimi anni: la pandemia da COVID-19 e la guerra russo-ucraina, il cui apporto all’esacerbazione delle disuguaglianze e delle vulnerabilità dalle quali la tratta trae linfa vitale è stato segnalato fin dal Piano del 2022. In particolare la pandemia, comportando un uso più massiccio delle strumentazioni informatiche e l’incremento degli accessi ad *Internet* ed ai *social network* ha conseguentemente facilitato il lavoro dei trafficanti e degli sfruttatori nel trovare le vittime prescelte, accelerando l’uso del *web* quale ambiente di reclutamento, e si prevede che tale modalità diverrà sempre più preminente nei tempi a venire. La pandemia ha però impattato non solo in questa specifica fase, ma su tutto il ciclo della tratta: il

[257] Cfr. GRETA, op. cit., par. 109, pp. 26-27.
[258] DNAA, op. cit., p. 566.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

modello di business dello sfruttamento è anch'esso sempre più frequentemente spostato *online*, il che complica le risposta penale, le attività di indagine, di contrasto e della magistratura; e inoltre, l'emergenza sanitaria ha complicato l'accesso delle vittime alla giustizia, all'assistenza e al sostegno[259]. Per quanto riguarda il conflitto russo-ucraino, l'alta prevalenza di donne e bambini tra i rifugiati rappresenta un elevato fattore di rischio in quanto tali categorie costituiscono il bacino di reclutamento per eccellenza delle organizzazioni criminali dedite allo sfruttamento, specie sessuale[260].

6) Il Sistema italiano antitratta al vaglio del Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta del Consiglio d'Europa (GRETA): successi, limiti, prospettive e rischi.

La più approfondita, affidabile e recente messa al vaglio del sistema anti-tratta italiano allo stato attuale è presentata dall'ultima Relazione di valutazione del GRETA, pubblicata il 24 febbraio 2024, riflettente la situazione aggiornata al 17 novembre 2023. Per l'Italia si tratta del terzo ciclo di valutazione da parte del Gruppo di esperti, dopo il primo risalente al 2014 ed il secondo del 2019, intermezzati da una relazione d'urgenza datata 2017. La Relazione è frutto di un laborioso e pluriannuale lavoro di ricognizione, avviato agli inizi del 2022, che ha visto il GRETA comunicare e scambiarsi informazioni sia con le istituzioni nazionali che con gli enti associativi presenti sul territorio, in particolar modo le ONG operanti nel settore[261].

Il Numero Verde Anti-tratta stima tra 15'000 e 20'000 le persone a rischio di *trafficking* nel nostro Paese, cifre che oltretutto non rivelerebbero fedelmente le reali dimensioni del fenomeno, a causa di un tasso di denuncia molto basso. Le ragioni della decrescita del numero di vittime ufficiali di tratta a scopo di sfruttamento sessuale vengono almeno in parte ricondotte agli effetti della pandemia, che provocando lo spostamento dell'esercizio al chiuso ha reso più difficile l'identificazione delle persone prostituite[262].

L'ultimo *budget* riservato ai progetti del Programma unico, che si estende su 17 mesi (ottobre 2022 - febbraio 2024), ha ammontato a 27,2 milioni di euro, rispetto ai 27 milioni di euro nel

[259] Cfr. F. Carchedi, "La prostituzione *indoor* e gli annunci *on line*. Aspetti qualitativi e quantitativi", in id., *Recluse in casa. Povertà economica, ricorso alla prostituzione tramite internet, sfruttamento sessuale. Il caso di quattro comunità straniere nel Lazio*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2021, pp. 53-111.

[260] Cfr. Consiglio dei Ministri, *Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022-2025*, cit., pp. 26-27.

[261] Cfr. GRETA, op. cit., pp. 4-5.

[262] Cfr. ivi, parr. 16, 18, pp. 9-10.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

periodo 2017-2019, e risulta sia stato aumentato di 7 milioni di euro a partire dal 2024. Stesso aumento ha ricevuto il Piano Nazionale d'Azione, salendo di molto rispetto ai 2 milioni di euro del 2023. Al contempo, però, il Gruppo ritiene problematico il fatto che le azioni previste dal PNA siano al suo interno formulate «più come degli obiettivi che come misure concrete»[263]. Se a livello nazionale il monitoraggio del Piano è condotto dalla Cabina di Regia e dal Comitato Tecnico, a livello regionale l'implementazione delle azioni dovrebbe essere coordinata da tavoli di lavoro inter-istituzionali composti da istituzioni pubbliche e organizzazioni della società civile, ma al momento della visita del Gruppo questi non erano ancora operativi. Rappresenta inoltre un elemento di criticità la mancata previsione di una valutazione indipendente del Piano[264].

Meritevole di plauso – come spesso storicamente avvenuto – è considerata l'opera del Numero Verde Anti-tratta, e in particolare la gamma di lingue in cui è possibile ricevere assistenza: italiano, albanese, arabo, bengalese, bielorusso, bulgaro, cinese, francese, inglese, moldavo, nigeriano, polacco, portoghese, romeno, russo, serbo-croato, spagnolo, ucraino, ungherese, e urdu[265]. Nonostante ciò, permane quale elemento di debolezza il numero insufficiente di interpreti qualificati in alcune lingue e dialetti dei Paesi africani. Inoltre, si riscontra una generalizzata mancanza di sensibilizzazione degli interpreti sulla situazione delle vittime di tratta o delle persone in situazione di vulnerabilità. Secondo le ONG incontrate da GRETA, gli interpreti che lavorano con le commissioni territoriali non sono sensibilizzati al tema. L'ultimo PNA ne ha però previsto il reclutamento e la formazione[266].

Per quanto riguarda il diritto all'assistenza legale gratuita, il numero di vittime di tratta che ne hanno beneficiato negli ultimi anni è stato piuttosto stabile (321 nel 2021). Desta preoccupazione il fatto che spesso le vittime siano rappresentate dagli avvocati *pro bono* dei progetti contro la tratta o delle cliniche legali, o non vengano per nulla assistite. Ciò sarebbe dovuto alla complessa procedura di accesso all'assistenza legale gratuita da parte di avvocati specializzati, che le autorità non sembra stiano facilitando. Il PNA non prevede nulla di specifico in tal proposito[267].

[263] GRETA, op. cit., par. 26, pp. 11-12.
[264] Cfr. ivi, parr. 24, 26-27.
[265] Cfr. DPO, Regione Veneto, *Brochure Numero Verde Antitratta*, 2022, p. 2; Osservatorio interventi tratta, *Il Numero Verde 800 290 290*, https://osservatoriointerventitratta.it/il-numero-verde-800-290-290-2/, consultato in data 10 febbraio 2025; Ministero dell'Interno, *Numero verde Antitratta*, https://www.interno.gov.it/it/contatti/numero-verde-antitratta#:~:text=Il%20numero%20verde%20Antitratta%20800,contatto%20con%20i%20servizi%20socio, consultato in data 10 febbraio 2025.
[266] Cfr. GRETA, op. cit., parr. 44, 46, pp. 15-16.
[267] Cfr. ivi, parr. 58-59, p. 18.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Insufficiente risulta anche l'accesso all'assistenza psicologica per le vittime di tratta ospitate in strutture per richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale. Secondo il Decreto Legislativo n. 142 del 18 agosto 2015 relativo all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale[268], tutti i richiedenti asilo dovrebbero essere prontamente indirizzati al Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), dove dovrebbero accedere a supporto medico e psico-sociale, mediazione linguistico/culturale, assistenza legale e, in caso di sfruttamento sessuale, operatori anti-violenza. GRETA è stata informata che i trasferimenti al SAI non avvengono automaticamente a causa della carenza di posti. Di conseguenza, le persone con bisogni specifici, comprese le vittime di tratta identificate, possono rimanere nelle strutture governative e temporanee durante l'intero procedimento di asilo, dove la presenza di psicologi, assistenti sociali e mediatori culturali è limitata e il personale non è adeguatamente formato per l'assistenza a tale categoria di vittime[269]. Le autorità italiane hanno risposto indicando che le vittime di tratta identificate tra i richiedenti asilo hanno accesso al SAI ed ai servizi di "accoglienza integrata" previsti, e che i progetti gestiti dal Sistema organizzano corsi di formazione sul *trafficking* e sul grave sfruttamento nei loro territori, collaborando con gli enti attivi nel settore. L'Italia ha voluto specificare che le vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale vengono accolte nelle strutture della rete SAI, preferibilmente in appartamenti anziché in strutture collettive, in modo tale che possano convivere con persone dello stesso genere, in condizioni alloggiative semi-autonome, rimanendo in contatto quotidiano coi responsabili del Sistema. Inoltre, a detta del Governo, ogni beneficiario appartenente a questa categoria riceve adeguate informazioni legali corrispondentemente al suo genere, in accordo con la legislazione nazionale ed internazionale, in particolare con la Convenzione di Istanbul. Alcuni progetti si servono di operatori antiviolenza allo scopo di fornire alle donne maggiori strumenti interpretativi e contribuire alla comprensione ed al riconoscimento del fenomeno nel corso dei colloqui, molto importanti per giungere alla consapevolezza del trauma[270].

Si rileva una diminuzione del numero di indagini aperte per il reato di tratta di esseri umani: dalle 287 del 2017 alle 42 del 2022. La maggior parte di esse ha riguardato la tratta transnazionale a scopo di sfruttamento sessuale. Non a caso, le indagini per sfruttamento della prostituzione sono tendenzialmente aumentate negli anni recenti (201 nel 2019, 639 nel 2020, 603 nel 2021 e 554 nel 2022), mentre la quantità di indagini sugli altri crimini correlati alla tratta è precipitata: tra 2019 e 2022 quelle relative alla schiavitù sono scese da 93 a 49 mentre quelle per acquisto e vendita di

[268] G.U., Serie generale, *Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142*, cit.
[269] Cfr. GRETA, op. cit., par. 64, p. 19.
[270] Cfr. ivi, Annex I, p. 4, p. 76.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

schiavi da 8 a 3. Ad ogni modo, le informazioni presentate sono pervenute al GRETA non dalle autorità italiane, le quali non hanno fornito dati per il 2019 e il 2022. In generale in quelli trasmessi non c'è poi alcuna informazione sullo scopo dello sfruttamento, e non è altresì possibile fornire un numero totale di indagini per anno poiché una singola indagine può riguardare più reati[271].

Anche il numero di procedimenti e condanne per *trafficking* è diminuito. Dal 2019 al 2022 i procedimenti per tratta sono scesi da 42 a 25, quelli relativi alla riduzione in schiavitù da 51 a 29; quelli per l'acquisto e la vendita di schiavi da 9 a uno soltanto. Anche in questo caso, l'unico reato connesso ad aver registrato un aumento tendenziale dei procedimenti lavorati è stato lo sfruttamento della prostituzione: 149 nel 2019, 361 nel 2020, 436 nel 2021 e 343 nel 2022. Stesso andamento hanno avuto le condanne per tratta di esseri umani: 63 quelle emesse dai tribunali di primo grado nel 2019, 24 nel 2022. In questo caso una diminuzione si è avuta per tutti i crimini collegati, ivi compreso lo sfruttamento della prostituzione, dove il numero di persone condannate è precipitato dalle 737 del 2019 alle 407 del 2022. Nello stesso periodo le condanne per schiavitù sono diminuite da 53 a 41 e quelle per acquisto e vendita di schiavi da 2 a 1, ma vi era stato un picco di 7 durante il 2020[272].

Secondo le autorità, 37 persone sono state condannate nel 2021 per tratta di esseri umani, per un totale di 336 anni di carcere. La durata media delle condanne è stata quindi di circa 9 anni. Nello stesso anno si è registrato un numero significativo di assoluzioni, 13 emanate dai tribunali di primo grado (rispetto a 15 sentenze di condanna) e 9 da quelli di secondo grado (rispetto a 30 sentenze di condanna). Nei processi per tratta di esseri umani si rileva un largo utilizzo degli istituti del patteggiamento e del giudizio abbreviato (permessi qualora non siano presenti accuse per i reati di associazione a delinquere o per quelli relativi alla criminalità organizzata). Nel primo caso le vittime si ritrovano a dover procedere nei tribunali civili per ottenere un risarcimento dai trafficanti, mentre nel secondo essi possono godere di un considerevole sconto di pena[273].

La durata media dei procedimenti penali nei casi di tratta può variare a seconda delle circostanze del caso e della complessità dell'indagine, di solito da tre a dieci anni (fino al giudizio in Cassazione, se possibile). Da più osservatori si manifestano preoccupazioni per tali tempistiche, considerate eccessive, in particolare nella fase delle indagini, e continuano a moltiplicarsi le condanne della Corte EDU al riguardo. A detta delle autorità italiane, il motivo sarebbe da

[271] Cfr. GRETA, op. cit., par. 103, p. 25.
[272] Cfr. ivi, parr. 104-105.
[273] Cfr. ivi, parr. 106, 112, pp. 26, 28.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

ritrovarsi nella priorità data allo smantellamento dell'intera rete criminale – che richiede tempo – e non solo all'indagine di un singolo colpevole[274].

In definitiva:

«Pur accogliendo positivamente gli sforzi compiuti dalle autorità italiane per migliorare la risposta della giustizia penale alla tratta di esseri umani, GRETA esprime preoccupazione per il calo del numero di indagini, procedimenti penali e condanne ai sensi dell'art. 601 c.p. Le informazioni fornite durante la visita e l'analisi della giurisprudenza disponibile suggeriscono che i casi di tratta di esseri umani vengano spesso qualificati come altri reati, come l'intermediazione illecita e lo sfruttamento lavorativo, lo sfruttamento della prostituzione o la facilitazione dell'immigrazione irregolare. GRETA è preoccupata che i pubblici ministeri e i giudici applichino una definizione ristretta di tratta di esseri umani, legandola all'esistenza di un elemento transnazionale, al coinvolgimento di un'organizzazione criminale e all'assenza del consenso della vittima. La maggior parte dei casi perseguiti ai sensi dell'art. 601 c.p. riguarda membri di reti criminali che reclutavano vittime all'estero, le trasportavano in Italia e le sottoponevano a sfruttamento sessuale […] Non esistono casi di tratta interna considerati […]»[275].

Uno dei punti maggiormente critici dell'intero rapporto verte sull'assenza nell'ordinamento italiano di una disposizione specifica sulla non punibilità delle vittime di tratta. Allo stato attuale, se una persona trafficata è coinvolta in attività criminose possono essere applicate solamente le norme generali del diritto penale relative all'esclusione o limitazione della responsabilità penale. In particolare, entrano in gioco l'art. 54 c.p. sulla non punibilità per un reato commesso in "stato di necessità" a condizione che l'atto sia proporzionato al pericolo evitato e l'art. 46 c.p., che la esclude qualora il reato sia stato commesso sotto costrizione da parte di altri, mediante violenza fisica. Tuttavia, queste disposizioni non si applicano agli illeciti amministrativi commessi dalle vittime, come quelli legati all'immigrazione o di tipo fiscale. Peraltro, in generale, gli esempi di applicazione dello "stato di necessità" alle vittime di tratta continuano a essere molto limitati, principalmente per l'altezza della soglia probatoria, per la quale è necessario dimostrare che alla vittima di tratta fosse inevitabile la commissione del reato[276].

Come si è visto, il MNR stabilisce che le vittime di tratta non debbano essere sottoposte a detenzione, procedimenti penali o multe di alcun tipo a causa del loro status migratorio irregolare o per altre attività illegali commesse nel contesto del loro sfruttamento. Tuttavia, la questione della non punibilità non è affrontata specificamente nella formazione degli agenti delle forze dell'ordine, dei pubblici ministeri e dei giudici. Diverse ONG continuano a segnalare casi in cui presunte vittime di tratta sono state perseguite, e talvolta condannate per traffico di droga, possesso

[274] Cfr. GRETA, op. cit., par. 113, p. 28.
[275] Trad. da ivi, par. 114.
[276] Cfr. ivi, parr. 119, 121, p. 30.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

di documenti d'identità falsi o ingresso irregolare. Questo accade perché non viene loro riconosciuto lo status di vittime di tratta e il loro sfruttamento non viene dimostrato nei procedimenti contro i loro trafficanti. Esemplificativa in tal senso è una recente sentenza del Tribunale di Roma, emessa ad aprile 2022[277], in cui una giovane donna nigeriana vittima di tratta è stata condannata per traffico di droga e condannata a un anno e quattro mesi di reclusione. Sebbene il suo avvocato avesse chiesto l'applicazione dell'art. 54 c.p., il tribunale ha ritenuto che non vi fosse prova di un "pericolo" e che la paura di pratiche di magia nera non fosse una ragione valida per giustificare il reato commesso. Secondo le informazioni pervenute dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà, un numero consistente delle donne oggi detenute è potenzialmente vittima di tratta. La loro identificazione nelle carceri è difficile e nessuna delle ONG a cui è concesso il diritto di visitare gli edifici detentivi è specializzata sulla questione[278].

Ancora una volta pare debba essere la giurisprudenza a compensare le carenze normative e tutelari dell'ordinamento giuridico nazionale. In particolare, si sottolinea una sentenza del Tribunale di Catania del 7 ottobre 2020[279], in cui non è stato fatto ricorso all'art. 54 c.p. sullo "stato di necessità", ma si è applicato direttamente l'art. 26 della Convenzione di Varsavia per escludere la responsabilità penale di una vittima di tratta che era stata accusata di controllare altre donne coinvolte nella prostituzione[280]. In un recentissimo giudizio la Corte di Cassazione ha ritenuto invece applicabile la giustificazione dello "stato di necessità" dell'art. 54 c.p. – così come interpretato alla luce della direttiva europea anti-tratta del 2011 – a una vittima di tratta costretta da un'organizzazione criminale dedita al traffico di droga a trasportare narcotici[281].

La questione rimane critica soprattutto se si considera che non sembra essere previsto alcun intervento politico a riguardo. Secondo i funzionari del Ministero della Giustizia, infatti, non c'è intenzione di introdurre una disposizione specifica di non-punibilità per le vittime di tratta, poiché si ritiene che una tale previsione creerebbe un trattamento discriminatorio delle vittime di crimini diversi. Allo stato attuale delle cose, quindi, molte vittime di tratta sono esposte a procedimenti penali, condanne e detenzioni per attività illecite che sono state costrette a compiere dai loro trafficanti. A parere di diversi osservatori, la possibilità di applicare la disposizione generale del diritto penale sullo stato di necessità non può essere considerata una risposta adeguata, poiché essa ricomprende una fattispecie di situazioni più ristretta rispetto a quanto non faccia il principio di

[277] Tribunale di Roma (Sezione Penale), *sentenza n. 9874*, 24 aprile 2022.
[278] Cfr. GRETA, op. cit., parr. 120, 122-123, 125, pp. 30-31.
[279] Tribunale di Catania (giudice dell'udienza preliminare), *sentenza n. 559*, 7 ottobre 2020.
[280] Cfr. GRETA, op. cit., par. 121, p. 30.
[281] Cfr. Cass. Pen., Sez. 6, *sentenza n. 219*, 18 gennaio 2024, cit. in GRETA, op. cit., p. 74.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

non-punibilità sancito nella Convenzione di Varsavia. Nella pratica poi, i PM sono soliti lasciare ai tribunali la decisione di stabilire se le condizioni che integrano lo stato di necessità siano soddisfatte o meno, esponendo così le vittime alle azioni penali e alla detenzione preventiva, e trasferendo loro l'onere della prova. Peraltro, ciò comporta un rischio di trattamento differenziato, a seconda del PM incaricato del caso. Ad ogni modo, anche nell'ipotesi del ricorso a tale disposizione, lo stato di necessità dovrebbe essere interpretato tenendo conto delle capacità e della comprensione delle vittime nel caso di specie, al fine di determinare se abbiano ragionevolmente creduto che ci fosse una minaccia attuale e specifica che richiedesse un'azione immediata in violazione della legge. D'altra parte, sul piano strettamente migratorio, provvedere ad una tale mancanza nell'ordinamento giuridico italiano resta assolutamente necessario, al fine di evitare situazioni in cui le vittime di tratta vedano le loro domande di permesso di soggiorno o richieste d'asilo respinte per aver commesso attività illegali[282]. Da diversi anni vengono portate avanti proposte legislative con le quali si vorrebbero modificare le leggi sull'immigrazione ed in particolare il TUI introducendo, fra le altre cose, l'applicazione del principio di non punibilità per l'ingresso e la permanenza illegale sul nostro territorio delle vittime di tratta, ma allo stato attuale dei fatti non è plausibile ritenere che possano trovare accoglimento in tempi prossimi.

Per quanto riguarda la protezione delle vittime e dei testimoni, la legge italiana prevede in linea teorica un vasto spettro di misure applicabili, le quali però nella pratica troppo spesso non vengono dispiegate se non nei casi in cui nel procedimento sono coinvolte autorità inquirenti e d'indagine specializzate sul tema[283].

Per evitare la vittimizzazione secondaria, le vittime di tratta sono incluse nella lista dei soggetti che possono venire interrogati mediante l'incidente probatorio, il quale consente di ottenere la testimonianza della vittima durante la fase investigativa o pre-processuale, alla presenza dell'avvocato dell'imputato, evitando che la persona offesa debba testimoniare nuovamente durante il processo e davanti ai presunti carnefici. La testimonianza può essere acquisita tramite mezzi audiovisivi e la vittima non è tenuta ad essere presente in tribunale. L'istituto viene spesso utilizzato nei casi di tratta, ma sono gli avvocati o le ONG che rappresentano le vittime a doverne chiedere l'applicazione ai PM responsabili, e la possibilità di rendere testimonianza in luoghi altri dai locali del tribunale non viene frequentemente attuata. Durante le medesime fasi sono previste altre misure di protezione per le vittime di tratta se si trovano in una "situazione particolarmente vulnerabile", in particolare la possibilità di essere assistite da uno psicologo esperto e l'obbligo di

[282] Cfr. GRETA, op. cit., parr. 126-127, p. 31.
[283] Cfr. ivi, par. 136, pp. 32-33.

registrazione audio della testimonianza resa davanti alla polizia o alla procura. In teoria, le vittime di tratta possono accedere ai programmi di protezione testimoni previsti dalla legislazione antimafia, che comprendono la protezione fisica, l'ospitalità temporanea in un luogo sicuro, il trasferimento permanente, la protezione o il cambiamento di identità. Il principale criterio per la concessione di tali misure di protezione è che il testimone o i suoi familiari stretti siano sotto grave minaccia a causa della loro testimonianza. Tuttavia, questi programmi non sono mai stati utilizzati nel caso delle persone soggette al *trafficking*[284].

Numerosi sono gli sforzi compiuti dall'Italia sul piano della cooperazione internazionale in materia di *antitrafficking*. Lo scambio di informazioni con le controparti straniere avviene tramite gli ufficiali di collegamento italiani all'estero, i loro omologhi stranieri accreditati in Italia nonché Interpol, Europol ed Eurojust. Sono stati conclusi accordi bilaterali o protocolli con i Paesi di origine o transito delle vittime di tratta, in particolare Nigeria, Libia ed Egitto, che prevedono uno scambio diretto di informazioni, ed altri sono in programma. L'Italia ha partecipato a diverse Squadre investigative comuni (SIC, in originale *Joint Investigation Teams* - JIT) in casi di tratta di esseri umani. Nel giugno 2021 ne è stata istituita una tra le autorità italiane e quelle romene in relazione a una rete criminale che sfruttava donne nella prostituzione nel Nord Italia. Diversi sospetti sono stati arrestati in entrambi i Paesi e sono state adottate misure di sicurezza per molte vittime. La cooperazione internazionale allo sviluppo ha rappresentato uno strumento frequentemente utilizzato per migliorare le capacità delle autorità di altri paesi nel combattere il fenomeno. Durante il quinquennio 2018-2022 l'Italia ha stanziato oltre 600'000 euro per progetti di questo genere. I finanziamenti vengono anche destinati a progetti attuati dall'UNODC e da UN Women nei Paesi di origine o transito delle vittime (come Niger, Nigeria e Costa d'Avorio), inclusa l'assistenza tecnica alle autorità locali e al personale coinvolto in azioni anti-tratta[285].

Fino al 2018, i rimpatri volontari assistiti erano gestiti assieme all'OIM, con la quale vigeva un apposito accordo, poi scaduto. Da allora, le operazioni vengono portate a termine in collaborazione con le ONG anti-tratta. Il numero di ritorni volontari assistiti delle vittime di tratta dall'Italia è comunque basso, e va diminuendo drasticamente da diversi anni (29 nel 2018, 14 nel 2019, 17 nel 2020 e 9 nel 2021). Secondo gli interlocutori della società civile interrogati da GRETA, le relazioni con alcuni Paesi terzi di origine rimangono problematiche (ad esempio, nei casi in cui le vittime

[284] Cfr. GRETA, op. cit., parr. 133-135, p. 32.
[285] Cfr. ivi, parr. 149-150, 152, pp. 34-35.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

mancano di passaporti, certificati di nascita o altri documenti necessari) e la cooperazione con le ambasciate di questi paesi dovrebbe essere migliorata[286].

Per quanto l'approccio di sensibilità alle questioni di genere stia godendo di aumentata attenzione nella lotta nazionale alla tratta col passare degli anni, permangono criticità rilevanti. GRETA ha segnalato in particolare diversi casi di donne separate dai loro figli per decisione giudiziaria, sulla base del fatto che non avrebbero potuto prendersene cura in quanto vittime di tratta. Nel 2021, la Corte EDU ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 8 della ECHR con riguardo a tale prassi, dal momento che, nel caso di specie, i tribunali italiani avevano deciso di interrompere ogni contatto tra la ricorrente ed i suoi figli nonostante fossero disponibili soluzioni meno radicali e nonostante le raccomandazioni di una relazione peritale, senza prendere in considerazione la situazione particolarmente vulnerabile della ricorrente quale vittima di tratta. Una simile prassi non solo danneggia il diritto delle vittime all'assistenza, ma mina anche il loro diritto di accedere alla giustizia per proteggere la loro vita familiare e rappresenta inoltre un importante ostacolo alla denuncia delle esperienze di tratta, alla quale le donne trafficate hanno il timore di procedere per paura di venir separate dai loro figli[287].

Tra le rilevazioni condotte dal GRETA merita una menzione la visita all'insediamento informale per migranti di Borgo Mezzanone (una frazione del comune di Manfredonia, in provincia di Foggia), che esiste dal 2002 ed è situato accanto a un centro di accoglienza per richiedenti asilo (CARA). Il campo al tempo della visita ospitava circa 2'000 migranti, principalmente provenienti da Nigeria, Ghana, Gambia, Costa d'Avorio, Togo, Somalia, Afghanistan e Pakistan, alcuni dei quali vi risiedono da più di dieci anni. La maggior parte di loro è priva di documenti, molti lavorano in imprese agricole, ma ci sono anche richiedenti asilo, rifugiati e lavoratori regolari che non possono permettersi di pagare l'affitto a causa del basso reddito o della breve durata del loro permesso di soggiorno. Il caso è tristemente noto alle cronache italiane, in particolare per le condizioni disumane in cui sono costretti a vivere i migranti, senza accesso all'acqua potabile e ai servizi igienici, e con accesso limitato all'elettricità. Per quanto ci riguarda, è importante ricordare come le ONG attive sul posto (come INTERSOS) abbiano in particolare allertato GRETA sulla situazione delle donne che lì vivono, le quali sarebbero vittime non solo di sfruttamento lavorativo nei campi agricoli ma anche di sfruttamento sessuale all'interno del campo stesso[288].

[286] Cfr. GRETA, op. cit., parr. 153-134, p. 35.
[287] Cfr. ivi, par. 160, pp. 36-37.
[288] Cfr. ivi, par. 200, pp. 43-44.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Secondo i dati degli esperti, in tutta Italia esisterebbero altri 38 insediamenti informali simili. GRETA esprime profonda preoccupazione e denuncia la mancanza di azione da parte delle autorità italiane nel migliorare la situazione umanitaria nei campi, il che aumenta i rischi di tratta di esseri umani. Nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) adottato nel maggio 2021 sono stati stanziati 200 milioni di euro destinati alle amministrazioni locali al fine di chiudere gli insediamenti informali, fornire soluzioni abitative per i migranti e migliorare la loro inclusione sociale, e diversi protocolli sono stati stipulati tra i governi delle località interessate ed il Ministero dell'Interno per risolvere la questione abitativa, ma tanto gli obiettivi quanto le azioni per raggiungerli vengono giudicati insufficienti dagli osservatori[289].

Nella Relazione, discreto spazio viene dedicato al tema della riduzione della domanda dei servizi delle vittime di tratta, primi fra tutti quelli di tipo sessuale. La mancata criminalizzazione della clientela resta uno dei nodi problematici da risolvere a detta degli esperti, i quali rimangono in merito a ciò fermi – come del resto la generalità delle istituzioni continentali – sulla posizione neo-abolizionista. Una mappatura della prostituzione su strada viene condotta periodicamente da ONG specializzate sotto il coordinamento del Numero Verde Anti-tratta. Questo processo permette di individuare possibili vittime, sostenere le persone che desiderano uscire dalle situazioni di sfruttamento sessuale, e comprenderne la situazione su strada per influenzare lo sviluppo di misure atte a scoraggiare la domanda. Secondo i dati il numero di persone coinvolte nella prostituzione su strada in Italia è diminuito, in particolare durante la pandemia di COVID-19 (2'608 nel 2019, 1'631 nel novembre 2021 e 1'440 nell'ottobre 2022). Si è verificato un aumento della proporzione di cittadini europei e latinoamericani, rispetto agli individui di origini africane. Le ONG specializzate stanno cercando di migliorare i contatti con le vittime coinvolte nella prostituzione *indoor*, ad esempio monitorando i siti *web* e le *app* per servizi sessuali, effettuando telefonate o visitando appartamenti e luoghi informali[290].

Oggetto della critica più aspra è senza dubbio il Protocollo d'Intesa (anche noto come Memorandum) tra l'Italia e la Libia, concluso originariamente nel 2017 e rinnovato nel 2022, che formalmente mira a migliorare la cooperazione tra i due Paesi nella lotta contro il traffico di migranti e nelle operazioni di ricerca e soccorso (*Search and Rescue* – SAR) in mare. Nell'ambito di questo accordo, l'Italia ha fornito supporto materiale, tecnico e informativo alle autorità libiche per potenziare le loro capacità di gestione delle questioni migratorie. Risultato di questa collaborazione è stato un significativo aumento nel numero di operazioni SAR condotte dalla

[289] Cfr. GRETA, op. cit., par. 201, p. 44.
[290] Cfr. ivi, parr. 207, 209, 211, p. 46.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Libia. Solo nel 2022, la Guardia costiera libica ha intercettato più di 23'500 migranti, rispetto ai 9'200 del 2019. Tuttavia, non si può certo dire che i migranti vengano "salvati" dalle autorità libiche, dalle quali generalmente vengono sbarcati in Libia e trattenuti in centri di detenzione gestiti dal Governo, oggetto ripetuto da anni di massicce critiche da parte di organizzazioni internazionali e ONG, a causa delle condizioni notoriamente qualificabili come di tortura e trattamento inumano o degradante, per periodi di tempo indefiniti. In una lettera del gennaio 2023, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha ribadito la sua richiesta all'Italia di sospendere le sue attività di cooperazione con la Guardia costiera libica, vista la situazione di pericolo in Libia e l'ampio numero di prove che indicano gravi violazioni dei diritti umani subite dai migranti e dai richiedenti asilo che vi vengono riportati. Inoltre, secondo l'UNHCR la Libia non soddisfa i criteri per essere designata come un luogo sicuro per lo sbarco dopo i salvataggi in mare e, pertanto, gli Stati dovrebbero astenersi dal rimpatriarvi qualsiasi persona soccorsa. Tale visione è stata confermata dalla Sentenza n. 4557/24 della Corte di Cassazione, emanata il 12 ottobre 2023[291]. Alla luce di ciò, gli osservatori si dicono profondamente preoccupati del fatto che la cooperazione delle autorità italiane con la Guardia costiera libica stia provocando l'aumento del numero di migranti rimpatriati in Libia, dove essi affrontano alti rischi di gravi violazioni dei diritti umani nei centri di detenzione, tra i quali un posto di primo piano ricopre lo sfruttamento sessuale. Ciò è ancora più preoccupante considerati gli indizi sempre più fondati sulla massiccia presenza di vittime o potenziali vittime di tratta che viaggiano verso il nostro Paese dalla Libia[292].

Questa realtà era stata denunciata dalle ONG e dalle organizzazioni internazionali già diverso tempo prima della firma del Memorandum:

«Dai racconti dei migranti emerge l'immagine di una Libia sprofondata nel caos, dove violenze e abusi sono sempre più frequenti e gruppi armati trovano nel traffico di esseri umani una fonte di finanziamento estremamente redditizia. […] L'OIM ritiene che circa l'80 percento delle migranti nigeriane arrivate via mare nel 2016 sia probabile vittima di tratta destinata allo sfruttamento sessuale in Italia o in altri paesi dell'Unione Europea. Secondo l'Organizzazione le donne ed i minori non accompagnati di nazionalità nigeriana sono fra le categorie più a rischio»[293].

Si ritiene doveroso approfondire questo aspetto. Dalla metà degli anni Dieci in Italia sono cresciute le strutture dei gruppi criminali provenienti dal Sud della Nigeria (in particolare dalla regione di Benin City, capitale dello Stato di Edo) e attivi nella gestione dei flussi migratori diretti in Libia. Queste hanno una doppia configurazione, detta "a stella cometa", poiché risultante dalla

[291] Corte di Cassazione (V Sezione Penale), *sentenza n. 4555/24*, 12 ottobre 2023.

[292] Cfr. GRETA, op. cit., parr. 213-214, 216-217, pp. 47-48.

[293] Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), *La tratta di esseri umani lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Dati, storie e informazioni raccolte dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni*, OIM - Ufficio di Coordinamento per il Mediterraneo, Roma, 2017, pp. 15-16.

combinazione di strutture portanti verticalizzate (articolata gerarchizzazione di ruoli e funzioni) con altre di minore spessore, trattandosi di piccoli gruppi autonomi propensi però ad allearsi con loro omologhi se necessario (per questo "orizzontali"), ai quali talvolta si affiancano altre strutture minime. Figura centrale e complessa di questa organizzazione è da circa un decennio il *boga*, del tutto assente in passato o con ruoli meno rilevanti rispetto a quello della *maman*, alla quale invece ora risulta a volte complementare, in altri casi sostitutivo. Egli può essere un reclutatore o il collegamento di un reclutatore superiore, quindi una pedina col preciso compito di individuare velocemente le potenziali vittime oppure avere un ruolo più diversificato di snodo con gruppi organizzati dediti alla tratta. Ancora, il *boga* può essere colui che acquisisce i documenti falsificati per l'espatrio; che preleva la vittima di tratta appena sbarcata e ospite in un centro di accoglienza in Italia per accompagnarla dalla *madame*; oppure che organizza il viaggio delle persone trafficate. Questo segue le rotte desertiche che dalla Nigeria meridionale arrivano fino al Mediterraneo magrebino passando prima per la città di confine Kano, attraversando il territorio di Agadez (in Niger) fino a Dirkou e percorrendo la direttrice verticale che porta nel Fezzan, la regione desertica libica, e in particolare alla sua capitale Sabha o ad Awbari, raggiungendo infine la Tripolitania e quindi la città di Tripoli. Prima di quest'ultima tappa, le città del Fezzan menzionate sono note per la presenza delle cosiddette *connection house*, dove vengono tenuti svariati periodi di tempo gli uomini e le donne nigeriane che attraversano il deserto del Sahara. Con questo termine generico – col quale teoricamente s'intenderebbero luoghi d'incontro dalle molteplici funzioni – si usa indicare posti potenzialmente molto diversi fra loro, accomunati però dalle condizioni di vita disumane: centri di ristoro, luoghi di pernottamento, centri di riorganizzazione del viaggio o per il cambio dei trasportatori, ma anche veri e propri bordelli (gestiti di solito direttamente dai *boga*, che per questa funzione vengono anche denominati *connection men*), centri di raccolta e compravendita di persone, nonché campi informali di detenzione o concentramento e tortura.

Le funzioni svolte da *maman* e *boga* dunque, se si assomigliano in territorio nigeriano, vanno progressivamente differenziandosi con il procedere del viaggio, dal momento che le prime tendono a perdere potere contrattuale, fama e capacità direttiva in territorio libico (per poi riacquisirlo in Italia), soprattutto agli occhi delle milizie libiche operanti nelle rotte interne verso Tripoli, che in quanto formate da membri maschi, adulti, musulmani conservatori e magari anche integralisti non considerano come interlocutrici valide delle donne per lo più cristiane o animiste. In risposta a ciò, le reti criminali nigeriane si sono adattate incaricando gli uomini delle organizzazioni mafiose e cultiste di gestire i gruppi di migranti fino alla costa mediterranea per poi consegnarli alle strutture gestite dalle milizie libiche della Libia settentrionale ai fini del trasbordo verso l'Italia. Queste

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

potenti associazioni e confraternite, vietate e perseguitate in Nigeria, sono sostanzialmente rimaste intrappolate in Libia (anche perché in parte formate da ex mercenari un tempo al servizio dell'esercito di Gheddafi) dallo scoppio della guerra civile, rinforzando e infoltendo le proprie fila anche grazie al concetto di autodifesa e protezione reciproca fra connazionali contro le bande armate libiche e di altra provenienza. Secondo un tipico atteggiamento mafioso di "protezione assoggettante", pur proponendosi di difendere i migranti dagli attacchi esterni, a loro volta li taglieggiano e compiono azioni predatorie, «non secondariamente sfruttando le donne (dopo averle "addomesticate e rese servili e schiavizzate")»[294]. In questa fase il *boga* è perciò «il rappresentante dei sodalizi nigeriani che, avendo stabilito un accordo di transito non conflittuale con i capi milizia, ha un "lascia passare" che gli permette di trasportare le vittime o potenziali vittime a destinazione, attraversando il territorio libico senza alcun impedimento»[295].

Esiste quindi la possibilità che le consorterie criminali nigeriane si strutturino secondo due tipologie. La prima, meno frequente, prevede filiere costruite sulla base del genere dei protagonisti principali – *maman* o *boga* – diversificatesi per *modus operandi*, che restano parallele e indipendenti tra loro. Per i motivi summenzionati, la filiera dei *boga* avrebbe netti vantaggi operativi in territorio libico. A causa di ciò e in conseguenza alla ricchezza e al prestigio criminale accumulati nei decenni dalle *grand*/*big maman* (e dalle *small maman* ad esse sottostanti) si è preferito sempre più articolare una forma organizzativa "mista", strutturata in una filiera centrata su quest'ultime e in sub-filiere centrate all'occorrenza sui *boga*. Queste associazioni criminali si mostrano al contempo rigidamente gerarchiche ed organizzativamente flessibili in base alle criticità da superare caso per caso, adeguando compiti e funzioni sugli esecutori e diversificandosi sulla base territoriale d'operazione. La *grand maman* manterrebbe dunque una forte influenza in Nigeria, nella zona di Agadez ed anche nei circuiti delle *connection house*, perdendola invece con l'avvicinamento al territorio libico, dove entrerebbero in gioco i *boga*. Anche questo termine è volutamente generico, al fine di mimetizzare ruoli molto differenti per complicarne l'individuabilità allo sguardo esterno:

«Il *boga* che negozia con i miliziani libici è un membro organico delle strutture criminali nigeriane che riveste una posizione apicale, mentre il *boga* che governa le connection house in Libia o il *boga* che trasporta le donne e gli uomini migranti – paragonabile a un tassista (denominato *trolley* o *pick up man*), cioè un semplice trasportatore – ne hanno decisamente un'altra di natura inferiore […] Così il *boga* che accompagna le donne sulla strada […] oppure il

[294] F. Carchedi, *Vite capovolte*, cit., p. 127.
[295] Ivi, pp. 127-128.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

boga che controlla ed eroga servizi alle donne esercitanti la prostituzione sono figure periferiche svolgenti azioni di supporto con scarso potere decisionale autonomo […] collocate ai primi gradini dell'organizzazione […]»[296].

Anche il profilo sociale delle emigranti risulta essersi diversificato nell'ultimo decennio. Cresce il numero di coloro che sono partite da sole dai propri villaggi e città, senza l'intermediazione delle reti, che rimane comunque il metodo prevalente. È necessario poi differenziare fra chi ha iniziato il proprio percorso migratorio fin dalla Nigeria (più giovani, tra i 16 e i 20 anni, in conformità con la struttura demografica del Paese) e chi invece parte direttamente dalla Libia, dove era immigrata precedentemente al crollo del regime di Gheddafi, dopo il quale si è trovata impossibilitata a rimpatriare o raggiungere un'altra destinazione (più adulte, tra i 23 e i 30 anni). Per coloro che partono dalla Nigeria l'assoggettamento para-schiavistico si avvia fin dall'uscita dal Paese e può non terminare fino alle coste tripoline. In ogni caso, anche qualora le donne partano autonomamente all'arrivo in Libia rimangono spesso coinvolte nelle *connection house*. In queste strutture – in maniera quasi automatica – cadono sotto il controllo dei trafficanti di esseri umani; di gruppi armati perché rapite e internate nelle medesime strutture; o anche di bande improvvisate, che le rapiscono per richiedere riscatti alle famiglie o alle stesse *maman*.

«La situazione di disperazione e sofferenza […] spinge coloro che sono partite da sole […] spesso fuggite da situazioni discriminanti e pericolose, a cercare spontaneamente protezione nelle *connection house* […] e a chiedere a qualche *maman* presente di poter sottostare alla pratica *wodoo*/*ju ju* per sentirsi protetta dalle divinità tradizionali ed entrare in sintonia con le altre donne del gruppo […]. Nella sostanza sono richieste di assunzione di identità socializzanti per contrastare la solitudine e la paura che le sovrasta e le immobilizza […] restando preda di qualsiasi atrocità. […] Anche le donne che erano già in Libia prima del crollo […] "pur di trovare la possibilità di partire accettano di contrarre il debito e sottoporsi al giuramento alle condizioni dettate dalle *maman*, poiché capiscono che soltanto in tal maniera hanno possibilità di espatriare verso le coste italiane"»[297].

Infatti, sia le donne che viaggiano da sole sia coloro che non hanno eseguito alcun giuramento rituale (di solito perché laiche e/o non credenti), giunte alla frontiera libica si ritrovano inevitabilmente a incontrare e venire a patti con i connazionali *boga* o *maman*, allo scopo di orientarsi e supportarsi reciprocamente (in apparenza) durante la fase del viaggio terrestre più pericolosa. Così facendo, queste donne «scivolano progressivamente "nei circuiti della prostituzione che ruotano intorno alle oramai note *connection house* o in quelli caratterizzanti lo sfruttamento lavorativo, o in entrambi i circuiti, in maniera alternata o contemporaneamente"»[298]. È significativo notare come le vittime di tratta nigeriane usino l'espressione *connection house* per riferirsi anche alle case di prostituzione in cui vengono rinchiuse in Italia e in Europa. Ciò avviene

[296] F. Carchedi, *Vite capovolte*, cit., p. 130.
[297] Ivi, pp. 133-134.
[298] Ivi, p. 135.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

soprattutto a danno delle minorenni, che altrimenti rischierebbero di dare troppo nell'occhio in strada. In conclusione, questo quadro serva a comprendere come un numero ingente delle migranti nigeriane arrivi in Italia già con un doloroso bagaglio di esperienze pregresse di abusi e violenze multiple, subìti spesso direttamente da (o con la complicità di) persone e reti con le quali si riconnetteranno nel nostro territorio per venire sfruttate sessualmente. In tale scenario di subordinazione, il territorio libico gioca un ruolo centrale di preparazione pratica, emotiva e psicologica allo sfruttamento[299].

Il viaggio che dalla Nigeria arriva all'Italia ed il ruolo della ritualità tradizionale furono al centro del processo che emanò la prima – pesante – condanna per riduzione in schiavitù nel nostro Paese, conclusosi nel 2000 (dunque quando il reato di tratta ancora non era stato inserito nell'ordinamento italiano) davanti alla Corte d'Assise di Como e raccontato da Grazia Villa, l'avvocata che assistette Rita, ragazza nigeriana protagonista della storia:

> «A seguito della denuncia della mia assistita, supportata da una delle prime associazioni a difesa delle "ragazze di strada" (non si parlava ancora di tratta), ci costituimmo parte civile e, per la prima volta in Italia, illustrammo a un giudice il rito dello *ju-ju* che nella sentenza venne riconosciuto come strumento di superstizione per tenere soggiogata la volontà di un soggetto da parte di chi lo possiede.
>
> Nelle aule di quel tribunale si dipanò l'inedito racconto del viaggio verso l'inferno che prosegue ancora oggi ed è diventato narrazione continua, patrimonio di conoscenza attingibile da tutti, trasformato in "fenomeno", in statistica, in gigantesco affare globale: la tratta, il traffico di esseri umani a scopo sessuale. […]
>
> Oggi […] lo stesso inganno che parte dalla Nigeria per giungere sulle nostre strade fa una lunga tappa nei campi di detenzione in Libia, dove la *svergination*, viene perpetrata con stupri ripetuti»[300].

Riprendendo l'analisi dei contenuti del Rapporto del GRETA, il documento plaude invece alla firma dei 34 Protocolli d'intesa tra le commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e le ONG anti-tratta (aumentati rispetto ai 24 del periodo di riferimento precedente). Come già accennato in precedenza, questi prevedono l'organizzazione di sportelli informativi delle ONG anti-tratta presso le commissioni territoriali, nonché la presenza di tali enti durante i colloqui per la protezione internazionale. Inoltre, alcune commissioni territoriali (ad esempio quella di Bari) hanno istituito cosiddetti *focal points* per la violenza di genere e la tratta di esseri umani, il cui ruolo è monitorare i casi e i dati pertinenti e organizzare incontri informativi. La formazione per i membri delle commissioni territoriali è continuata ad essere organizzata in collaborazione con l'UNHCR nel 2023, in particolare, la Commissione territoriale di Roma ha

[299] Cfr. F. Carchedi, *Vite capovolte*, cit., pp. 123-137; OIM, op. cit.

[300] G. Villa, "Progetti di legge e proposte politiche sulla prostituzione in Italia", in D. Danna, S. Niccolai, L. Tavernini, G. Villa (a cura di), op. cit., p. 121.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

organizzato una formazione sul THB, in collaborazione con l'Agenzia dell'Unione europea per l'Asilo (*European Union Agency for Asylum* - EUAA). Inoltre, sono stati fatti sforzi per migliorare la cooperazione tra i tribunali e il sistema anti-tratta. Ad esempio, il 24 marzo 2023, il Tribunale di Firenze e alcune ONG hanno concluso un Protocollo per l'identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento tra i richiedenti protezione internazionale[301].

Secondo i dati disponibili, una quota importante delle vittime di tratta identificate viene rilevata dalle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, seppur tale porzione si riveli in calo progressivo negli ultimi anni (il 64.6% nel 2019, il 47.2% nel 2020, il 35.6% nel 2021 e il 29.6% nel 2022). Si è passati dalle 5'201 potenziali vittime di tratta pre-identificate dalle commissioni territoriali nel 2019 alle 1'103 del 2022. La progressione non è stata peraltro graduale: tale numero era infatti sceso già a 958 nel 2020. La diminuzione è correlata al decremento complessivo del numero di domande di protezione internazionale in Italia a causa dell'introduzione di politiche migratorie più restrittive. Nelle osservazioni inviate al GRETA, le autorità italiane hanno dichiarato che questo calo è piuttosto legato a un cambiamento nei flussi migratori e a una diminuzione del numero di arrivi via mare di cittadini nigeriani[302].

L'importante lavoro svolto dalle commissioni territoriali nella rilevazione delle potenziali vittime di tratta non può certo essere disconosciuto. Tuttavia, da più parti è stato fatto notare che la variabilità nel territorio nazionale delle capacità d'individuazione e la carenza di sufficiente attenzione verso forme di sfruttamento diverse da quello sessuale. Viene riferito che la rilevazione delle vittime avviene generalmente durante l'audizione davanti alla commissione territoriale o addirittura nel corso della procedura di appello, che può aversi diversi mesi o addirittura anni dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale.

Particolare preoccupazione aveva destato l'adozione di una lista rivisitata dei Paesi soggetti alla procedura accelerata di asilo (cosiddetti "Paesi di origine sicuri") col Decreto del Ministero degli Affari Esteri del 17 marzo 2023[303], che aveva aggiornato la prima lista del 24 settembre 2019[304]. Il nuovo elenco, oltre a rimuovere per ovvie ragioni l'Ucraina, aveva incluso Georgia, Nigeria, Costa d'Avorio e Gambia. Notoriamente, questi ultimi tre Paesi sono tra i principali luoghi d'origine delle vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, soprattutto di coloro che si direzionano verso l'Italia. Tra questi, un altro faceva già parte dell'elenco originario, ossia il Ghana. Tale provvedimento comporta una diminuzione delle garanzie procedurali, quali

[301] Cfr. GRETA, op. cit., parr. 225-227, p. 49.
[302] Cfr. ivi, par. 228, p. 50.
[303] G.U., Serie generale, anno 164°, n. 72, Roma, 25 marzo 2023, *Decreto 17 marzo 2023*.
[304] Ead., Serie generale, anno 160°, n. 235, Roma, 7 ottobre 2019, *Decreto 4 ottobre 2019*.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

l'applicazione di procedure accelerate per l'esame della domanda di asilo dei richiedenti provenienti dagli Stati ricompresi nella lista da parte delle commissioni territoriali e, in caso di rigetto della stessa, la possibilità di essere allontanati dal territorio nazionale in pendenza del ricorso all'autorità giurisdizionale. La qualifica è inoltre uno dei presupposti per l'applicazione delle cosiddette "procedure di frontiera", che prevedono il trattenimento di fatto automatico dei richiedenti asilo. Come evidente, ciò rischia di limitare nella sostanza la capacità di rilevazione di potenziali vittime nel corso della procedura di asilo. Sono previste deroghe, differenziate per Paese, per alcune categorie di persone particolarmente a rischio di persecuzione, torture o altri atti inumani e degradanti, e tra queste spesso rientrano le vittime di tratta (o in generale le persone LGBTIQ+ o le donne perché vulnerabili, ad esempio, a violenza di genere o nello specifico alla pratica delle mutilazioni genitali), specialmente nei casi delle nazioni africane. Ma ciò richiede ovviamente come presupposto che le categorie vulnerabili vengano identificate come tali, e la velocizzazione della valutazione delle domande d'asilo non facilita certamente questo compito[305]. Il 7 maggio scorso la lista dei Paesi sicuri è stata aggiornata ancora una volta[306], non depennando alcuno dei Paesi precedentemente inseriti bensì aggiungendone altri, tra cui Camerun, Colombia e Perù, per i quali si potrebbe riproporre il discorso di poco fa riguardo all'origine delle vittime di tratta sfruttate sessualmente sul nostro territorio[307].

Solo pochi mesi dopo, con il Decreto-legge n. 158 del 23 ottobre 2024[308], l'elenco è stato aggiornato per un'ultima volta[309]. Risulta la rimozione di Camerun, Colombia e soprattutto Nigeria, che possono essere accolte positivamente. Tra le due modifiche era peraltro intervenuta una sentenza della CGUE del 4 ottobre[310], la quale ha chiarito che, per la designazione di Paese sicuro è necessario che la situazione di sicurezza sia diffusa in tutto lo Stato, senza eccezioni di porzioni di territorio o di determinate categorie di persone dalla presunzione di sicurezza[311]. Il

[305] ASGI | Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, *Accesso civico ASGI: le schede dei Paesi di origine "sicuri" – 2023*, 18 maggio 2023, https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/accesso-civico-asgi-le-schede-dei-paesi-di-origine-sicuri/, consultato in data 14 febbraio 2025.

[306] Ead., *Accesso civico ASGI: le schede dei Paesi di origine "sicuri"*, 19 giugno 2024, https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/accesso-civico-asgi-le-schede-dei-paesi-di-origine-sicuri-2/, consultato in data 14 febbraio 2025.

[307] G.U., Serie generale, anno 165°, n. 105, Roma, 7 maggio 2024, *Decreto 7 maggio 2024*.

[308] Ead., Serie generale, anno 165°, n. 249, Roma, 23 ottobre 2024, *Decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158*.

[309] La lista completa e attualmente in vigore dei "Paesi di origine sicuri" è la seguente: Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa d'Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia.

[310] Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), *sentenza C-406/22*, 4 ottobre 2024.

[311] Cfr. Redazione Questione Giustizia, *Sentenza del 4 ottobre 2024 della Grande sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (causa C-406/22)*, 7 ottobre 2024, https://www.questionegiustizia.it/articolo/sentenza-del-4-ottobre-2024-della-grande-sezione-della-corte-di-giustizia-dell-unione-europea-causa-c-406-22, consultato in data 14 febbraio 2025; ASGI, *La nuova "lista dei paesi sicuri" e lo svuotamento del diritto di asilo*, 5 novembre 2024,

quadro attuale rimane quindi ancora ampiamente criticabile, come dimostrato in questi ultimi mesi da alcune disapplicazioni del decreto e rinvii alla CGUE effettuate dai tribunali italiani:

«Significativo è che per 11 dei 19 Paesi inclusi le informazioni consultate dai Ministeri nel mese di maggio riportavano diffuse persecuzioni fondate sul genere, l'orientamento sessuale e l'identità di genere, tanto da fare raccomandare agli stessi Ministeri l'esclusione delle persone a rischio di subirle dall'applicazione del decreto. Alcuni dei Paesi designati quali sicuri non figurano in nessun'altra delle liste adottate dagli altri Stati membri dell'UE. Inoltre, i paesi inclusi nella lista coincidono con gli Stati da cui proviene il maggior numero di richiedenti asilo in Italia. Risulta dunque evidente la finalità di assoggettare la maggior parte dei richiedenti alla procedura accelerata di frontiera e al possibile confinamento nei centri albanesi, rendendo tale procedura, di fatto, la norma.

[…]

I 19 Paesi inclusi nella lista non sono sicuri o quantomeno non lo sono per tutt3 l3 loro cittadin3. La loro inclusione comporta per le persone provenienti da tali Paesi e in cerca di protezione perché già vittime di tratta, violenza di genere o persecuzione fondata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere un'ulteriore grave violazione, che si concretizza nel mancato accesso all'esercizio di un diritto fondamentale quale è il diritto di asilo o, nella peggiore delle ipotesi, nella privazione della loro libertà personale e nel trasferimento in un Paese terzo prima ancora di potere rivendicare tale diritto»[312].

Spostandoci sul fronte dei Paesi non sicuri, si rileva invece che, a seguito dello scoppio del conflitto russo-ucraino, il DPO e il Numero Verde Antitratta hanno avviato un progetto specifico destinato ai cittadini ucraini a rischio di tratta di esseri umani, principalmente focalizzato sulla prevenzione[313].

Le autorità italiane dichiarano di continuare a prestare attenzione all'identificazione delle potenziali vittime di tratta in mare, nei punti di sbarco e nei centri di accoglienza (*hotspots*). Su questa linea il progetto PASSIM (primissima assistenza sanitaria in mare), finanziato dall'AMIF (*Asylum, Migration and Integration Fund*), prevede la presenza di mediatori culturali dell'OIM e di un *team* sanitario del Corpo Italiano di Soccorso dell'Ordine di Malta a bordo delle imbarcazioni della Guardia costiera italiana, con l'obiettivo di fornire assistenza medica di emergenza e garantire una precoce identificazione delle vulnerabilità. Tuttavia, dalle informazioni pervenute al GRETA risulta che, durante la fase critica dell'operazione di soccorso, la priorità viene data agli aiuti umanitari, mentre l'identificazione di potenziali vittime di tratta viene rimandata a una fase

https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/la-nuova-lista-dei-paesi-sicuri-e-lo-svuotamento-del-diritto-di-asilo/, consultato in data 14 febbraio 2024.

[312] ASGI, *La nuova "lista dei paesi sicuri" e lo svuotamento del diritto di asilo*, cit.

[313] Cfr. GRETA, op. cit., parr. 229-230, p. 50.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

successiva, quando i migranti sono sbarcati nel territorio italiano e affidati alla Polizia di Stato che gestisce i centri d'accoglienza[314].

Dal gennaio 2023, un nuovo Codice di condotta obbligatorio per le operazioni SAR nel Mediterraneo Centrale (Decreto legislativo n. 1 del 2023[315]) si applica alle operazioni condotte dalle ONG. Il documento stabilisce che le imbarcazioni che hanno effettuato un salvataggio devono raggiungere il porto assegnato per lo sbarco senza indugi. Secondo il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa il dispositivo, limitando l'assistenza salvavita delle ONG – anche per quanto riguarda il salvataggio e l'individuazione di potenziali vittime di tratta tra i migranti – rischia di essere in contrasto con gli obblighi dell'Italia in base al diritto internazionale e ai diritti umani[316].

Oggetto di grande critica è anche la continuazione dei respingimenti (*pushbacks*) dall'Italia verso la Grecia, che impediscono l'individuazione delle vittime di tratta tra i migranti irregolari e i richiedenti asilo e sollevano gravi preoccupazioni riguardo alla conformità dell'Italia con alcune obbligazioni della Convenzione di Varsavia, inclusi gli obblighi di identificazione e assistenza delle vittime di tratta, nonché quelli relativi alla conduzione di una valutazione del rischio pre-rimpatrio nell'ottica di garanzia del rispetto dell'obbligo di non respingimento. Si ricordi che Roma ed Atene sono già state condannate per la pratica dei *pushbacks* dalla Corte europea dei diritti dell'uomo più di un decennio fa[317].

Continuano a sussistere importanti dubbi in merito alle capacità del sistema di accoglienza italiano di contribuire all'identificazione delle vittime di tratta, considerando l'aumento del numero di arrivi ogni anno. Secondo un rapporto dell'UNHCR, molte donne e ragazze che arrivano tramite la Libia sono con tutta probabilità vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale. In altri casi, invece, migranti che non sono riusciti a pagare i loro trafficanti sono stati venduti per sfruttamento lavorativo o sessuale, o trattenuti in schiavitù per debiti[318].

L'identificazione risulta particolarmente difficile nei punti di sbarco e negli *hotspots* a causa delle difficoltà nel condurre colloqui confidenziali con potenziali vittime senza la presenza dei loro trafficanti, e della mancanza di mediatori culturali. Inoltre, a causa della carenza di posti nel SAI, molti migranti rimangono in centri temporanei dove si ritiene che vi siano meccanismi insufficienti

[314] Cfr. GRETA, op. cit., par. 231, p. 50.
[315] G.U., Serie generale, anno 164°, n. 1, Roma, 2 gennaio 2023, *Decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1*.
[316] Cfr. GRETA, op. cit., par. 232, p. 50.
[317] Cfr. ivi, par. 233, pp. 50-51; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia, Ricorso n. 16643/09, sentenza*, 21 ottobre 2014.
[318] Cfr. GRETA, op. cit., par. 235, p. 51.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

di *referral* con gli enti anti-tratta, una capacità limitata del personale di identificare potenziali vittime, nonché la mancanza di mediatori culturali e di servizi per persone con vulnerabilità specifiche. Nei centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) persistono problemi di accesso per le ONG anti-tratta (solo due degli 11 CPR lo permettono) e l'analisi dei rischi di *trafficking* o *re-trafficking* al momento del rimpatrio si rivela scarsa. Queste profonde criticità rischiano di venire ulteriormente amplificate dall'adozione del Decreto del Ministro dell'Interno del 14 settembre 2023[319], che obbliga i richiedenti asilo a pagare un deposito di 5'000 euro per evitare di essere trasferiti in un centro di detenzione durante la fase di appello della loro richiesta di asilo, dato che la maggior parte di loro non sarà in grado di farlo[320].

Addizionalmente a questo, l'11 aprile 2023 la dichiarazione dello stato di emergenza[321] (della durata di sei mesi) «in conseguenza dell'eccezionale incremento dei flussi di persone migranti in ingresso sul territorio nazionale attraverso le rotte migratorie del Mediterraneo»[322] ha portato alla creazione di nuove strutture per l'accoglienza e l'elaborazione delle domande di protezione internazionale, sotto la responsabilità del Ministero dell'Interno. Viste le ragioni della loro istituzione, si teme che in queste strutture non venga prestata sufficiente attenzione all'identificazione delle vittime di tratta, dando priorità invece all'accelerazione delle procedure di rimpatrio. Le autorità italiane, dal canto loro, sostengono invece che la deroga prevista dallo stato di emergenza non influenzi le tutele riservate all'accoglienza delle persone vulnerabili, comprese le vittime di tratta, e che la valutazione della vulnerabilità venga sempre effettuata. Dalla sua prima dichiarazione, lo stato di emergenza è stato prorogato per ben tre volte, di sei mesi in sei mesi (rispettivamente ottobre 2023[323], aprile 2024[324] e lo scorso ottobre[325]), ed è tutt'oggi in vigore. Non resta che vedere cosa accadrà il prossimo aprile, al raggiungimento del teorico limite della durata di due anni posto dalla legge. Per ora può pacificamente riscontrarsi – in ambito migratorio come purtroppo avviene per molti altri – una tendenza governativa alla "normalizzazione dell'emergenza", la quale il più delle volte si rivela propedeutica, piuttosto che

[319] Cfr. G.U., Serie generale, anno 164°, n. 221, Roma, 21 settembre 2023, *Decreto 14 settembre 2023*.
[320] Cfr. GRETA, op. cit., par. 236, p. 51.
[321] G.U., Serie generale, anno 164°, n. 106, Roma, 8 maggio 2023, *Delibera del Consiglio dei Ministri 11 aprile 2023*.
[322] Ibidem.
[323] Ead., Serie generale, anno 164°, n. 240, Roma, 13 ottobre 2023, *Delibera del Consiglio dei Ministri 5 ottobre 2023*.
[324] Ead., Serie generale, anno 165°, n. 122, Roma, 27 maggio 2024, *Delibera del Consiglio dei Ministri 9 aprile 2024*.
[325] Ead., Serie generale, anno 165°, n. 264, Roma, 11 novembre 2024, *Delibera del Consiglio dei Ministri 10 ottobre 2024*.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

alla gestione di un fenomeno realmente emergenziale, all'allargamento delle maglie d'azione dell'esecutivo.

Tra le poche indicazioni positive vi è la netta diminuzione – prossima all'azzeramento – del numero dei rimpatri forzati di donne nigeriane, oggetto di preoccupazione nei precedenti rapporti del GRETA, passati da 146 nel 2018 a 2 nel 2021[326]. In definitiva, il giudizio degli esperti sull'interazione del sistema anti-tratta con il sistema di accoglienza – e complessivamente con la linea gestionale del fenomeno migratorio – in Italia è duramente negativo:

«GRETA esprime preoccupazione per il fatto che le misure restrittive in materia di immigrazione adottate dalle autorità italiane nel corso degli anni abbiano favorito un clima di criminalizzazione dei migranti, a scapito della protezione dei più vulnerabili, con la conseguenza che molte potenziali vittime di tratta non denuncino la loro situazione per paura di detenzione e deportazione, compromettendo così l'efficace rilevamento e identificazione delle vittime»[327].

Focalizzandoci invece sulle capacità specifiche del sistema anti-tratta, in particolare sul piano abitativo, esse paiono essere comunque insufficienti a far fronte alla mole di necessità e soggetti bisognosi di assistenza presenti sul nostro territorio. A fine 2023, il numero totale di posti di alloggio per le vittime forniti dai progetti finanziati dal DPO era di 1'256, distribuiti in un totale di 369 strutture di diversi tipi (accoglienza di emergenza, prima e seconda accoglienza). L'accoglienza di emergenza e la prima accoglienza comprendono rifugi di emergenza e appartamenti protetti. La seconda accoglienza (dedicata a un tipo di vita semi-autonoma) include abitazioni protette, edilizia popolare, alloggi d'inclusione e strutture per genitori e figli conviventi (particolarmente necessari in considerazione dell'aumento avutosi delle madri vittime di tratta). Non tutte le strutture hanno una distinzione di genere. Dei posti totali, 409 sono specificamente destinati alle donne, 155 agli uomini, 34 alle persone *transgender* e 44 ai bambini. Sul lato dell'assistenza sanitaria, secondo i riscontri di svariate ONG, esistono barriere sistemiche nell'accesso alle cure sanitarie (inclusa l'assistenza psichiatrica). La situazione sarebbe particolarmente peggiorata a partire dalla pandemia di COVID-19[328].

L'aumento dei finanziamenti disponibili per i progetti assistenziali e la disponibilità di più posti alloggio (inclusi quelli destinati agli uomini e alle persone *transgender*) sono certamente un dato positivo, ma insufficiente. L'approccio basato sul finanziamento del DPO dei progetti degli enti anti-tratta è lodevole, ma nell'opinione degli esperti «ha delle limitazioni e quindi dovrebbe essere

[326] Cfr. GRETA, op. cit., parr. 237-238, p. 52.
[327] Trad. da ivi, par. 239.
[328] Cfr. ivi, parr. 244-245, 250, pp. 53, 55.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

presa in considerazione una modalità di finanziamento più sostenibile»[329]. La durata limitata a 17 mesi, peraltro, costituisce un aspetto di debolezza per i progetti stessi, poiché tale periodo spesso non è sufficientemente lungo per permettere la piena riabilitazione ed integrazione sociale delle vittime[330].

In questa fase s'inserisce peraltro la mancanza di una previsione legale espressa del diritto a un periodo di recupero e riflessione, menzionato solamente in documenti di valore raccomandatorio, come le linee guida, il che aumenta i rischi per le vittime di essere deportate e di non avere il tempo necessario per riprendersi dal trauma subìto e prendere una decisione informata sulla possibile collaborazione con le autorità. La circostanza per cui poi le vittime riescono ad accedere a un periodo *de facto* di recupero e riflessione tramite la procedura di asilo non può essere ritenuta sufficiente, poiché non tutte le vittime di tratta sono in diritto né disposte ad inoltrare tale domanda. Il numero di persone che ha potuto usufruire del periodo di recupero e riflessione è oltretutto diminuito nel corso degli anni recenti, da 956 soggetti nel 2018 a 706 nel 2021[331].

Per quanto riguarda coloro a cui viene riconosciuto un permesso di soggiorno per casi speciali, allarmante è la progressivamente sempre più scarsa provenienza dal "percorso sociale" (erano 40 nel 2019, sono diventati 9 nel 2022). La via prevalente continua ad essere il "percorso giudiziario", con numeri a volte di molto superiori (77 vittime ne hanno beneficiato nel 2019, 43 nel 2022). La quantità complessiva di titoli rilasciati continua comunque ad essere molto bassa, soprattutto se confrontata con il numero di vittime straniere senza permesso di soggiorno che partecipano ai progetti previsti dal Programma unico. Le Questure continuano a interpretare restrittivamente le condizioni di "sfruttamento grave" e "pericolo concreto" previste dall'art. 18 TUI, e richiedono una descrizione molto dettagliata dell'esperienza di tratta vissuta dalla vittima. Ci sono anche casi in cui vengono considerati requisito necessario la cooperazione della vittima nonché un parere positivo dalla procura, anche quando la domanda viene presentata tramite il percorso sociale, che in punto di diritto non li richiederebbe. Inoltre, i tempi di attesa per il rilascio dei permessi restano lunghi (superiori a un anno in alcune regioni) e si manifestano difficoltà nella conversione dei titoli in permessi di lavoro al termine della loro durata. Durante quest'attesa le vittime non possono lavorare legalmente, il che compromette la loro effettiva inclusione lavorativa e sociale[332].

Le difficoltà sovraesposte spiegano perché più del 60% delle vittime di tratta faccia richiesta ogni anno della protezione internazionale, rispetto al solo 10% per il permesso di soggiorno per

[329] Trad. da GRETA, op. cit., par. 253, p. 55.
[330] Cfr. ibidem.
[331] Cfr. ivi, parr. 267, 269, p. 58.
[332] Cfr. ivi, par. 277, p. 60.

casi speciali. Dei richiedenti, 370 hanno ottenuto lo status di rifugiato o un'altra forma di protezione internazionale nel 2019, 307 nel 2020 e 214 nel 2021. Questa preferenza si spiega anche considerando la possibilità di ottenere un permesso di più lunga durata (cinque anni contro sei mesi). Del resto, essendo questa una tendenza storicamente cronicizzata, ne è derivata una giurisprudenza consolidata riguardo al riconoscimento dello status di rifugiato alle vittime di tratta, in particolare alle donne soggette allo sfruttamento sessuale[333].

Un certo numero di vittime tenta la via del rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale, ma essa è stata resa più ardua dal Decreto legislativo n. 20 del 2023, il quale ha limitato la possibilità di concedere tale titolo di soggiorno alle situazioni in cui l'allontanamento dal territorio italiano comporterebbe il rischio di esporre la persona interessata a torture o trattamenti inumani o degradanti. In generale, comunque, anche la lavorazione delle domande d'asilo richiede mediamente tempi irragionevolmente lunghi, causando, come effetto indiretto, situazioni di vittimizzazione secondaria[334].

Riassumendo, si rendono necessari miglioramenti sotto vari aspetti del nostro sistema-Paese nell'azione di contrasto alla tratta di esseri umani. Innanzitutto, bisogna potenziare i meccanismi e le procedure di rilevazione ed identificazione delle vittime di tratta per le diverse forme di sfruttamento, tra i migranti presso tutte le frontiere, nelle strutture di accoglienza e nei centri di detenzione per migranti, non solo nei confronti di coloro che provengono da Paesi terzi, ma anche dei cittadini italiani e dell'Unione europea. Ciò dovrebbe avvenire in maniera proattiva, fornendo risorse, capacità, assistenza e formazione sufficienti a tutti i professionisti coinvolti e rispettando il principio di non respingimento, in particolare sincerandosi che le valutazioni del rischio pre-rimpatrio prima di tutte le espulsioni forzate dall'Italia considerino pienamente i rischi di *trafficking* o *re-trafficking*.

Le normative applicabili alle ONG che svolgono operazioni di ricerca e soccorso dovrebbero consentire loro di rilevare potenziali vittime di tratta, e quelle specializzate nell'identificazione dovrebbero avere accesso regolare alle strutture di accoglienza per i richiedenti asilo, i titolari di protezione internazionale, ai centri di detenzione per migranti e alle carceri.

Sotto il piano tutelare ed assistenziale, vanno compiuti ulteriori sforzi per garantire alle vittime reali o presunte di tratta l'accesso alle cure sanitarie, compresi in particolar modo i diritti riproduttivi, come l'aborto sicuro e legale. Il tema della salute fisica delle migranti sessualmente

[333] Cfr. GRETA, op. cit., par. 279, p. 60.
[334] Cfr. ivi, parr. 280-281.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

sfruttate è raramente preso in considerazione nel dibattito pubblico e nella letteratura scientifica, poiché spesso ridotto alle dimensioni dei danni emotivi e psicologici. Finiscono così per essere ignorati tutti quegli aspetti particolarmente gravanti sul benessere delle persone che si prostituiscono.

In primis le condizioni lavorative, ovvero le caratteristiche dell'ambiente fisico (esercitare in strada, in piedi, anche al freddo, sotto al vento o alla pioggia e senza i vestiti appropriati, oppure in luoghi al chiuso in assenza di riscaldamento o condizioni igieniche adeguate), i ritmi di lavoro (lunghi periodi di tempo, ad ogni ora del giorno e soprattutto della notte), la cattiva e scarsa alimentazione o l'obbligo di lavorare anche in malattia o in situazioni di salute precarie, senza possibilità di scegliere cosa sia meglio per sé, contenendo il numero di ore lavorate, la quantità di clienti o semplicemente riposandosi. Si manifesta spesso poi l'abuso di alcol o sostanze (cocaina soprattutto), per due ordini principali di motivi: rendere il lavoro più sopportabile offuscando la mente oppure, per coloro che esercitano nei locali, dover indurre la clientela al consumo. Vi è poi la violenza fisica, agìta dagli sfruttatori ma più frequentemente di quanto si possa immaginare anche dalla clientela.

Ovviamente diffuse sono le malattie sessualmente trasmissibili, per due ragioni primarie, che fanno capo ancora una volta ai due versanti d'interlocuzione delle vittime. Da un lato gli sfruttatori i quali, qualora si tratti di "fidanzati", anche per rimarcare il proprio controllo e possesso, obbligano le persone prostituite a non utilizzare alcun tipo di protezioni, il che rappresenta un problema dal momento che non solo le vittime, ma gli sfruttatori stessi hanno solitamente rapporti con più persone. Dall'altro lato vi sono i clienti, che spesso chiedono di non usare precauzioni, cercano di toglierle o sono disposti a pagare di più per poterlo fare, il che pone in una posizione complicata le prostitute, specie se hanno necessità di guadagnare maggiormente. In ultimo, ma non per importanza, è necessario ricordare la diffusione di gravissime pratiche "mediche" fuori controllo:

> «In caso di malessere o malattia, chi sfrutta (quale che sia la nazionalità) non vuole sentire ragioni: il lavoro viene prima di tutto. Difficilmente i medici vengono consultati, le medicazioni sono improvvisate e in ospedale ci si va solo quando non ci sono alternative. E anche nei rari casi di ospedalizzazione, chi sfrutta fa pressione affinché la donna chieda di essere dimessa anche contro il parere dei dottori, per poter tornare immediatamente al lavoro. […]
>
> In caso di malattia o infortunio non c'è tempo da perdere e rivolgersi alle strutture sanitarie può essere rischioso, di conseguenza prevale la tendenza a medicamenti casalinghi e a rimedi improvvisati, che possono rivelarsi molto pericolosi nel caso, per esempio, dei molti aborti clandestini riferiti […]»[335].

[335] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., pp. 141-142.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Le interruzioni di gravidanza sono spesso multiple (anche fino a dieci), clandestine, eseguite in condizioni non sicure e contro la volontà delle vittime. Sul tema delle terribili condizioni vissute da coloro che portano avanti (o terminano) una gravidanza nel mondo della tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale ci basti riproporre qui alcune parti del racconto di vita di una donna albanese, riportato originariamente da Emanuela Abbatecola:

«[…] ho comprato un test di gravidanza […] e ho visto che ero incinta e dopo tre giorni avevo avuto delle emorragie non potevo stare a piedi dal mal di pancia, praticamente stavo avendo un aborto spontaneo e questo "poliziotto" [nome gergale per indicare il fidanzato albanese] sapeva benissimo che mi faceva male la pancia. Mi sentiva piangere per telefono, sentiva che non ce la facevo a mettere la salvietta dentro perché già mi faceva male, pensa un po' se mettevo la salvietta e un altro voleva far sesso… già la pancia che faceva male poi la salvietta che toccava l'utero, quindi un dolore là insopportabile. Quindi in quel periodo facevo l'impossibile per non andare al lavoro e lui faceva l'impossibile per mandarmi al lavoro. Diceva: "Al boss non interessa proprio niente se tu sei incinta hai dato la tua parola hai promesso di darci 10'000 euro per avere i documenti quindi e quei 10'000 euro chi li paga? Non mi interessa che sei rimasta incinta, colpa tua se sei rimasta incinta, vai a lavorare!" Quindi praticamente la colpa era mia perché non avevo 15 euro per comprare la pillola perché tutti i soldi li avevo dati a lui»[336].

L'Italia dovrebbe valutare le esigenze di finanziamento dei programmi di assistenza alle vittime di tratta e adattare le rispettive risorse, garantendo che ci siano sufficienti posti di accoglienza per donne, uomini e persone *transgender*. Lo stesso dovrebbe avvenire in favore di quei richiedenti asilo potenziali vittime di *trafficking*. La durata dei progetti, inoltre, andrebbe adattata alle esigenze individuali e alla vulnerabilità delle vittime, al fine di consentirne la piena e vera riabilitazione ed integrazione.

Bisogna garantire l'accesso all'assistenza legale gratuita non appena ci siano motivi ragionevoli per ritenere che una persona sia vittima di tratta, e prima che essa debba decidere se cooperare o meno con le autorità o fare qualsiasi tipo di dichiarazione ufficiale. Inoltre, tale tutela non deve dipendere dalla prova della mancanza di mezzi finanziari per pagare un avvocato e/o dallo status di soggiorno della vittima. Per questo motivo, il gratuito patrocinio in questione deve ricevere finanziamenti sufficienti, anche quando fornito da avvocati d'ufficio o appartenenti alle ONG, e l'Ordine degli Avvocati dovrebbe offrire formazione specializzata a coloro che assistono e rappresentano vittime di tratta.

Il supporto psicologico e la mediazione culturale garantiti dai progetti anti-tratta possono considerarsi adeguati, ma le autorità italiane dovrebbero assicurare che vengano estesi omogeneamente a tutto il sistema di accoglienza, comprese le strutture per richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale, in modo da non operare discriminazioni nei confronti

[336] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., pp. 139-140.

delle vittime di tratta che vi vengono ospitate e aiutarle tutte in egual misura a superare il trauma, ottenere un recupero duraturo e raggiungere l'inclusione sociale.

Sul piano investigativo, i reati di tratta di esseri umani devono essere indagati in modo proattivo e tempestivo, indipendentemente dalla presentazione di una denuncia da parte della vittima, facendo uso di tutte le possibili prove, comprese quelle raccolte tramite mezzi investigativi speciali, prove finanziarie e prove digitali, in modo da ridurre la dipendenza dalle testimonianze delle persone offese.

Nell'ambito dei procedimenti penali, è necessario garantire che i reati di tratta di esseri umani siano perseguiti come tali ogni volta che le circostanze di un caso lo consentano, indipendentemente dal fatto che la questione coinvolga un'organizzazione criminale, che la vittima abbia acconsentito allo sfruttamento o che non vi fosse un elemento di transnazionalità. A tal fine, bisogna sviluppare ulteriormente la formazione di investigatori, pubblici ministeri e giudici sul reato di tratta, in particolare sugli elementi costitutivi del crimine, sulle sue differenze con altri correlati e sulle specificità della tratta a seconda delle modalità di sfruttamento.

I procedimenti penali per tratta di esseri umani dovrebbero condurre a condanne efficaci, proporzionate e dissuasive. Il patteggiamento dovrebbe essere utilizzato solo in via eccezionale, poste le adeguate salvaguardie, quando la riduzione della pena è chiaramente superata dai vantaggi offerti dall'accordo di patteggiamento (da indicare nella decisione giudiziaria che lo approva) e questo non è in alcun modo pregiudizievole per i diritti delle vittime, incluso il loro accesso al risarcimento. In generale, le procedure giudiziarie per tratta dovrebbero avere una durata ragionevole, in conformità con la giurisprudenza sovranazionale in materia.

Maggiori sforzi andrebbero compiuti dall'Italia per garantire un accesso effettivo alla compensazione economica per tutte le vittime di tratta, in particolare:

- informandole del diritto al risarcimento e delle procedure da seguire, sviluppando le capacità dei professionisti legali per supportarle nelle richieste e includendo il tema nei programmi di formazione per le forze dell'ordine, i pubblici ministeri e i giudici;
- sfruttando appieno le disposizioni legali e i meccanismi di cooperazione internazionale esistenti per identificare e sequestrare i beni degli imputati e/o dei condannati;
- garantendo che le vittime possano ottenere una decisione sul risarcimento nell'ambito del procedimento penale entro un termine ragionevole;

- rendendo il Fondo per le misure anti-tratta effettivamente accessibile alle vittime e rivedendo l'importo massimo elargito dallo Stato in modo tale che corrisponda al danno effettivo subìto;
- raccogliendo dati e pubblicando statistiche sulle suddette compensazioni economiche.

Dal punto di vista del diritto sostanziale, la legge italiana dovrebbe sancire espressamente:

- l'irrilevanza del consenso della vittima di tratta allo sfruttamento;
- l'esistenza di un periodo di recupero e riflessione, che venga garantito alle vittime a prescindere dalla loro eventuale collaborazione con le autorità o dall'inoltro della domanda di protezione internazionale o della richiesta d'asilo;
- il principio di non punibilità delle vittime di tratta per il coinvolgimento in attività criminose o il compimento di infrazioni amministrative, nella misura in cui siano state costrette a farlo ed indipendentemente, anche in tal caso, dalla loro collaborazione con le indagini;
- la criminalizzazione dell'utilizzo dei servizi oggetto di sfruttamento da parte di coloro che siano consapevoli della condizione di vittima di tratta della persona che li offre.

Nonostante siano stati fatti grandi passi avanti per la specializzazione dei professionisti nella gestione dei casi di tratta di esseri umani, il sistema italiano antitratta dovrebbe sviluppare ulteriormente la formazione di tutte le professionalità rilevanti nel campo (forze dell'ordine, pubblici ministeri, giudici, avvocati, ispettori del lavoro, assistenti sociali, personale degli uffici immigrazione, diplomatico-consolare, sanitario e per la tutela dei minori), garantendo che sia sistematica e periodicamente aggiornata.

Va in parte anche riformato il sistema istituzionale anti-tratta, dal momento che non riflette la chiara distinzione esplicitata nella Convenzione di Varsavia tra meccanismo nazionale di coordinamento e Relatore nazionale né i necessari princìpi di indipendenza e autonomia. Nel ruolo di Relatore, infatti, andrebbe designata un'organizzazione separata o un altro meccanismo indipendente per monitorare le attività di contrasto alla tratta messe in campo dalle istituzioni statali e formulare raccomandazioni alle persone ed istituzioni coinvolte. Inoltre, le autorità italiane dovrebbero introdurre una valutazione indipendente dell'attuazione del Piano d'azione nazionale contro la tratta, intesa quale strumento di verifica dell'impatto delle attività e pianificazione di future politiche e misure in materia.

Infine, è necessario adottare provvedimenti per garantire che la cooperazione internazionale nell'ambito delle misure alle frontiere sia realmente finalizzata a prevenire e rilevare la tratta di

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

esseri umani, e sospendere l'applicazione del Memorandum con la Libia[337]. Alle raccomandazioni del Gruppo di esperti si è unito poi anche il Comitato delle Parti della Convenzione di Varsavia[338]. Il Governo italiano avrà ora tempo di rispondere alle questioni sollevate fino al 21 giugno 2026[339].

In aggiunta a quanto sistematicamente raccomandato dal Gruppo di esperti, e in virtù di quanto esposto nel corso della presente disamina riguardo alle criticità dell'art. 18 TUI e del sistema di permessi per casi speciali ivi regolato, sotto il profilo delle misure legislative:

«bisognerebbe considerare la questione dell'attualità del pericolo in modo ampio, prestando attenzione alle situazioni di vulnerabilità da valutare caso per caso, anche sulla base di un importante orientamento giurisprudenziale in materia di protezione umanitaria che ha estesamente argomentato in merito alla condizione di vulnerabilità meritevole di protezione da parte del nostro ordinamento. Le presunte vittime di sfruttamento e di tratta dovrebbero inoltre fruire di un permesso di soggiorno di almeno due anni, e l'accesso ai programmi ex art. 18 dovrebbe essere un loro diritto indipendentemente dalla denuncia o dalla collaborazione con le forze dell'ordine»[340].

7) I dati del SIRIT, le mappature nazionali della prostituzione di strada, le attività di contatto e le ultime iniziative governative sul tema della tratta.

In chiusura di questo capitolo, si vogliono presentare i dati più recenti disponibili nel Sistema SIRIT, elaborati a cura del Numero verde antitratta, e disponibili sul suo archivio storico informatizzato, che li rilascia annualmente dal 2017, anno del suo avvio[341]. Questi si riferiscono ai primi tre trimestri del 2024 (periodo 1° gennaio - 30 settembre) e sono stati estrapolati lo scorso 9 ottobre. Le informazioni pubblicate riguardano tre categorie di soggetti: le nuove persone valutate; le nuove persone emerse e prese in carico; le persone assistite dai progetti antitratta. Come specificato nei documenti che li riportano, i dati possono considerarsi provvisori e suscettibili di variazioni, dal momento che dipendono dagli inserimenti effettuati dagli enti anti-tratta all'interno del SIRIT, i quali possono non avvenire in tempi immediati. Le cifre, pertanto, potrebbero rivelarsi

[337] Cfr. GRETA, op. cit., pp. 61-68.

[338] Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, *Recommendation CP/Rec(2024)05*, 21 June 2024.

[339] Council of Europe, *Action against Trafficking in Human Beings*, https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/italy1, consultato in data 14 febbraio 2025.

[340] L. Palumbo, S. Romano, op. cit., p. 81.

[341] Cfr. DPO, *Politiche e attività | Tratta degli esseri umani e grave sfruttamento | Archivio storico SIRIT*, https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/tratta-degli-esseri-umani-e-grave-sfruttamento/archivio-storico-sirit/, consultato in data 15 febbraio 2025; id., *Politiche e attività | Tratta degli esseri umani e grave sfruttamento | Studi e statistiche*, https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/tratta-degli-esseri-umani-e-grave-sfruttamento/studi-e-statistiche/, consultato in data 15 febbraio 2025.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

superiori a quanto riportato, ma mai inferiori: più avanzata la data di estrapolazione, maggiore l'attinenza alla realtà.

Nel periodo di riferimento sono state effettuate 2'022 nuove valutazioni, di cui 1'051 hanno riguardato donne, 913 uomini e 58 persone transessuali (categoria che il Sistema SIRIT ha il merito di identificare dalla sua creazione). Si conferma dunque la tendenza all'equilibrio tra i generi (52% contro 45.2%) che si va riscontrando negli ultimi anni. Netta è la prevalenza dei soggetti maggiorenni (95.2%)[342]. Tra i Paesi d'origine (71 in totale) permane la predominanza storica della Nigeria (469 casi, corrispondenti al 23.2% del totale), le cui valutazioni raddoppiano quelle di Costa d'Avorio e Marocco (227 per entrambe, 11.2%). Completano le prime dieci posizioni di questa graduatoria Bangladesh (9%), Tunisia (6.3%), Pakistan (6%), India (5%), Camerun (3.1%), Egitto e Brasile (2.5% ciascuno). Le altre 61 nazionalità compongono quasi un quinto (19.8%) di tutte le nuove valutazioni. I dati SIRIT disaggregano in modo molto più dettagliato gli ambiti di sfruttamento rispetto ad Eurostat, considerando anche alcune fasi e status per così dire qualitativo-temporali in cui possono trovarsi i soggetti, come quello di "collaboratore di giustizia", persona "destinata allo sfruttamento" o di "potenziale persona trafficata", a motivo del fatto che in questo momento, relativo ai primi contatti con i soggetti in questione, gli operatori non si sono ancora accertati della loro qualificazione quali vittime di tratta, che avviene successivamente[343]. È proprio quest'ultima categoria a prevalere (703 casi: 36.1%), davanti ai casi di sfruttamento lavorativo (20.3%), sessuale (309 soggetti: 15.3%) e a coloro destinati allo sfruttamento (13.9%). Le altre tipologie si collocano invece tutte in uno spettro inferiore a uno o due punti percentuali.

Anche la disaggregazione per soggetto segnalante è qualitativamente molto variegata[344]. Più di un quarto delle segnalazioni proviene dalle Commissioni Territoriali (518 casi: 25.6%), seguite da quelle autonome (249 persone: 12.3%). Altri soggetti segnalanti la cui contribuzione è rilevante sono: CAS (8.7%), enti del privato sociale e servizi socio-assistenziali (6.7% ciascuno), IOM

[342] Il dato fa riferimento all'età delle persone al momento di avvio dell'attività di valutazione.

[343] Le voci sono: potenziale persona trafficata; sfruttamento lavorativo; sfruttamento sessuale; persona destinata allo sfruttamento; vittima di violenza art. 18 *bis*; servitù domestica; matrimoni forzati; economie criminali forzate; accattonaggio; collaboratore di giustizia; traffico/commercio illegale di organi; altro (si riferisce a persone che hanno subìto sfruttamento nel Paese di origine oppure durante il viaggio in Italia; a persone rientrate in Italia in virtù del Regolamento di Dublino e a persone per cui la fase di valutazione è stata interrotta e non si è potuti giungere ad una definizione precisa della loro condizione).

[344] Le voci sono: Commissioni Territoriali per Richiedenti Asilo; autonomamente; CAS; enti del privato sociale; servizi socio-assistenziali; I.O.M., amico/a – conoscente delle vittime; avvocato; unità di contatto; SPRAR/SIPROIMI/SAI; tribunale; sportello informativo; Guardia di Finanza; Carabinieri NIL; associazione sindacale; Polizia squadra mobile; sbarco/*hotspot*; servizi sanitari; Carabinieri; progetti finanziati dal Ministero del Lavoro; colleghi/e delle vittime; Direzione Territoriale del Lavoro; privati cittadini; prefettura; centro antiviolenza; progetto FAMI; IPM; Polizia squadra volanti; UNHCR; Polizia Polfer; comitati di cittadini organizzati; Polizia Municipale, cliente; altro (riguarda tutti i soggetti non compresi nell'elenco delle risposte selezionabili).

(4.9%), amici e/o conoscenti delle vittime (4.3%), avvocati (4.1%), unità di contatto (3.9%), SPRAR/SIPROIMI/SAI (3.3%), tribunali (2.8%) e sportelli informativi (2.5%). Le restanti voci si attestano invece su quote inferiori all'1% o al 2%.

Le segnalazioni sono infine disaggregate regionalmente. La maggioranza di esse proviene da Emilia-Romagna (314 casi: 15.5%), Veneto (13.7%), Lombardia (9.6%), Sicilia (9.2%), Lazio (9.1%), Piemonte (7.2%), Toscana (6.7%), Campania e Liguria (5.4% ciascuna), Puglia (4.6%). Si tenga presente che questi sono da sempre i contesti territoriali maggiormente interessati dalla tratta in Italia per una varietà di ragioni: demografiche, di urbanizzazione, sviluppo economico, posizionamento geografico rispetto alle direttrici dei flussi migratori, al resto del Paese e dell'Europa. Le restanti dieci regioni non superano in molti casi neanche uno o due punti percentuali.

Rispetto alle nuove valutazioni, le nuove persone emerse e prese in carico sono circa quattro volte meno (568), ma la proporzione fra le categorie sessuali rimane la stessa, con il 50.5% di donne (287 casi), il 45.2% di uomini e il 4.2% di persone transessuali. La prevalenza degli individui maggiorenni aumenta (97.2%)[345]. La Nigeria continua ad essere il Paese d'origine della maggioranza relativa delle persone emerse (23.4%). A seguire vi sono il Marocco (13.4%) e l'India (12%). Quest'ultima sale di diverse posizioni rispetto alla graduatoria delle nuove valutazioni, complici i decrementi dei casi provenienti dalla Costa d'Avorio (terza col 6.2%) e dal Bangladesh (sesto col 5.8%). Piuttosto stabili rimangono il Pakistan quinto (5.8%), la Tunisia settima (5.5%) ed il Camerun nono (3.3%), mentre il Brasile è ottavo (salendo al 4.2%). In generale si riscontra una importante concentrazione delle nazionalità (38) rispetto alla fase precedente.

Per quanto riguarda la tipologia di sfruttamento, scomparendo la categoria delle potenziali vittime, ovviamente tutte le altre hanno ottenuto un aumento percentuale significativo. Lo sfruttamento lavorativo copre più di un terzo dei casi (208: 36.6%). Seguono le persone destinate allo sfruttamento (28.3%) e le vittime di sfruttamento sessuale (130 casi: 22.9%). Le altre tipologie presentano quote ampiamente minori, che non superano mai i quattro punti percentuali.

Tra le persone prese in carico, la quota di quelle segnalate dalle Commissioni Territoriali va più che dimezzandosi (in seconda posizione con 58 casi, ovvero il 10.2%) rispetto a quella delle nuove valutazioni. Altra diminuzione importante è quella dei casi segnalati dai CAS (5.6%). In crescita invece le contribuzioni dell'IOM (terza col 9.7%), degli enti del privato sociale (quarti con l'8.6%)

[345] Il dato fa riferimento all'età delle persone al momento dell'ingresso nel programma di emersione, assistenza e integrazione sociale.

e, più indietro in graduatoria, delle unità di contatto (5.1%), della GdF (4.6%), dei Carabinieri NIL (3.3%), delle associazioni sindacali (3.2%), delle squadre mobili di polizia (2.5%) e dei colleghi delle vittime (1.8%). Stabili invece le segnalazioni autonome (in prima posizione con 77 casi, ossia il 13.6%), quelle dei servizi socio-assistenziali (5.8%), degli amici e/o conoscenti delle vittime (5.3%), di avvocati e sportelli informativi (3.2% ciascuno) e provenienti da SPRAR/SIPROIMI/SAI (2.6%).

Le prime dieci regioni per prese in carico non cambiano, ma avvengono diversi spostamenti nella loro graduatoria interna. Prima diviene il Veneto (con 88 casi: 15.5%), seguita da Sicilia (12.3%), Emilia-Romagna (10.6%), Campania (9.5%) e Piemonte (8.3%). Più indietro si posizionano Lombardia (6.7%), Puglia (6.3%), Toscana e Liguria (6% ciascuna). Importante la variazione per il Lazio (4.8%), passata dalla quinta posizione per nuove valutazioni alla decima nelle prese in carico. Tutte le altre regioni mantengono quote meno rilevanti.

Le persone assistite dai progetti antitratta tra gennaio e settembre 2024 sono state 1’737, appartenenti a 65 nazionalità differenti. In questo caso vi è evidente sproporzione fra donne (1012 casi: 58.3%) e uomini (36.2%), mentre largamente prevalenti rimangono le vittime maggiorenni (96.7%)[346]. Più di un terzo di esse proviene dalla Nigeria (133 casi: 38.6%) e nessuna delle altre nazionalità rappresenta più di un decimo del totale. In ordine troviamo: Marocco (9%), Pakistan (5.6%), Costa d’Avorio (5.5%), Brasile (5.2%), Bangladesh e India (4.4% ciascuno), Tunisia (3.2%), Senegal (2.3%) Camerun (2.1%).

Le vittime di sfruttamento sessuale rappresentano la maggioranza relativa delle persone assistite dai progetti antitratta, costituendone circa un terzo (585 casi: 33.7%), similmente a coloro che sono stati sfruttati lavorativamente (30.3%). Completano il podio di questa classifica le persone destinate allo sfruttamento, quasi un quarto del totale (24.9%). Tutte le altre categorie contribuiscono nell’ordine di uno, due punti percentuali o decimali degli stessi.

Molte delle persone assistite dai progetti avevano effettuato una segnalazione autonoma (297 casi: 17.1%), mentre circa un decimo del totale è stato segnalato rispettivamente dalle commissioni territoriali (183 casi: 10.5%) e dagli enti del privato sociale (10.2%). Importanti quote riguardano altresì le segnalazioni provenienti da amici o conoscenti delle vittime (8.1%), dai servizi socio-assistenziali (7.4%), dall’IOM (7%) e dalle unità di contatto (6.3%). Tutti gli altri soggetti segnalanti contribuiscono per meno di quattro punti percentuali.

[346] Il dato fa riferimento all’età delle persone al momento di ingresso nel programma di emersione, assistenza e integrazione sociale.

Le cinque regioni in cui vengono assistite più vittime di tratta (almeno un decimo ciascuna) sono Emilia-Romagna (212 casi: 12.2%), Piemonte (12%), Sicilia (11.1%), Campania e Lombardia (10% ognuna). Seguono Veneto (9.3%), Toscana (5.7%), Calabria (5.4%), Puglia (5%) e Liguria (4.2%). Il Lazio scivola in undicesima posizione, con il 4.1% delle persone assistite.

Procediamo ora invece ad analizzare le statistiche in una prospettiva storica, quindi a partire dall'inizio delle archiviazioni SIRIT nel 2017. Ovviamente non si terrà conto del 2024, per il quale non sono ancora disponibili rilevazioni annuali complete. È doveroso premettere che, nella quasi totalità delle fattispecie analizzate, il biennio della pandemia di COVID-19 (2020-2021) ha visto una decrescita più o meno importante dei numeri complessivi. Le nuove persone valutate sono aumentate esponenzialmente dal minimo di 1'742 toccato nel 2017 ai massimi dei due anni successivi (rispettivamente 3'555 e 3'799 casi). Dopo l'inflessione pandemica (2'168 persone nel 2020) i numeri sono tornati a crescere: 2'394 casi nel 2021, 2'526 nel 2022 e 2'628 nel 2023. Le prese in carico non possono vantare un *trend* positivo simile, ma anzi sono in diminuzione fin dal primo anno di rilevazioni, quando raggiunsero il loro massimo (1'059). Da allora non si sono mai superate le mille unità: 954 e 926 casi nel biennio 2018-2019, brusco calo a 725 nel 2020 e 718 nel 2021 (punto minimo), leggera risalita a 852 nel 2022 e nuova diminuzione a 770 persone nel 2023. Il numero complessivo di vittime assistite dai progetti ha registrato il suo minimo storico di 1'861 nel 2017, per poi porsi sopra i duemila casi nel triennio 2018-2020, con un massimo di 2'173 persone assistite nel 2019. Dagli anni pandemici esso è andato diminuendo seppur non in maniera significativa, giungendo a cifra 1'899 nel 2023.

I dati SIRIT confermano l'intrinseca femminilità del fenomeno della tratta, per quanto tale aspetto risulti in via di attenuazione rapida in tutte e tre le categorie di persone considerate. In ognuna di queste le donne rappresentavano più dell'80% delle persone fino al 2019. Le nuove valutate, dopo un minimo di 1'489 nel 2017, hanno superato le tremila unità nel biennio successivo, toccando il massimo storico di 3'164 nel 2019. Dalla pandemia tale cifra si è all'incirca dimezzata ed è rimasta stabile a questo livello, diminuendo lentamente ma con costanza: il minimo storico (1'572) è stato infatti rilevato nel 2023, anche in termini percentuali (59.8%). Le prese in carico nel 2017 (907 casi, record positivo) furono quasi il doppio di quelle registrate nel 2023 (456, minimo assoluto di casi). In sette anni la quantità di esse è costantemente regredita, anche in termini percentuali (da un massimo di 88.5% nel 2018 ad un minimo del 58.9% nel 2022). Nota positiva è però il fatto che le nuove donne prese in carico nei primi nove mesi dell'ultimo anno (568) hanno superato già quelle del periodo precedente, facendo auspicare una possibile inversione di tendenza se i risultati si confermeranno nel futuro. Il numero di donne assistite dai progetti

antitratta è andato aumentando durante il primo triennio, fino al massimo storico di 1’864 nel 2019, momento dal quale si è registrato un decremento annuale di circa duecento casi, fino a toccare il minimo di 1’201 nell’ultima annata della serie. L’andamento è confermato anche dalle proporzioni sul totale delle vittime assistite, dall’88.1% del 2018 al 63.2% del 2023. È fondamentale notare che la quota in termini percentuali per tutti e tre gli insiemi sui rispettivi totali rilevata a fine settembre 2024, se confermata alla conclusione dell’anno, farebbe segnare un record minimo per ognuno di essi: le donne rappresenterebbero infatti il 52% delle nuove persone valutate, il 50.5% delle vittime prese in carico ed il 58.3% di quelle assistite. Alla luce di ciò, si può indubbiamente affermare che la tratta – almeno nella sua forma emersa – in Italia stia raggiungendo ad ampi passi una dimensione di equilibrio di genere.

Le vittime rilevate di tratta a scopo di sfruttamento sessuale – in ognuna delle tre categorie – sono incrementate in termini sia assoluti che percentuali nel primo biennio di rilevazioni, per poi tendenzialmente diminuire a partire dal 2019, e in particolar modo in seguito alla pandemia. Tra le nuove persone valutate esse rappresentavano quasi la metà (43.1%) nel 2017, anno in cui, con 750 casi, erano la categoria maggioritaria. Nel 2018 (massimo raggiunto di 1’158 casi) questa è divenuta e si è mantenuta la seconda voce più frequente, superata in quell’anno solo dalle persone destinate allo sfruttamento e negli anni successivi dalle potenziali vittime di tratta, per cui si può serenamente affermare che si sia trattato della tipologia di sfruttamento più storicamente incisiva sul territorio nazionale, almeno per i dati emersi. Dopo il biennio 2018-2019 non si sono più però superati i mille casi, ed anzi, dopo un brusco decremento in corrispondenza della pandemia la cifra si è stabilmente assestata tra le seicento e le settecento unità, toccando il minimo assoluto di 554 persone nel 2023, costituenti solo un quinto (21.1%) del totale delle nuove valutazioni.

Tra le nuove persone emerse e prese in carico, le vittime di sfruttamento sessuale hanno raggiunto il loro numero massimo nel primo anno di statistiche, con 590 casi (55.7%). Nell’anno seguente (578 casi) hanno costituito i tre quinti (60.6%) di tutte le prese in carico, ma da allora sono scese prima alla metà nel biennio 2019-2020 e poi a circa un terzo nel triennio successivo, fino al minimo di 255 persone (33.1%) nel 2023, diminuendo costantemente anche in termini assoluti. Tra tutte le tipologie di sfruttamento a cui sono state soggette le nuove persone prese in carico annualmente, quella sessuale ha occupato stabilmente la prima posizione.

Le vittime di tratta sessualmente sfruttate assistite nel 2017 furono 1’059 (56.9%). Il miglior periodo è stato certamente il biennio 2018-2019, con un massimo storico di 1’230 persone (61%) nel primo anno, e una cifra simile (1’210) confermata nel secondo. In generale, nel primo quadriennio di rilevazioni si sono comunque sempre superate le mille unità e questa tipologia di

vittime corrispondeva a più della metà del totale delle assistite. Il numero complessivo è andato però costantemente decrescendo dall'epoca della pandemia: 1'095 nel 2020 (53.9%); 936 nel 2021 (48.9%), 825 nel 2022 (44.3%) e 750 nel 2023 (39.5%). Nonostante ciò, tale tipologia di sfruttamento è sempre stata quella maggiormente registrata tra le vittime assistite e le cose non dovrebbero cambiare neppure nel 2024, per quanto a settembre scorso si è rilevato il minimo storico in quota percentuale (33.7%). Medesimo discorso vale anche per le persone sessualmente sfruttate tra le nuove valutazioni (15.3%) e le nuove prese in carico (22.9%). Qualora le proporzioni si confermassero sull'interezza dell'anno 2024, lo sfruttamento sessuale verrebbe preceduto da quello lavorativo per la prima volta, pur mantenendo la predominanza invece tra le vittime assistite dai progetti antitratta.

Le statistiche SIRIT confermano le evoluzioni recenti nella composizione etnica del fenomeno della tratta intercorse sul territorio italiano, in particolare per quanto riguarda le nazionalità che sappiamo essere prevalentemente diffuse nell'ambito dello sfruttamento sessuale. Il gruppo nigeriano è sempre stato per distacco quello maggioritario in tutte le rilevazioni effettuate dal 2017 ad oggi, arrivando a toccare nel 2018 i quattro quinti (80.8%) delle nuove persone valutate e oltre i tre quarti delle vittime prese in carico (77%) e di quelle assistite (78.3%), con numeri che hanno sempre agevolmente superato il migliaio di casi sia nella prima che nella terza categoria. Si riscontra però anche in questo caso una tendenziale e abbastanza repentina diminuzione, specialmente nell'ultimo triennio. Nel 2023 si rileva il minimo storico di persone provenienti dalla Nigeria in tutte le statistiche: 822 nuove valutazioni (31.3%); 261 prese in carico (33.9%) e 889 persone assistite (46.8%). Se le proporzioni dei primi nove mesi dello scorso anno dovessero confermarsi, il 2024 rappresenterebbe un nuovo minimo (23.2% delle nuove valutazioni, 23.4% delle prese in carico e 38.6% delle vittime assistite). Stiamo dunque assistendo ad un ridimensionamento della presenza di questo gruppo, che rimane comunque consistente, e non è dovuto all'emersione di altre nazionalità che potrebbe definire "contendenti". Semmai, rispetto al 2017, la concentrazione statistica si sta lentamente redistribuendo (si pensi che al tempo i numeri di persone nigeriane potevano essere più di cento volte maggiori di quelli di qualsiasi nazionalità li precedesse in una qualunque graduatoria).

Vicine alla scomparsa appaiono le persone registrate originarie dei Paesi dell'Est Europa. L'Albania ha fatto la sua ultima apparizione tra i primi dieci Stati in una qualsiasi graduatoria nel 2019 per le vittime assistite dai progetti, nel 2018 per le persone prese in carico e nel 2017 per quelle oggetto di nuova valutazione, progressione che rende evidente il progressivo retrocedimento dallo scenario nazionale e per così dire quel processo di "raffinazione" delle reti criminali albanesi

che abbiamo ricordato più volte in questa sede. Peraltro, anche nel primo triennio di rilevazioni, si riportavano solo alcune decine di soggetti di origine albanese, i quali costituivano una percentuale centesimale del totale. Identico discorso si può fare per Ucraina e Bulgaria, anch'esse scomparse tra i principali Paesi d'origine dallo scoppio della pandemia e comunque già prima presenti in minima parte. Ragionamento parzialmente differente va invece svolto in merito alla Romania. All'inizio questa nazione occupava infatti la terza posizione per numero di nuove persone valutate (50 casi: 5.9% del totale) e la seconda per numero sia di prese in carico (45 casi: 4.2%) sia di vittime assistite dai progetti (80 casi: 4.3%). Da allora però queste quantità sono diminuite fino a scomparire dalle nazionalità preminenti: presto, dal 2019, nelle nuove valutazioni, e solo l'anno scorso nelle altre due categorie, dopo una graduale discesa. Per le vittime di tratta di origine romena si può quindi delineare un percorso di ridimensionamento abbastanza simile a quello albanese, per quanto più lento.

Col passare degli anni si stanno affacciando e stanno moltiplicando sempre più la loro presenza nuove nazionalità, tra le cui reti diverse fonti hanno ormai comprovato lo sviluppo di fenomeni di sfruttamento sessuale. Si tratta in particolare delle persone provenienti da Paesi dell'Africa occidentale e centrale: Costa d'Avorio *in primis* (basti guardare alla progressivamente maggiore incidenza del numero di cittadini ivoriani nei dati del Sistema), ma anche Senegal, Camerun, Gambia, Mali, Guinea, Ghana. Questo fenomeno era stato già segnalato in tempi non sospetti dall'OIM e da altre organizzazioni internazionali, che avevano messo in guardia da:

> «l'arrivo sempre più numeroso di adulte e minori provenienti dal Mali, Costa d'Avorio e Camerun, che generalmente dichiarano di essere fuggite dal proprio Paese d'origine per sottrarsi a matrimonio forzato o cerimonie di infibulazione, ma che frequentemente lasciano il centro dove sono ospitate al fine di raggiungere connazionali, in prevalenza donne, residenti in Italia o in Europa […] Spesso dichiarano di non aver pagato il viaggio né di aver contratto alcun debito.
>
> Alla luce degli indicatori dell'OIM, si ritiene che si possa trattare di potenziali vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, seppure i casi ad ora accertati non siano di elevate dimensioni, ma per tale ragione devono essere informate sui rischi connessi alla tratta e ai meccanismi di protezione previsti dall'ordinamento giuridico italiano ed europeo. In diversi casi le donne in questione hanno dichiarato di essere già state costrette alla prostituzione in Libia, a volte da cittadini nigeriani, con modalità del tutto simili a quelle utilizzate per le donne nigeriane»[347].

Non vanno comunque dimenticate le provenienze sudamericane, come Colombia, Perù ma soprattutto Brasile, presenza sempre più costante tra i vertici delle varie graduatorie negli ultimi anni. Degna di nota è la Cina, che è invece comparsa molto poco nelle statistiche e quasi solamente negli anni che hanno preceduto la pandemia e non in numeri particolarmente rilevanti, nonostante

[347] OIM, op. cit., p. 49.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

la criminalità organizzata cinese sia fra quelle più approfondite nei contributi sulla tratta a scopo di sfruttamento sessuale degli ultimi quindici anni. Ciò potrebbe confermare una delle connotazioni principali di questa rete prostitutiva, ovverosia la sommersione, facilitata dalla capacità di occultamento dell'attività *indoor*, che costituisce il settore di preferenza – se non esclusivo – dell'esercizio[348].

Per il fenomeno da noi trattato, dati molto preziosi sono riportati nelle relazioni sulle attività annuali o periodiche del Numero verde nazionale antitratta, in pubblicazione dal 2022. L'ultima edizione (*Report 2023*[349]) presenta informazioni dettagliate sulle attività di contatto[350], e in particolare sulle due "mappature nazionali della prostituzione di strada", organizzate dal Numero Verde ed eseguite dalle Unità di Contatto e di Strada italiane a giugno e ottobre 2023.

«Per entrambe le mappature congiunte è stata utilizzata la medesima metodologia, ovvero è stato chiesto alle Unità di Contatto di "contare" tutte le diverse persone presenti in strada che si prostituiscono, anche con più passaggi negli stessi luoghi, e di perlustrare eventuali aree normalmente non coperte dal servizio di prossimità. Questa attività di "conteggio" è avvenuta nel medesimo giorno per tutte le Unità di Contatto aderenti all'iniziativa. I dati raccolti sono stati inseriti in due distinti modelli Google, che poi sono stati condivisi nella forma grezza con tutti i partecipanti. Si è scelto, come per le precedenti annualità, di effettuare un'uscita notturna e una diurna per mappatura»[351].

Il Numero Verde ha iniziato ad analizzare le informazioni presenti nel SIRIT nelle schede di contatto a partire dal 2020. Le mappature vengono invece eseguite due volte l'anno dal 2017 (solitamente nei mesi di maggio/giugno e ottobre/novembre), e se messe a confronto costituiscono un valido strumento per evidenziare le tendenze delle presenze in strada. L'ultima mappatura in ordine di tempo ha coperto una superficie pari al 65% delle province e delle città metropolitane italiane, ove risiede regolarmente circa il 90% della popolazione. Ormai la copertura territoriale è

[348] Vd. M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 299; F. Carchedi, *Recluse in casa*, cit., pp. 170-200; S. Becucci, "La criminalità organizzata cinese. Costanti, cambiamenti e aspetti controversi", in id., F. Carchedi (a cura di), *Le mafie straniere in Italia. Come operano, come si contrastano*, FrancoAngeli, Milano, 2016, pp. 59-95; S. Becucci (a cura di), *Oltre gli stereotipi. La ricerca-azione di Renzo Rastrelli sull'immigrazione cinese in Italia*, Firenze University Press, Firenze, 2018; id., *La criminalità organizzata cinese in Italia*, "Sicurezza e scienze sociali", n. 3, 2013, pp. 94-116; id., *La criminalità cinese in Italia. Network transnazionali versus gruppo mafioso*, "Quaderni di sociologia", n. 57, 2011, pp. 43-65; id., *Immigrazione cinese e mercato del lavoro in Italia. Un caso di interconnessione funzionale fra economia formale e informale*, "Studi sulla questione criminale", n. 3, settembre-dicembre 2008, pp. 61-75.

[349] DPO, Regione Veneto, Numero Verde contro la Tratta, *Le attività del Numero Verde Nazionale Antitratta. Report 2023*, 2024.

[350] Il "contatto" «è un intervento sociale che, mediante le azioni di monitoraggio, aggancio, incontro e ascolto, permette di raggiungere la popolazione a rischio di tratta e/o grave sfruttamento. Durante questo intervento vengono fornite informazioni sui servizi e la loro fruibilità, nonché sull'esistenza di altre misure che, nell'ottica della riduzione del danno, attenuano i disagi e la recrudescenza delle vulnerabilità alle situazioni di tratta e/o grave sfruttamento. L'obiettivo ultimo delle azioni di contatto è quello di far emergere i bisogni e le richieste di aiuto che possono eventualmente convergere in un progetto di assistenza e inclusione sociale nell'ambito del Programma Unico». Ivi, p. 16.

[351] DPO, Regione Veneto, Numero Verde contro la Tratta, op. cit., pp. 16-17.

abbastanza stabile e i dati sono agevolmente comparabili. Durante la mappatura diurna (dal mattino alle ore 19.00) di ottobre le presenze rilevate in strada sono state 846. Dalla rilevazione di giugno 2020 le presenze diurne risultano avere un certo grado di stabilità, oscillando poco sotto o poco sopra al migliaio, ad esclusione del minimo storico di 744 presenze del novembre 2020. Nel periodo pre-pandemia queste cifre erano discretamente superiori, con un massimo di 1'567 registrato a ottobre 2019. Si segnalano in netta maggioranza persone di genere femminile (84%), e solo in numero molto più ristretto le persone transessuali (14%) e le presenze maschili (2%).

Durante la mappatura notturna di ottobre sono stati rilevati complessivamente 1'372 soggetti. Un numero che sembra essersi assestato dopo un *trend* in calo iniziato a partire dal 2018, e in particolare tenutosi sempre ampiamente al di sotto delle duemila unità dal 2021, subito dopo aver toccato il minimo storico di 710 nel novembre 2020. In precedenza, il massimo di osservazioni (3'709) si era avuto a ottobre 2017, mentre dal novembre 2018 il numero complessivo di queste era iniziato a scendere sotto le tremila. Una così costante e marcata diminuzione in pochi anni si deve sicuramente al COVID. La composizione di genere in questo caso si fa più equilibrata, per quanto i due terzi (65%) delle persone prostituite siano comunque di genere femminile, mentre il restante terzo (come nel giugno dello stesso anno) è rappresentato dalle persone transessuali (34%), con una piccola parte restante di presenze maschili (1%). La tendenza è quella di un calo in termini percentuali della presenza di donne o ragazze in strada, a partire dal massimo storico dell'82.6% registrato nell'ottobre 2017, e dal 2020 sempre meno dei quattro quinti del totale. Corrispondentemente si è assistito ad un incremento, sempre in valori percentuali, delle persone transessuali, il cui minimo della serie (16.1%) era stato rilevato nel giugno 2018. Dall'ottobre 2019 questa categoria costituisce almeno un quinto delle persone totali osservate in strada, dal novembre 2020 almeno un quarto. Si noti che in quest'ultima rilevazione, quindi in piena pandemia, è stata toccata la quota minima di persone di genere femminile (64.4%) e quella massima di persone transessuali osservate su strada (34.8%). Per quanto riguarda il genere maschile, si mantiene stabile il *trend* di poche presenze storicamente rilevato, nell'ordine del punto percentuale. Il Rapporto segnala una piccolissima quota (inferiore all'1% e intorno alla decina) di "travestiti" (*crossdresser*), che per ora è inclusa, impropriamente, nella componente transessuale o maschile[352].

Da un punto di vista delle nazionalità delle donne e ragazze presenti in strada, il Rapporto presenta dati sulla serie storica aggregati per continente, dividendo fra Europa, Africa e Centro-Sud America. Si consolida la provenienza europea, che sta conoscendo un *trend* ascendente fin

[352] Cfr. DPO, Regione Veneto, Numero Verde contro la Tratta, op. cit., pp. 20-22.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

dall'inizio delle rilevazioni. Se nel 2017 tale gruppo rappresentava circa la metà delle prostitute, dal 2020 è stabilmente sopra il 60% e dal 2021 quasi sempre oltre il 70%, toccando il vertice massimo proprio nell'ottobre 2023 con il 77.1% dei casi, e superando per la prima volta i tre quarti del totale. Percorso esattamente inverso per le donne prostituite di origini africane, che se nel primo anno di dati quasi pareggiavano le europee (con un massimo del 45.7% nell'ottobre 2017), sono poi gradualmente diminuite. Tra 2018 e 2019 esse costituivano circa un terzo del totale, passando ad un quinto od un quarto nel triennio 2020-2022, fino al punto minimo del 15.6% nell'ultima rilevazione. Sulle provenienze dal Centro-Sud America possediamo informazioni solo a partire dalla mappatura di ottobre 2019. In generale questo raggruppamento non ha mai costituito quote consistenti, oscillando fra i due e i sette punti percentuali. Dal 2021 e soprattutto dall'anno successivo è però cresciuto in maniera sostenuta, fino al massimo storico del 6.9% rilevato a giugno 2023. La prima contrazione in tre anni si è avuta proprio con l'ultima mappatura (5.2%). In particolare, è stato rilevato un lieve aumento delle presenze dall'America del Sud.

Disaggregando ulteriormente i dati su base nazionale in questo caso i Paesi dell'Est Europa sono presenti in maniera nettamente maggiore. Prima fra tutti vi è la Romania (per oltre il 65% delle prostitute in strada), seguita da Albania (25%), Italia (5%) e Bulgaria (4%), mentre le donne di origini africane rappresentano ormai meno del 20% del totale. Si segnala un leggero e costante incremento delle donne provenienti dall'area latino-americana, prevalentemente, e in ordine decrescente da Colombia, Repubblica Dominicana, Brasile e Perù, rappresentanti il 6.5%[353].

Complessivamente, nel corso del 2023 le Unità di Strada e di Contatto hanno svolto 1'255 uscite diurne e 1'414 uscite notturne, durante le quali sono stati effettuati complessivamente 21'409 contatti[354]. Si tratta di cifre abbastanza vicine a quelle dei precedenti due anni di attività.

In generale, nel 2023 il Numero Verde Antitratta ha ricevuto un totale di 3'038 chiamate, suddivise in 1'156 chiamate pertinenti (di cui 849 prime chiamate[355] e 307 chiamate successive[356]), 360 chiamate qualificate[357], 988 chiamate non coerenti con il servizio e 534 chiamate di disturbo[358]. Si assiste ad un ribaltamento dei rapporti tra segnalazioni riguardanti casi di potenziale grave sfruttamento lavorativo (58.1%) e sfruttamento sessuale (32.3%) rispetto all'anno

[353] Cfr. DPO, Regione Veneto, Numero Verde contro la Tratta, op. cit., pp. 22-23.

[354] Si ricorda che la stessa persona può esser stata oggetto di contatto più volte nelle diverse uscite, pertanto il numero totale dei contatti non corrisponde al numero totale di singole persone contattate.

[355] Si riferiscono a tutte le attivazioni pertinenti che giungono al Numero verde per la prima volta.

[356] Si riferiscono a tutti quei contatti tra il Numero Verde ed il soggetto segnalante o il Progetto Antitratta di riferimento a seguito della prima segnalazione.

[357] Termine utilizzato per registrare tutte le chiamate che non rientrano nell'ambito di competenza del Sistema Antitratta, ma che contengono richieste di aiuto od orientamento ad altri servizi.

[358] Cfr. DPO, Regione Veneto, Numero Verde contro la Tratta, op. cit., pp. 7-8.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

precedente, ampiamente preventivabile guardando ai *trend* recenti osservati a livello sia nazionale che internazionale. In soli cinque anni, infatti, la quota di chiamate ricevute dal Numero Verde Antitratta riguardanti l'ambito dello sfruttamento sessuale si è praticamente dimezzata, diminuendo rapidamente senza mai arrestarsi: 83% nel 2019, 73% nel 2020, 63% nel 2021 ed infine 59.4% nel 2022. Tale riduzione è avvenuta anche in termini assoluti, nonostante le segnalazioni totali al Numero Verde non abbiano registrato oscillazioni particolarmente ampie, bensì una crescita esponenziale di quelle relative allo sfruttamento lavorativo. Ad ogni modo, nel corso del biennio 2021-2022 le chiamate hanno riguardato in circa due terzi dei casi cittadine nigeriane tra i 20 e i 40 anni, mentre non si sono rilevate segnalazioni o auto-segnalazioni relative a soggetti minorenni[359].

I redattori del Numero Verde Antitratta (in base ad evidenze e osservazioni raccolte) stimano che il totale delle persone che si prostituiscono in strada in Italia si aggiri attualmente in una forbice che va dalle 5'012 alle 6'900 presenze, formulando il loro giudizio conclusivo come segue:

«La sensazione comune […] è che il fenomeno della prostituzione di strada, a seguito dell'esperienza pandemica, abbia trovato un suo punto di equilibrio: si sono ridotte le presenze, in particolare in continua decrescita quelle di area nigeriana, stabilizzate intorno al 30% quelle transessuali, quasi assenti quelle maschili. Certo è che sulla strada […] restano le persone tendenzialmente più vulnerabili e fragili, che non riescono a trovare alternative alla prostituzione: donne non più giovani, con meno strumenti, appartenenti a gruppi rom o persone transessuali adulte (spesso sopra i 50 anni). Il tema della grande vulnerabilità delle persone che restano in strada apre degli importanti interrogativi sulle azioni da mettere in campo al fine di fornire strumenti ed occasioni di emancipazione.

Non sono ancora del tutto chiari però i luoghi ove si sono riversate tutte le persone che lavoravano in strada. Alcune osservazioni, dati e analisi effettuate dalle Unità di Strada e di Contatto evidenziano un aumento, in alcune aree, del numero degli annunci sui siti di incontri, così come vengono riportate testimonianze da parte di persone che lavoravano in strada e che oggi esercitano in appartamenti o su piattaforme digitali. In questi ultimi anni, gli operatori del contatto e della prossimità hanno investito molto nella formazione e nelle azioni di contatto nella prostituzione indoor e nel mondo del digitale. È evidente che mappare con esattezza il mondo della prostituzione indoor è impossibile, motivo per cui non è possibile affermare oggi che vi sia stato un effettivo passaggio dalla prostituzione di strada verso la prostituzione al chiuso»[360].

In Italia si parla sempre meno di tratta, e ancor meno di sfruttamento sessuale, o almeno sempre più scarsa sembra essere la visibilità mediatica data al fenomeno. Lo confermano i dati raccolti dal Numero Verde Antitratta, che dal 2018 conduce un'attività di rassegna stampa nazionale a

[359] Cfr. DPO, Regione Veneto, Numero Verde contro la Tratta, op. cit., pp. 13-14; id., *Relazione sulle attività del Numero Verde Antitratta. Report 2022*, 2023, p. 12; id., *Relazione sulle attività del Numero Verde Antitratta. Report 2021*, 2022, p. 12.

[360] Id., *Le attività del Numero Verde Nazionale Antitratta. Report 2023*, cit., pp. 23-24.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

riguardo[361]. Dal punto di vista quantitativo, gli articoli su qualsiasi genere di sfruttamento si sono più che dimezzati (-52.7%) dal 2019 al 2023, passando da 315 a 149 e seguendo una decrescita costante, intervallata da un solo momento di debole ripresa. Gran parte del crollo si è avuto infatti già in corrispondenza dello scoppio pandemico, con 163 articoli nel 2020, saliti a 199 nel 2021 e poi scesi nuovamente a 152 nel 2022. Identico declino si è registrato in entrambe le categorie dello sfruttamento sessuale e di quello lavorativo. Quest'ultima, predominante all'inizio delle rilevazioni con 196 articoli, rappresentati quasi i due terzi (62.22%) del totale, è scesa fino ai 77 articoli del 2023, facendo registrare un decremento maggiore al 60%.

Gli articoli riguardanti lo sfruttamento sessuale erano stati 117 nel 2019 (37.14%), sono poi scesi a 70 l'anno successivo, risaliti fino a 95 nel 2021, diminuiti a 78 nel 2022 ed infine hanno toccato il loro minimo di 69 nel 2023, anch'essi quasi dimezzandosi (-48%) nel corso di poco tempo. Le notizie sullo sfruttamento in strada nel triennio 2019-2021 erano presenti all'incirca in tutto il territorio italiano, nel 2022 sono scomparse dal centro Italia, mentre al 2023 sono totalmente assenti nel Settentrione. Al contrario, lo sfruttamento sessuale *indoor* riceve un'importante diffusione mediatica in tutto il territorio nazionale (soprattutto al centro-nord), pur registrando alcune variazioni regionali e d'intensità. Le notizie sullo sfruttamento nei centri massaggi durante il biennio 2019-2020 erano veramente scarse e si limitavano a pochi casi, specialmente nel nord Italia. Dal 2021 si è registrato un netto aumento, ma attualmente continua a trattarsi di un fenomeno prettamente settentrionale con sporadica attenzione nel resto del Paese.

Sia chiaro, la presenza di una notizia riportata dagli organi di stampa, soprattutto quando riguardante queste tematiche, può dipendere da vari fattori, come ad esempio l'attenzione dei *media* in un determinato luogo e in un certo frangente di tempo, la presenza di azioni multi-agenzia, la risonanza che ne viene data, eccetera. I dati presentati, quindi, non si possono considerare rappresentativi dei fenomeni di sfruttamento in senso stretto, ma forniscono comunque una panoramica generale dell'attenzione mediatica, che, come abbiamo detto, è senza dubbio in crescente calo nel nostro Paese.

[361] Il monitoraggio avviene attraverso la raccolta degli articoli di stampa sui giornali regionali e locali più importanti in tutto il territorio italiano, suddividendo gli articoli nelle seguenti sezioni: sfruttamento sessuale; sfruttamento lavorativo; economie illegali e altre tipologie di sfruttamento. Successivamente, ogni articolo viene geolocalizzato e indicato con un segnaposto su un'apposita mappa raffigurante il territorio italiano. In questo modo si rendono immediatamente visibili i territori in cui si registra la maggior attenzione mediatica su questi fenomeni. Ogni sottocategoria di sfruttamento viene georeferenziata con segnaposti di colore diverso. Ogni ambito di sfruttamento comprende le varie modalità in cui questo si può rappresentare; ad esempio, lo sfruttamento sessuale è rappresentato dalle tre seguenti sottocategorie: sfruttamento sessuale in strada (*outdoor*), in appartamento (*indoor*) e nei centri massaggi. Cfr. DPO, Regione Veneto, Numero Verde contro la Tratta, *Report 2023*, cit., p. 77.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

In chiusura, riteniamo importante porre l'attenzione su un ultimo dato, quello relativo ai clienti. Secondo le informazioni del SIRIT, i clienti delle vittime hanno contribuito sempre meno alle segnalazioni pervenute, e comunque in generale non ne hanno mai costituito una componente corposa, rappresentando costantemente meno dell'1% dei soggetti segnalanti in tutti i casi. Nel 2017, primo anno di rilevazioni, si sono visti i numeri maggiori (per quanto infinitesimali), con 12 persone segnalate dai clienti sia nelle nuove valutazioni sia in quelle assistite dai progetti, ed 8 tra le vittime prese in carico. Da allora le quote sono tendenzialmente diminuite, al punto da far registrare uno zero in tutte e tre le categorie di segnalazioni nel 2023. Per adesso, nel 2024 si è segnata una sola rilevazione proveniente da un cliente tra le persone oggetto di nuove valutazioni. L'irrilevanza storica di questa categoria nella lotta per l'emersione dei casi di tratta nel nostro Paese dovrebbe invitare a porci più di un interrogativo.

Si tratta di persone delle quali si parla ben poco, tanto nella letteratura scientifica quanto nel dibattito pubblico, nonostante essi rappresentino l'altra metà del problema, l'ormai più volte menzionata "domanda" di prostituzione. Rari e infrequenti sono gli studi organici a riguardo[362]. Le notizie che giungono dalle ricerche sul campo e dalle testimonianze delle operatrici anti-tratta, delle persone sfruttate e dei clienti stessi ci restituiscono un'umanità molto eterogenea[363], impossibile da definire unicamente, e «potenzialmente rappresentabile lungo un continuum che va dal cliente rispettoso a quello violento, passando dalla figura, non priva di ambivalenze, del cliente "salvatore"»[364]. Alcuni si dimostrano particolarmente generosi, offrendo regali preziosi non sapendo che quasi sempre questi non restano nelle mani delle prostitute, ma finiscono in quelle dei loro sfruttatori. A volte vorrebbero aiutare le vittime a fuggire, ma difficilmente sono disposti a farlo senza chiedere qualcosa in cambio. Altri si rivelano indifferenti alle richieste d'aiuto, siano esse più o meno esplicite. Tale corollario comportamentale – spesso intriso d'ignavia, ingannevolezza, egoismo e pavidità – è ben esemplificato dal racconto di vita di una donna romena, riportato da Abbatecola:

«Ho chiesto aiuto a molti clienti ma nessuno mi ha aiutato. Non so se avevano paura perché io gli raccontavo la mia situazione e il fatto che non potevo scappare perché x aveva molti amici. Uno di loro mi ha mentito, era un medico. Mi ha chiesto dei soldi e ha detto che sarebbe tornato per aiutarmi ma non ha fatto niente. Si è solo portato via i soldi. Altri clienti mi hanno detto che per aiutarmi avrei dovuto andare con loro [si riferisce ad avere relazione sessuali

[362] Vd. L. Leonini (a cura di), *Sesso in acquisto. Una ricerca sui clienti della prostituzione*, Unicopli, Milano, 1999; E. Abbatecola, S. Benasso, *Masculinities on stage. Clients and representations in the Italian sex market*, "Masculinities", n. 5, 2016, pp. 79-109; G. Serughetti, *Uomini che pagano le donne. Dalla strada al web, i clienti nel mercato del sesso contemporaneo*, Ediesse, Roma, 2013; ead., *Uomini che pagano le donne. Genere, potere e mobilità nel mercato del sesso contemporaneo*, tesi di dottorato, Università degli Studi di Palermo, A.A. 2011/12.

[363] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., pp. 145-148.

[364] Ivi, p. 148.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

gratuite]. Io preferivo di no, perché uscire da lì per mettermi con un altro, meglio di no. Mi dicevano che mi avrebbero affittato un appartamento e che quando avrebbero voluto dovevo stare con loro. Cioè, un'altra volta come una schiava»[365].

Diffuso sembra il senso di de-responsabilizzazione:

«In certi casi i clienti possono fingere di non conoscere le condizioni di sfruttamento ma in altri […] decidono consapevolmente di ignorare il problema agendo il "consumo" in modo non-critico e rendendosi così complici del sistema della tratta e dello sfruttamento»[366].

La de-sensibilizzazione può giungere fino a punti di vera e propria disumanizzazione:

«*Hai mai chiesto aiuto?*

Sì, ho provato… ma non parlavo la loro lingua… tuttavia, piangevo mentre facevamo sesso e il cliente vedeva che piangevo… Non sapevo come farmi capire, non sapevo come fare e continuavo a piangere e piangere…»[367].

Emblematica in tal senso è la testimonianza raccolta da un cliente a Genova:

«È capitato di parlare con delle ragazze che ti raccontano delle storie anche… ma come c'hai te tutti i giorni dei problemi… comunque sia… lavorativamente parlando, no? C'è il problema che non riesci a pagare il mutuo, poi non stiamo a sindacare qual è più grave come problema, però per me il problema che non riesco a pagare il mutuo è uguale a lei che è stata picchiata per dei mesi. Cioè è quello che voglio dire… cioè a un certo punto se io ti dico che non so come pagare il mutuo ti dispiace, però una volta che esci di qui non è che dici: «Uh aspetta, gli do duecento euro che così paga il mutuo»… cioè la vedo molto così…»[368].

Rivelatore della distanza fra cliente e prostituta, in termini di cittadinanza simbolica, ma non solo, è il linguaggio, che riflette la costruzione sociale del genere e della sessualità di genere:

«Dal momento che la sessualità maschile è scissa dall'amore, e l'uomo deve continuamente ribadire la propria maschilità attraverso il potere, la potenza sessuale diviene un canale per esprimere una maschilità sana e aderente alle aspettative. Di conseguenza, il sesso a pagamento (così come l'intrattenere rapporti con più donne) è plausibile, in quanto possibile manifestazione del potere maschile.

Per le donne, invece, una sessualità socialmente accettata non può che essere inscindibile dall'amore. Una sessualità fine a sé stessa, come puro sfogo, costituirebbe una minaccia per la dignità e la cittadinanza della donna, e quindi il consumo di sesso a pagamento (così come l'avere molti uomini) non solo non è previsto, ma soprattutto appare come degradante»[369].

Di conseguenza:

[365] E. Abbatecola, Trans-migrazioni, cit., p. 147.
[366] Ibidem.
[367] Ibidem.
[368] Ivi, pp. 147-148.
[369] E. Abbatecola, *Gli scenari delle prostituzioni straniere: introduzione*, cit., p. 37.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

«Chi acquista sesso è definito *cliente*, termine questo assolutamente neutro e privo di connotazioni valutative: si può essere clienti di una banca, di un ristorante, così come di una ragazzina moldava. Ciò non toglie che il *cliente* possa essere colpito da provvedimenti […], ma i codici linguistici ci parlano, inequivocabilmente, quantomeno di una sospensione del giudizio.

Gli stessi codici ci dicono altro rispetto al termine *prostituta*, il quale, specie nelle declinazioni più volgari, lede in modo profondo e quasi indelebile la dignità della persona. Non esiste, infatti, appellativo più umiliante e violento per una donna, ma lo stesso può essere anche usato come arma potente contro un uomo, semplicemente facendo allusioni alla "moralità" della mamma, della sorella o della fidanzata.

Anche il termine *sfruttatore* rimanda, nel nostro immaginario, a soggetti che compiono azioni condannabili, ma non assume mai il carattere denigrante attribuito alle lavoratrici del sesso (o presunte tali). […] infatti, il cliente è neutro, lo *sfruttatore* fa qualcosa che non dovrebbe fare e la *prostituta* è qualcosa che non dovrebbe essere.

Molte sono dunque le implicazioni simboliche, nonché le ricadute empiriche degli immaginari prodotti dai processi di costruzione sociale del femminile, del maschile e delle sessualità di genere, non ultimo il legame profondo tra maschilità, violenza e prostituzione»[370].

Agli interrogativi culturali, sociali, politici, filosofici ma nella sostanza di umanità che ci vengono imposti dalle riflessioni sul soggetto del "cliente" cercheremo di fornire una seppur parziale risposta nelle conclusioni di questo lavoro. Prima, accenneremo brevemente ai recentissimi sviluppi in materia di tratta avutisi in seno al nostro Governo.

L'attuale Esecutivo, fin dalla legge di bilancio 2023, ha previsto maggiori risorse finanziarie non solo per mantenere il livello di impegno per il Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale, ma soprattutto per attivare alcune azioni di sistema del Piano nazionale di azione antitratta, il quale è stato peraltro inserito dall'OSCE tra le buone pratiche all'interno di una più generale valutazione sui Piani d'azione degli Stati partecipanti in materia di contrasto al fenomeno[371].

Meno di un anno fa – il 28 giugno 2024 – si è avuta l'istituzione, per iniziativa della Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, Eugenia Roccella, e del Vicepresidente del Consiglio dei Ministri e Ministro degli esteri e della cooperazione internazionale, Antonio Tajani, della figura di "Inviato speciale sui temi della tratta di esseri umani", al quale sono stati attribuiti «compiti di interlocuzione con le organizzazioni europee e internazionali e con i principali partners

[370] E. Abbatecola, *Gli scenari delle prostituzioni straniere: introduzione*, cit., p. 37.

[371] DPO, *18 ottobre 2024 - XVIII Giornata europea contro la tratta di esseri umani*, 18 ottobre 2024, https://www.pariopportunita.gov.it/it/news-e-media/news/2024/18-ottobre-2024-xviii-giornata-europea-contro-la-tratta-di-esseri-umani/, consultato in data 11 febbraio 2025.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

e di coordinamento tecnico delle diverse amministrazioni nazionali coinvolte»[372]. Nel ruolo è stato designato Stefano Pizzicannella, Coordinatore dell'Ufficio per le politiche delle pari opportunità presso il DPO.

Successivamente la Ministra Roccella, presiedendo la Riunione dei Ministri dei G7 responsabili per le pari opportunità – tenutasi a Matera dal 4 al 6 ottobre scorso – ha voluto che nella Dichiarazione ministeriale adottata al termine dell'incontro venisse inserito il paragrafo 35, dedicato al tema, in particolare nella sezione intitolata "Porre fine alla violenza contro le donne e rafforzare il sostegno alle vittime":

«Noi, i Ministri per la parità di genere del G7, ci impegniamo ad adoperarci per:

[…] Rafforzare la cooperazione internazionale e transfrontaliera e la collaborazione con le organizzazioni internazionali per prevenire la tratta degli esseri umani, sostenere e proteggere le vittime, in particolare le donne, le ragazze, i bambini e le persone LGBTQIA+, nonché le loro famiglie, e perseguire i responsabili»[373].

Al contempo, però, le stesse dichiarazioni conclusive del G7 dell'estate scorsa in Puglia hanno confermato un approccio dei *leader* mondiali al tema della tratta ancora essenzialmente come fenomeno del crimine transnazionale organizzato, e meno come una questione di genere. Il *trafficking in persons* viene infatti inserito, assieme allo *smuggling of migrants*, fra quei problemi da contrastare attraverso il dispiegamento ed il potenziamento dei controlli alle frontiere, all'interno di un più ampio quadro volto al miglioramento della cooperazione internazionale e dei partenariati con i Paesi d'origine e di transito. In particolare, si vogliono rafforzare i controlli di frontiera, le politiche dei visti e le procedure di rimpatrio, misure che nell'idea dei G7 dovrebbero limitare le attività delle reti della tratta. Il focus rimane sulle azioni di prevenzione, lotta e smantellamento di queste organizzazioni criminali e sull'interruzione dei loro modelli di *business*, attraverso lo scambio di dati, la cooperazione giudiziaria, investigativa e di polizia. Attività di sensibilizzazione sono previste, ma destinate ai potenziali migranti «per dissuaderli dall'intraprendere rotte pericolose»[374]. Per completezza va comunque detto che i canali d'ingresso regolari sono indicati quali principale e realistica alternativa che gli Stati dovrebbero favorire, e sono al contempo riconosciuti i benefici socioeconomici apportati dai migranti alle nostre società. Lo sfruttamento sessuale (minorile) viene menzionato una sola volta, in riferimento all'impegno

[372] DPO, *Nominato dai Ministri Roccella e Tajani l'Inviato speciale sui temi della tratta degli esseri umani*, 28 giugno 2024, https://www.pariopportunita.gov.it/it/news-e-media/news/2024/roccella-tajani-nomina-inviato-speciale-sui-temi-della-tratta-degli-esseri-umani/, consultato in data 11 febbraio 2025.

[373] G7 Italia 2024, *Dichiarazione dei Ministri. Riunione ministeriale G7 sulla parità di genere e l'empowerment femminile*, Matera, 5 ottobre 2024, pp. 6-7.

[374] Id., *Apulia G7 Leaders' Communiqué*, 15 June 2024, p. 25.

internazionale nel contrasto al fenomeno non solo nelle comunità, ma anche *online*[375]. Di tratta si parla, per due brevi frasi, anche all'interno della sezione dedicata alla *gender equality*:

«Rinnoviamo il nostro impegno a prevenire ed affrontare l'odio e la discriminazione, e a eliminare la violenza sessuale e di genere, inclusa quella facilitata dalla tecnologia e la tratta di persone. Forniremo supporto completo e una partecipazione significativa per le vittime e i sopravvissuti»[376].

In questo senso, avviandoci verso le conclusioni, vogliamo riprendere proprio le parole della stessa Ministra Roccella, pronunciate il 18 ottobre 2024, in occasione della XVIII Giornata europea contro la tratta di esseri umani, in cui si riconosce un quadro della situazione tutt'altro che beneaugurante, verso il quale sembrano però manifestarsi le miglior intenzioni d'azione:

«La tratta è un fenomeno complesso ed in rapida evoluzione, che deve essere affrontato con molteplici tipologie di intervento e una visione di lungo periodo. Ciò che è stato già fatto è sicuramente importante, ma non sufficiente ad arginare e contrastare in maniera significativa questa grave violazione dei diritti umani. Dobbiamo ridefinire quindi il nostro approccio, rivedere le strategie per cercare di dare una nuova spinta alla nostra azione. Un primo passo è certamente rappresentato dalla sensibilizzazione della collettività, che purtroppo non sempre ha consapevolezza del fenomeno […] per far comprendere che anche nel nostro Paese ci sono migliaia di persone che vivono nell'ombra, senza identità e senza alcuna libertà. Voglio anche evidenziare come le donne, che insieme ai bambini costituiscono la maggior parte delle vittime della tratta, siano anche vittime di altre forme violenza, il che rende ancor più necessario un sostegno dedicato e ci impone di rendere più efficace il dialogo tra le reti anti tratta e quelle antiviolenza […]»[377].

[375] Cfr. G7 Italia 2024, *Apulia G7 Leaders' Communiqué*, cit., pp. 24-26, 35.
[376] Ivi, p. 33.
[377] DPO, *18 ottobre 2024 - XVIII Giornata europea contro la tratta di esseri umani, 18 ottobre 2024*, https://www.pariopportunita.gov.it/it/news-e-media/news/2024/18-ottobre-2024-xviii-giornata-europea-contro-la-tratta-di-esseri-umani/, consultato in data 11 febbraio 2025.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Conclusioni

«I ricchi bianchi mi pagano per suonare il piano, solo per sentirsi colti. Ma una volta sceso dal palco, torno ad essere un negro come tutti gli altri per loro. Perché questa è la loro cultura, e la mia gente mi evita facendomi sprofondare nella solitudine perché io non gli somiglio! E se non sono abbastanza nero e non sono abbastanza bianco, e non sono abbastanza uomo, dimmelo tu Tony, cosa sono?!»[1].

Queste parole vengono pronunciate dal personaggio di Don Shirley (interpretato da uno straordinario Mahershala Ali) a quello di Tony Lip (impersonato da Viggo Mortensen) in un momento di particolare climax drammatico del film *Green Book*[2] (del 2018). La pellicola racconta l'amicizia tra un autista italoamericano e un pianista afroamericano in tour nel Sud degli Stati Uniti degli anni Sessanta. Pur trattandosi di un caso lontanissimo (sotto tutti gli aspetti) da ciò che qui abbiamo affrontato (Shirley, prima di tutto, non è un migrante), ritengo che il dramma dilemmatico restituito dal protagonista corrisponda, essenzialmente, allo stesso tipo di limbo identitario nel quale si vengono a trovare le persone al centro del mio lavoro. Shirley non è abbastanza emarginato per poter essere considerato un "nero" dalla comunità *black*, poiché non ne riflette gli standard culturali e socioeconomici dell'epoca. Condivide invece quelli dei "bianchi" americani (peraltro dell'alta classe) che lo stimano e lo remunerano, ma per i quali non sarà comunque mai un pari, per un puro fatto somatico. Perdipiù è omosessuale, non si adegua quindi neanche all'identità sessuale maschile comunemente accettata, e per questo motivo è doppiamente discriminato. Contrariamente da lui, il rozzo, ignorante ma bianco ed eterosessuale Lip è pienamente accettato dalle stesse persone. Al contempo però, Shirley è comunque un viaggiatore, ed un trasferimento – seppur temporaneo – nel profondo Sud del 1962 è paragonabile per più aspetti a un percorso migratorio (seppur di tipo interno). Shirley non è quindi né un "nero" come gli altri, né un pianista come gli altri, né tantomeno un uomo (o per meglio dire un *maschio*) come gli altri, o forse non lo è affatto. È un po' di tutto e quindi niente. In sostanza, gli viene negato qualsiasi genere di *cittadinanza simbolica*.

Lo stesso accade alle persone sfruttate sessualmente in seguito alla tratta: non sono migranti come le altre, non sono donne come le altre, a volte sono considerate vittime, schiave, altre ancora diventano invece lavoratrici del sesso, oppure non sono neppure prostitute come le altre. A seconda dell'opportunità si selezionano, estremizzandoli, solo alcuni elementi della loro complessa

[1] P. Farrelly, *Green Book*, Stati Uniti d'America, 2018.

[2] Il titolo della pellicola richiama il *Negro Motorist Green Book* (a volte intitolato anche *The Negro Motorist Green-Book* o *The Negro Travelers' Green Book*), vera e propria guida di viaggio pubblicata tra gli anni Trenta e Sessanta del Novecento, che indicava i luoghi di ristoro, alloggio ed intrattenimento in cui venivano accolti, anziché respinti, gli afroamericani nell'America segregazionista del tempo.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

esperienza, dai quali viene fatta risultare totalizzata. In questo procedimento discorsivo, ed in definitiva stigmatizzante a prescindere dai contenuti, quasi mai viene fatto contare l'elemento che meriterebbe la maggiore centralità, ossia le voci delle dirette interessate.

Nel corso di questo lavoro abbiamo potuto notare come sotto tutti i punti di vista (filosofico, giuridico, politico, culturale, sociale, economico) il fenomeno della tratta di esseri umani – in maniera accentuata quando finalizzato allo sfruttamento sessuale – sia stato concettualmente ricondotto o comunque assimilato, tanto nelle sedi internazionali quanto a livello nazionale, alla pratica della schiavitù, o dovremmo dire, per questioni di assonanza, alla cosiddetta "tratta degli schiavi", dalla quale del resto prende il nome. Peraltro, curiosamente, questo processo di derivazione genetica si è riflesso anche nella definizione di coloro che si sono opposte e continuano a opporsi alla regolamentazione della prostituzione (le abolizioniste), vista per l'appunto quale forma di commercializzazione e sfruttamento di esseri umani, che in tale interpretazione verrebbero degradati a oggetti dei quali poter detenere in vario modo la proprietà. Lo sfruttamento della prostituzione migrante può essere però considerato una forma di schiavitù? Torniamo dunque al quesito già posto sulla definizione di queste persone, che rappresenta uno dei perni cruciali dell'intero discorso politico e scientifico che in questa sede si è tentato di riassumere ed al quale si vorrebbe trovare un possibile sbocco risolutivo. Davanti a chi ci troviamo: "nuove schiave" o migranti?

Con tutta probabilità una tale lettura è fortemente condizionata dalle aberranti violenze che le storie di vita raccontano, dalle pesanti condizioni che gli studi e le ricerche descrivono, raffigurando un'umanità sofferente, sfortunata, travagliata. Si tratta di una visione patetica (nel senso proprio del termine) che per forza di cose induce l'opinione pubblica – ma spesso anche quella di settore – alla commiserazione, al compatimento, da ultimo alla vittimizzazione, per cui la metafora schiavistica svolge il ruolo di comodo, sicuro ma limitante involucro. Un'umanità afflitta non è però obbligatoriamente un'umanità inerme, passiva:

> «Non tutte le migranti che lavorano nei mercati del sesso sono sfruttate, ma molte lo sono e a volte la brutalità delle forme di sfruttamento, che non di rado implica violenza sessuale, torture e minacce, omicidi esemplari, spiega il frequente ricorso alla metafora della "schiavitù" o "moderna schiavitù"»[3].

[3] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni. Lavoro, sfruttamento e violenza di genere nei mercati globali del sesso*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2018, p. 20.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Tuttavia, come spiegato da Julia O'Connell Davidson[4], il paragone con il commercio transoceanico degli schiavi non regge essenzialmente per diversi motivi:

«In primo luogo, le/gli africane/i di allora venivano portate/i con la forza in società nelle quali la schiavitù godeva di un chiaro riferimento giuridico, e il loro status di schiave/i, di conseguenza, trovava riconoscimento ed era considerato legittimo. Viceversa, le persone straniere sfruttate oggi nei mercati occidentali, lo sono in violazione alle norme di diritto locale e internazionale.

Un'altra differenza fondamentale […] consiste nel fatto che le/gli schiave/i africane/i non desideravano emigrare verso il "nuovo mondo", o quantomeno non si attivavano in questo senso, ma erano persone "prelevate" con la forza dai loro contesti, sradicate, separate con violenza dai luoghi d'origine e dagli affetti ai quali difficilmente si sarebbero potute ricongiungere anche in virtù delle difficoltà nei collegamenti e nelle comunicazioni dell'epoca. Le attuali "vittime" di tratta, viceversa, sono migranti che «avevano eccellenti ragioni per desiderare di partire»[5], motivazioni non solo legate al desiderio di perseguire per sé e per la famiglia rimasta a casa migliori guadagni, ma anche all'insicurezza legata a situazioni di conflitto e/o a sistematiche violazioni dei diritti umani[6].

Le persone africane sfruttate nei campi di cotone nel XIX secolo nel sud degli Stati Uniti erano schiave/i, mentre le giovani donne straniere sfruttate nei mercati del sesso contemporanei, sono migranti»[7].

Nonostante la sussistenza di due piani fattuali ben diversi, raramente le persone straniere che percorrono la via della prostituzione vengono però rappresentate dai *media* o dalla letteratura come "migranti":

«è come se il richiamo al più generale discorso sulle migrazioni si riducesse al passaggio tra il Paese d'origine e quello di destinazione, per poi perdersi quando l'attenzione si sposta sulle dirette interessate. Così, nelle rappresentazioni prevalenti, le donne straniere che vendono prestazioni sessuali, sono in primo luogo *prostitute*, *vittime*, *schiave*, ma difficilmente *migranti* […]»[8].

Di conseguenza, la produzione scientifica ed il dibattito accademico hanno storicamente affrontato e continuano ad affrontare il fenomeno attraverso la lente degli studi sulla "devianza" oppure, nei decenni recenti, dei *gender studies*. Nel primo caso, partendo da un giudizio di valore sul fenomeno prostitutivo; nel secondo, semplificandolo a una mera questione femminile, e trascurando così altre categorie che ne formano parte integrante, come le persone *trans* od anche gli uomini *cisgender*, quasi sempre totalmente ignorati dalla discussione e dai contributi. Al contempo, solo alcuni si focalizzano sulle caratteristiche intrinsecamente "lavorative" ed "economicistiche" del tema, che subisce in questo caso le conseguenze dello scontro manicheo tra

[4] J. O'Connell Davidson, *Trafficking, modern slavery and the human security agenda*, "Human Security Journal", vol. 6, 2008, pp. 8-15, cit. in E. Abbatecola, op. cit., p. 21.

[5] J. O'Connell Davidson, op. cit., p. 9, cit. e trad. in E. Abbatecola, op. cit., p. 21.

[6] Cfr. M.J. Alpes, *The traffic in voices: contrasting experiences of migrant women in prostitution with the paradigm of human trafficking*, "Human Security Journal", n. 6, pp. 34-45, cit. in E. Abbatecola, op. cit., p. 21.

[7] E. Abbatecola, op. cit., p. 21.

[8] Ivi, p. 22.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

posizioni pro- e anti- *sex work*[9]. Comprendere la dimensione economica del fenomeno però – legandosi essa ai concetti di guadagno e riscatto sociale – risulta un mezzo indispensabile per capirne il connaturato legame con l'esperienza ed il progetto migratorio.

«Parallelamente, è raro che siano posti in rilievo i nessi tra il lavoro sessuale migrante e altri settori del mercato del lavoro nei quali le/i migranti si trovano in condizioni di sfruttamento spesso equiparabili.

Ma le lavoratrici del sesso straniere non sono in primo luogo migranti? Non è forse il desiderio e/o la necessità a spingerle verso altri Paesi? L'affidarsi a trafficanti e a reti criminali non è forse il primo passo verso la realizzazione di un progetto migratorio? Per quale motivo fatichiamo a pensare alla loro presenza attiva nei mercati del sesso come esito di tale progetto?

Leggere la presenza di donne straniere nei mercati del sesso con la lente dei processi migratori permette di inquadrarla in termini sociologici, e decostruire così la fissità naturalizzante delle immagini stereotipate nella quale si trova solitamente costretta»[10].

Dal percorso fatto finora, e soprattutto dall'analisi delle politiche e della giurisprudenza, che costituiscono in qualche modo la cristallizzazione della coscienza comune di un dato periodo storico-culturale, risulta lampante, tanto per le prostitute che per le migranti, l'assenza di riconoscimento dell'*agency*, intesa come «capacità dei soggetti di autodeterminarsi e incidere sulla propria vita facendo scelte e intervenendo sulla realtà, assumendo, quindi, un ruolo attivo»[11]. Va da sé che quando le due categorie si intersecano, la negazione di agentività (così potremmo tradurre il termine in italiano) raddoppia. Ciò origina dalla faticosità – per le istituzioni pubbliche come per le persone comuni – di interfacciarsi «con la complessità, con la pluralità delle traiettorie biografiche, con la specificità dell'esperienza, con la difficoltà a costruire una coerenza identitaria rispetto a un mercato che nega la cittadinanza simbolica alle donne che lo abitano o che lo abbiano attraversato anche se solo temporaneamente»[12]. La tentazione alla riduzione delle storie personali, all'etichettamento, proviene da un diffuso equivoco, che fa corrispondere la vulnerabilità sociale con la mancanza di *agency*. Al contrario, come si è visto:

«Si tratta di vulnerabilità "situazionali", prodotte dall'intreccio di fattori intersezionali: riguardano tipicamente le donne, collocate in una posizione subordinata nelle gerarchie patriarcali, familiari e sociali, le persone LGBT+ discriminate, e le persone migranti, le cui vulnerabilità pre-esistenti, che sono alla base delle migrazioni in condizioni difficili e pericolose, si intrecciano con quelle prodotte dalle politiche migratorie restrittive, dalle violenze subite durante il viaggio, dallo sfruttamento subito in transito e a destinazione, e dalla discriminazione razziale. Eppure, la loro capacità di prendere decisioni sulla loro vita non viene meno, nemmeno in situazioni di grave vulnerabilità e

[9] Cfr. E. Abbatecola, *Quella linea sottile tra coazione e consenso. Il caso della tratta delle travesti brasiliane*, "Mondi Migranti", n. 1, 2018, pp. 227-232, 242-243.
[10] Ead., *Trans-migrazioni*, cit., p. 22.
[11] Ivi, p. 165.
[12] Ivi, p. 10.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

sfruttamento. […] Dalle loro storie si comprende che, a parte alcuni casi estremi comparabili alla vera e propria schiavitù, tutte hanno avuto un margine, per quanto esiguo, di scelta, e tutte hanno agito, anche se si trattava di ottenere il meno peggio, per quanto questo "meno peggio" fosse una forma di grave sfruttamento, tuttavia preferibile perché meno pesante e dannosa»[13].

Nonostante, quindi, molte delle migranti coinvolte nel lavoro sessuale facciano parte di quelle che sono state definite *edge populations*[14], tale dato di fatto non impedisce loro di compiere decisioni circostanzialmente libere:

«[…] troviamo donne intraprendenti che scelgono di emigrare, spesso mettendo in conto un periodo di attività nei mercati del sesso, persone che, anche in gravi condizioni di sfruttamento, mettono in atto strategie per guadagnarsi la fiducia di chi le sfrutta (al fine di ottenere maggiore libertà), inventano soluzioni per fronteggiare i rischi del mestiere, investono sul futuro puntando sulla carriera interna […] e/o cercano vie di fuga. In estrema sintesi, attrici sociali molto distanti dall'immagine stereotipata della vittima passiva»[15].

Facendo altrimenti, si rischia di scadere solamente in quelle «retoriche, specie mediatiche, [che] tendono a parlare di *schiave* del sesso, di donne *costrette* a prostituirsi, di *vittime da salvare*, occultando così il fatto che sempre più spesso le donne sfruttate sono migranti che, in funzione della realizzazione di un percorso migratorio, accettano di lavorare nei mercati del sesso […] e, negando la dimensione del consenso, si perde un aspetto rilevante del fenomeno»[16]. Le loro scelte vanno quindi inserite in un *continuum* – ovviamente costellato di situazioni, anche gravi, di sfruttamento – «tra i due estremi teorici di un lavoro sessuale completamente frutto di libera scelta, e di una prostituzione completamente coercitiva paragonabile a una forma di violenza contro le donne»[17]. In questo spettro «troviamo molte situazioni intermedie, in cui donne adulte scelgono il mercato del sesso per ragioni economiche e rivendicano il loro diritto a esistere, essere riconosciute anche sul piano giuridico, lavorare in situazioni sicure e non sentirsi discriminate dalla società»[18]. L'acquisizione di una tale consapevolezza da parte della politica, di tutto mondo scientifico-culturale e non per ultima dell'opinione pubblica permetterebbe finalmente «di guardare alla tratta come a un processo complesso e non statico dove coercizione e *agency* possono coesistere»[19].

---

[13] M.G. Giammarinaro, "Postfazione", in G. Garofalo Geymonat, G. Selmi (a cura di), *Prostituzione e lavoro sessuale in Italia. Oltre le semplificazioni, verso i diritti*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2022, p. 223.

[14] Espressione coniata da Gargi Bhattacharyya per definire quelle "masse di persone socialmente vulnerabili e razzializzate, sospinte ai margini dei sistemi sociali ed economici, in grande misura composte da migranti, e abbandonate al loro destino. Un destino che può essere la morte in qualsiasi frontiera del vasto mondo delle migrazioni, o la detenzione, o il ritorno forzato, o ancora il grave sfruttamento in settori informali o semi-informali, comunque caratterizzati da un basso livello di riconoscimento di diritti». M.G. Giammarinaro, op. cit., pp. 222-223.

[15] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 149.

[16] Ivi, pp. 25-26.

[17] M.G. Giammarinaro, op. cit., p. 221.

[18] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 11.

[19] Ivi, p. 25.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

«Dunque, vulnerabilità e *agency* non si escludono a vicenda, ma sono in realtà due facce della stessa medaglia. Di fatto, varie combinazioni di vulnerabilità ed *agency* sono presenti nel *continuum* dello sfruttamento, a seconda delle reali possibilità e capacità di contrattazione della persona interessata e talora anche della sua comunità di appartenenza. D'altra parte, la stessa nozione di *agency* presuppone un contesto determinato, che comporta sempre dei vincoli. Per questa ragione l'*agency* non nega, e anzi implica, che ogni scelta venga compiuta in presenza di certe restrizioni. La grande questione di giustizia sociale che emerge dal grave sfruttamento è la qualità del contesto economico-sociale e la gravità delle restrizioni da esso imposte. Per questa ragione è da contestare il concetto neoliberista che identifica la libertà con la libertà di scelta. Quest'ultima è un simulacro di libertà, un suo falso succedaneo, se i presupposti della scelta contrastano con i diritti e i bisogni della persona interessata. In questo senso l'art. 3 […] della Costituzione italiana costituisce ancora oggi la cornice concettuale adeguata ad evitare le trappole di una libertà sganciata dalla giustizia sociale, e chiama le istituzioni pubbliche a determinare le condizioni economico-sociali tali da ridurre le disuguaglianze, e promuovere vera libertà e partecipazione. Per questa ragione l'art. 3 […] fa anche comprendere il significato concreto di una prospettiva e di politiche fondate sui diritti umani, non solo i diritti civili ma anche i diritti sociali, l'accesso all'istruzione, ai servizi sanitari e sociali e alla giustizia, oggi generalmente negato – nella realtà se non sulla carta – a coloro che svolgono lavoro sessuale»[20].

Invece di una prospettiva dei diritti, nei confronti della tratta sessuale e dell'attività prostitutiva che ne deriva predomina un approccio repressivo, sanzionatorio, di controllo, a prescindere dal modello di *policy* che s'intenda adottare a riguardo, e che si manifesta altresì nel trattamento del fenomeno precipuamente come manifestazione della criminalità transnazionale. Per lo stesso procedimento di sovrapposizione che caratterizza il disconoscimento dell'*agency*, le prostitute migranti sono soggette alla repressione sia in qualità di prostitute che di migranti. Questa dinamica avviene perché esse sono percepite come soggetti "altri" ai quali è necessario applicare per tale motivo una logica di controllo e contenimento sociale:

«La prostituta è *pericolosa*, come corpo contagioso e osceno, oppure è *in pericolo*, in quanto esposta alla violenza di elementi estranei, a loro volta pericolosi per la società nel suo complesso. Ciò vale, in particolare, per il commercio sessuale povero, straniero, in strada»[21].

Il paradigma della vittima non può però essere ipocritamente adottato dai decisori politici e dal discorso pubblico ad uso e consumo e poi abbandonato non appena la presenza di queste persone nelle nostre comunità spaventa il nostro sistema identitario, che sentiamo essere messo in crisi:

«nel corso degli ultimi anni, mentre l'Unione Europea e molti governi nazionali – tra cui quello italiano – hanno promosso azioni e interventi di contrasto alla tratta e alla violenza contro le donne, le loro politiche sempre più restrittive in materia di immigrazione e asilo hanno spinto, e continuano a spingere, migliaia di persone […] a mettersi nelle mani delle reti criminali e a seguire percorsi migratori pericolosi, costellati di abusi e pratiche violente. […] In particolare, il ciclo di violenza e abusi che spesso agisce sulle migranti e richiedenti asilo è prodotto da molteplici

[20] M.G. Giammarinaro, op. cit., pp. 223-224.

[21] G. Serughetti, "Riflessioni critiche sulle alternative politico-normative sulla prostituzione in Italia", in G. Garofalo Geymonat, G. Selmi (a cura di), op. cit., p. 44.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

forme di sopraffazioni e discriminazioni che, essendo strettamente connesse tra loro, si rinforzano reciprocamente. […] La rappresentazione della "perfetta vittima", priva di qualunque volontà, continua, tuttavia, ad essere sotterraneamente riproposta nella valutazione delle richieste di protezione e questo stereotipo […] «nuoce molto al corretto riconoscimento delle vulnerabilità delle persone sfruttate, quando esse mostrano autonomia di giudizio e capacità critiche anche nei confronti delle stesse istituzioni e pratiche protettive»[22]»[23].

Per quanto apparentemente paradossale, considerare le vittime di tratta tali solo se perfettamente soggiogate conduce all'aggravamento delle discriminazioni, dei «processi di inferiorizzazione, stigmatizzazione e repressione, se non di vera e propria – sia pure indiretta – criminalizzazione»[24] ai quali sono soggette le migranti, le richiedenti asilo e le rifugiate, che oggi rappresentano in larga parte la forza-lavoro del mercato del sesso. L'intersezione dei vari fattori negativi che convergono da più parti su queste categorie umane contribuisce e determina la loro posizione subordinata nella struttura sociale e di potere, e dunque le espone maggiormente alle gravi forme di sfruttamento. Peraltro, non bisogna limitarsi a guardare quest'ultima fattispecie solo in un'ottica penalistica:

«Si tratta infatti di un fenomeno insito nell'economia capitalistica, come ha messo in luce la teorica Nancy Fraser. Enrica Rigo ha osservato che si corre oggi il rischio di riproporre una distinzione concettuale tra produzione e riproduzione sociale, riconoscendo solo la prima delle due sfere come ambito dello sfruttamento, e dunque come problema politico. Il lavoro sessuale […] è invece un esempio di come la sfera della riproduzione sociale venga pesantemente investita dallo sfruttamento […] quando le condizioni della riproduzione sociale incrociano quelle delle attività remunerate, o a queste si sovrappongono»[25].

Arrivati a questo punto è quindi di tutta evidenza come fenomeni complessi quali la tratta e le concatenate forme di sfruttamento non possano essere affrontati solo per mezzo della repressione penale. «Bisogna piuttosto mettere in campo interventi che agiscano in più ambiti – politiche migratorie, del lavoro, sociali e di genere – in modo coerente e coordinato, ponendo al centro dell'azione il riconoscimento e la salvaguardia dei diritti delle persone coinvolte»[26]. A monte di ciò, da parte di tutti «oggi come non mai è necessario un approccio culturale al lavoro sessuale che sia insieme pragmatico e illuminato da princìpi irrinunciabili, che sia fondato non già su un'astratta e moraleggiante costruzione del mondo o di ciò che è "bene" per la società e per le donne, ma che

[22] M.G. Giammarinaro, *Un "terzo percorso" di protezione sociale per le persone vulnerabili allo sfruttamento? Un'ipotesi a partire dallo sfruttamento sessuale*, 4 maggio 2021, https://giammarinaro.net/un-terzo-percorso-di-protezione-sociale-per-le-persone-vulnerabili-allo-sfruttamento-unipotesi-a-partire-dallo-sfruttamento-sessuale/, consultato in data 17 febbraio 2025, cit. in L. Palumbo, S. Romano, "Evoluzioni e limiti del sistema anti-tratta italiano e le connessioni con il sistema della protezione internazionale", in G. Garofalo Geymonat, G. Selmi (a cura di), op. cit., p. 80.

[23] L. Palumbo, S. Romano, op. cit., pp. 79-80.

[24] M.G. Giammarinaro, op. cit., p. 222.

[25] Ibidem.

[26] L. Palumbo, S. Romano, op. cit., p. 82.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

piuttosto sappia vedere e ascoltare le persone in carne e ossa e promuovere i loro diritti […] interrogando la realtà con onestà intellettuale […]»[27].

Cosa ci impedisce quindi, come collettività, di percorrere questa strada?

«A ciò concorre la crescente «alterizzazione» della figura della «prostituta», che da integrata, per quanto in posizione subalterna, nella compagine sociale, nel corso degli ultimi decenni è stata trasformata discorsivamente in elemento di una massa indistinta e minacciosa, che a causa delle differenze di lingua, cultura, colore della pelle, condizione giuridica e sociale resta estranea rispetto al corpo della nazione.

È così che, mentre si è fatta strada un'attenzione crescente alla componente economica del lavoro sessuale, che chiama in causa categorie e concetti delle politiche lavoristiche e di welfare, questa non va quasi mai disgiunta da preoccupazioni di tipo morale o securitario. Similmente, la problematizzazione della prostituzione come violenza si alimenta della rappresentazione delle e dei sex worker come soggetti subalterni, genderizzati e razzializzati. L'intervento legislativo assume così, più o meno esplicitamente, anche un ruolo di difesa dell'identità nazionale e dei suoi valori fondanti, in particolare della «famiglia tradizionale» italiana.

È questa, anche, una delle ragioni per cui […] stenta a trovare spazio una visione laica e femminista, che sappia leggere il fenomeno all'interno del sistema di diseguaglianze economiche, sociali e culturali tra i generi, e che miri per ciò stesso a promuovere l'autodeterminazione individuale e garantire i diritti sociali dei soggetti coinvolti. Una visione che rifugga da afflati moralistici e tentazioni paternalistiche, tanto quanto da discorsi securitari e disciplinari, e che sappia dunque superare la vecchia polarizzazione tra donna delinquente e vittima innocente»[28].

Per superare queste ataviche resistenze è necessario configurare un approccio sfaccettato e multidimensionale alla questione. Esso deve in primo luogo «superare la contrapposizione binaria e semplificatoria tra il ruolo di vittima e quello di soggetto autodeterminato, che vengono attribuiti alternativamente alle migranti»[29]. Riconoscere quindi l'*agency* delle protagoniste, ma al contempo non distrarre – mediante la focalizzazione sul paradigma della scelta – da quei fattori che influenzano e definiscono i percorsi personali e la collocazione sociale delle migranti prostituite, vale a dire le disuguaglianze, il razzismo e soprattutto il sessismo. È ovvio quindi che le violenze agite da sfruttatrici e sfruttatori possano costituire lesioni dei diritti umani, «ma anche minare in modo grave (e a volte definitivo) i gradi di libertà delle persone coinvolte, compromettendo, non sempre ma nemmeno di rado, percorsi di autodeterminazione ed emancipazione costruiti con coraggio dalle migranti»[30]:

«In questo senso, l'accento sulla riduzione in schiavitù, certamente appiattisce le esperienze e non restituisce la soggettività delle donne, ma può essere funzionale a una denuncia ferma della violenza agita contro queste donne. Una retorica antitratta, magari ripensata nei contenuti, è dunque […] necessaria. La tratta a fini di sfruttamento

[27] M.G. Giammarinaro, op. cit., p. 221.
[28] G. Serughetti, op. cit., pp. 44-45.
[29] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 149.
[30] Ivi, p. 26.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

sessuale, quale che sia l'*agency* delle persone coinvolte, è una gravissima forma di violenza di genere intrisa di patriarcato […] ed è controproducente, oltre che riduttivo, ricondurre aprioristicamente ogni posizionamento forte contro questa forma di sfruttamento a un tentativo potenzialmente moralistico di negare la soggettività delle donne che vendono sesso. Perché è così difficile denunciare la violenza in riferimento a contesti legati al corpo o alla sessualità senza che si levino accuse di moralismo? Esiste forse un nesso indissolubile tra denuncia di forme di assoggettamento – quali debito, minacce, controllo, abusi – e sessuofobia? Si parlerebbe di panico morale se la denuncia dello sfruttamento e della violenza si riferisse al settore dell'agricoltura intensiva?»[31].

Per rispondere a queste domande l'obiettivo prioritario è «svincolarsi dalla tentazione "rassicurante" di considerare la violenza insita nei percorsi di tratta legata allo sfruttamento nei mercati del sesso come una violenza *Altra* rivolta ad *Altre* donne»[32]. Lo sfruttamento sessuale delle migranti non deve pertanto essere ridotto solo a una violazione dei diritti umani (nonostante ciò sia fondamentale), bensì riconosciuto come «un'espressione contestualizzata di quella stessa violenza di genere che attraversa, almeno in potenza, le biografie di tutte le donne»[33].

La violenza di genere si sostiene grazie all'ordine di genere[34], «dualistico ed eteronormativo – nel senso che prevede solo due generi, tra loro distinti, complementari, asimmetrici e reciprocamente attratti – […] persistente ma non immutabile»[35]. Il dominio maschile insito all'ordine di genere è ribadito e rafforzato da «dispositivi di mantenimento e riproduzione»[36], di natura essenzialmente culturale (e discorsiva), alcuni dei quali richiamati nel corso del presente lavoro perché particolarmente rilevanti quali presupposti e fattori alimentanti la tratta sessuale.

In primis agisce la creazione dei confini di genere, basati su rigide aspettative, divieti e prescrizioni che investono l'apparenza, il modo di abitare lo spazio pubblico, le occupazioni auspicate. Il loro «imperativo sottinteso è che i maschi debbano mostrarsi inequivocabilmente diversi dalle femmine»[37]. Per questa ragione ne derivano il sessismo e l'omo-transfobia.

In secondo luogo, opera la sessualità di genere binariamente costruita: «"idraulica", vale a dire meccanica e fonte di cittadinanza per gli uomini (il vero maschio deve essere sempre sessualmente

[31] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 26.
[32] Ivi, p. 13.
[33] Ivi, p. 12.
[34] «[…] concetto con il quale ci si riferisce all'insieme, invisibile e naturalizzato, di modelli culturali e pratiche umane che concorrono a definire le femminilità e le maschilità e a regolare le relazioni di potere tra uomini e donne». E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 151.
[35] Ibidem.
[36] Ivi, p. 152.
[37] Ibidem.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

"potente"); "di servizio" e minaccia alla cittadinanza per le donne, da cui la contrapposizione tra *donne-per-bene* (Maria) e *donne-per-male* (Maddalena)»[38].

Su questo specifico ambito insiste l'uso sessista della lingua (o «sessualità *parlata*»[39]), che nel caso di specie rileva particolarmente per quanto riguarda i commenti al limite della molestia verbale, il linguaggio d'odio (*hate speech*) a sfondo sessuale e soprattutto lo *slut shaming*. L'insulto *slut*, ossia il «definire una donna *troia* o *puttana*, stigmatizza colei alla quale è rivolto l'insulto definendola non solo come persona, ma anche come parte di una categoria, di un gruppo inferiorizzato»[40], quello delle *donne-per-male*. Tale "esercizio" linguistico, dunque, funge da «dispositivo di controllo sulle, delle e tra le donne, in un rapporto asimmetrico che non trova corrispondenza nell'universo degli uomini» [41]. Questi dispositivi si rivelano «talmente invisibilizzati e "assorbiti" da essere frequentemente utilizzati anche dalle donne, persino da quelle esse stesse stigmatizzate come *puttane*» [42]. In definitiva, come ricordato da Judith Butler riprendendo il pensiero di Mari Matsuda «sono le offese a riprodurre performativamente la subordinazione sociale che nominano. L'*hate speech* contribuisce così a plasmare gerarchie tra identità e soggetti attraverso un processo nel quale affermazione egemonica e alterizzazione si alimentano vicendevolmente»[43]:

«[…] le parole non solo *riflettono* una relazione di dominazione sociale; le parole mettono in atto la dominazione divenendo il veicolo attraverso cui quella struttura sociale viene ripristinata. […] Quello che lo hate speech allora fa è costituire il soggetto in una posizione di subordinazione»[44].

Come si connettono, dunque, le modalità attraverso cui la società patriarcale cerca di mantenere inalterati i rapporti di genere con la violenza insita nello sfruttamento sessuale delle migranti?

«Chi sfrutta (uomo o donna non importa) agisce lo sfruttamento facendo semplicemente leva su repertori culturali preconfezionati e naturalizzati, al punto da divenire scontati e invisibili ai nostri occhi. A comporre gli scenari della dominazione troviamo l'idea che la sessualità delle donne sia, in primo luogo, al servizio del piacere maschile, il quale non prevede necessariamente reciprocità. Di qui, la vendita di sesso come un'opzione possibile, ma anche la pratica di associare il valore delle donne alla loro desiderabilità […], la cui adeguatezza è sempre giudicata dallo sguardo maschile, sia esso reale o immaginato»[45].

---

[38] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 152; cfr. ead., *Gli scenari delle prostituzioni straniere: introduzione*, "Mondi migranti", vol. 4, n. 1, 2010, pp. 32-33, 36.

[39] Ead., *Trans-migrazioni*, cit., p. 155.

[40] Ivi, p. 158.

[41] Ivi, p. 159.

[42] Ivi, p. 160.

[43] Ivi, p. 157.

[44] J. Butler, *Parole che provocano. Per una politica del performativo*, Raffaello Cortina, Milano, 2010, pp. 26-27, cit. e trad. in E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 157.

[45] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 152.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Esempio perfetto è l'ideologia dell'amore romantico – largamente sfruttata dai "fidanzati" albanesi e romeni nelle loro strategie di assoggettamento – che, come visto, richiede il sacrificio:

«In nome dell'amore […] lo sfruttatore-fidanzato chiede, impone, controlla, picchia, sottrae denaro, umilia, secondo un copione tipico di tante relazioni di coppia estranee ai mercati del sesso, ma caratterizzate da violenza di prossimità[46]. Più in generale, la violenza come strategia di assoggettamento non è prerogativa di chi sfrutta e c'è un filo rosso tra questa violenza, considerata *altra* ed eccezionale e rappresentata come violazione dei diritti umani, e le altre forme di violenza di genere, percepite come "ordinarie". In una sorta di *continuum* […]»[47].

Allargando lo sguardo dalla sola figura dello sfruttatore, dalle evidenze di ricerca risulta indubbio come i mercati del sesso siano pervasi dalla violenza (di genere) «anche per opera dei clienti (non tutti) e, non di rado, delle forze dell'ordine, nonché della società che riproduce stereotipi, discriminazione e stigma verso chi non si adegua alle norme (trans e prostitute). In realtà, […] quando la vendita di sesso è agìta da persone considerate marginali, specie se straniere, la violenza non è eccezionale, ma sistemica, a prescindere dalla presenza o meno di sfruttamento»[48]. Esemplare la testimonianza di una ex lavoratrice del sesso intervistata da Massari:

«Diciamo che la violenza rappresenta una dimensione con cui devi fare i conti, perché quando sei in strada sei esposta all'aggressività della gente, perché sei un simbolo, una figura negativa, perché la prostituta ha un ruolo negativo nella società. Chi lavora come prostituta? È assurdo, veramente assurdo… tutti vengono da te, lo sappiamo, ma sei considerata negativamente. Quando sei in strada, davvero percepisci l'aggressività e la violenza delle persone: ti si avvicinano e si sentono in diritto di dirti tutto ciò che vogliono […]»[49].

Le nostre società hanno quindi una diretta responsabilità nel «creare processi di stigmatizzazione che, di fatto, legittimano alcune forme di violenza agite contro soggetti non considerati pienamente *persone*»[50], non-cittadine – simbolicamente (oltre che fattualmente, in questo caso) – delle nostre comunità. Chi sono queste *non-persone*? Innanzitutto le donne «*socialmente fragili*»[51], tra cui rientrano indubbiamente le migranti; poi quelle considerate «*ribelli* […] che, in modi diversi, scelgono di rompere le regole del gioco»[52], ad esempio «mostrandosi

[46] S'intende «l'aggressione fisica e intenzionale nei confronti di un soggetto con cui si è stabilita una relazione caratterizzata da continuità temporale e vicinanza spaziale». I. Bartholini, *Violenza di prossimità. La vittima, il carnefice, lo spettatore, il "grande occhio"*, FrancoAngeli, Milano, 2013, cit. in E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 153.

[47] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 153.

[48] Ivi, p. 150.

[49] M. Massari, *The Other and her Body: Migrant Prostitution, Gender Relations and Ethnicity*, "Cahiers de l'Urmis", n. 12, 2009, in "Open Edition Journals", https://journals.openedition.org/urmis/787, consultato in data 17 febbraio 2025, cit. e trad. in E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 150.

[50] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 150.

[51] Ivi, p. 154.

[52] Ivi, p. 155.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

sessualmente libere»[53]. Da ultimo, ma non per importanza, «le donne *stigmatizzate* dalla società»[54], in particolare lavoratrici del sesso e trans:

«Nel primo caso, in quanto considerate oggetto sessuale, le donne che vendono sesso muoiono agli occhi della società e perdono, così, i diritti alla protezione e al rispetto che rimangono prerogativa delle *donne-per-bene*. Non a caso, […] non solo sono più soggette a forme di violenza (non necessariamente sessuale), ma faticano di più a vedersi riconosciute le violenze subite […] Per lo stesso motivo, la morte violenta di una "prostituta" non fa notizia, non suscita indignazione e non è rubricata come femminicidio. Se poi le lavoratrici del sesso sono anche straniere, allo stigma della *prostituta* si aggiunge lo stigma della *razza*. Nel secondo caso, le donne trans sono oggetto di stigma e discriminazione perché la transizione dal maschile al femminile implica inferiorizzazione e perdita di status e rappresenta una sfida a una maschilità egemone[55] che si definisce per differenza dai soggetti che la società ritiene inferiori: le donne, in primo luogo, ma anche le maschilità percepite e costruite come subordinate – gay, transessuali, migranti e ragazzi non aderenti al modello del maschio predatore, vincente e sicuro di sé»[56].

La cittadinanza simbolica di queste categorie viene negata, mentre quella maschile:

«[…] si fonda anche su una potenza sessuale che il *vero maschio* deve esibire […], per cui lo stupratore, così come il turista sessuale che compra sesso da minorenni, sono in qualche modo socialmente legittimati e la loro cittadinanza di genere sarà garantita anche a fronte di eventuali sanzioni di tipo giuridico. Continueranno a essere uomini veri. E il turista sessuale rimarrà, per l'appunto, un *turista* – quando non un *benefattore* […] – che ha comprato sesso da una giovanissima *puttana*. Viceversa, la cittadinanza femminile si gioca ancora sulla reputazione sessuale e su criteri di "purezza" che mutano nello spazio e nel tempo, ma che sono comunque ancorati ai concetti di autocontrollo e moderazione. […] Da qui […] la ragione per cui la sessualità agisce da sempre come strumento di controllo e dominazione delle e sulle donne»[57].

L'ordine di genere a predominanza maschile fa uso quindi di strategie di natura strettamente culturale per tenersi in vita, producendo e riproducendo la subordinazione sociale del femminile. Ciò in particolare si manifesta e si nota dalla:

«[…] pervasività della violenza simbolica (e non) che attraversa le biografie di tutte: migranti sfruttate, sex worker libere e autorganizzate, donne estranee ai mercati del sesso di ogni età, nazionalità, colore, estrazione sociale, benché la posizione nella struttura delle diseguaglianze, che nasce dall'intersezione di queste dimensioni, non sia irrilevante in termini di possibilità di far sentire la propria voce e far valere i propri diritti. La violenza che pervade i mercati del sesso in regime di sfruttamento è dunque lo stesso tipo di violenza di genere che attraversa il lavoro sessuale autonomo,

[53] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 155.

[54] Ivi, p. 154.

[55] «Il concetto di maschilità egemonica – coniato da Connell e rivisitato da Connell e Messerschmidt – fa riferimento a un modello di maschilità vincente in un contesto spazio-temporale dato, purché questo legittimi le disparità di potere tra uomini e donne. Le maschilità dominanti, infatti, non sono necessariamente egemoniche perché non è detto che giustifichino le disuguaglianze di genere». E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 165. Cfr. R.W. Connell, *Maschilità. Identità e trasformazioni del maschio occidentale*, Feltrinelli, Milano, 1996; ead., J.W. Messerschmidt, *Hegemonic masculinity: Rethinking the concept*, "Gender & Society", vol. 19, n. 6, December 2005, pp. 829-859; cit. in E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 165.

[56] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., pp. 154-155. Cfr. ead., *Gli scenari delle prostituzioni straniere*, cit., p. 35.

[57] Ead., *Trans-migrazioni*, pp. 153-154.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

i contesti lavorativi formalmente riconosciuti come tali, la sfera domestica, le scuole, le università, lo spazio urbano, il mondo dello show business, una violenza i cui linguaggi, peraltro, rimandano di continuo al contesto "prostitutivo", come dimostra la pervasività dello *slut shaming*. La violenza di genere […] è funzionale a quello stesso ordine di genere dal quale trae nutrimento, il quale reagisce con decisione ogni qualvolta si senta minacciato»[58].

Nell'affrontare il problema della tratta sessuale si ritiene dunque fondamentale abbandonare un approccio esclusivista, divisivo, dualistico e manicheo sulla prostituzione e sul grave sfruttamento che può imperversare in questi mercati. Vanno rimesse al centro le persone che li abitano e che ne fanno, volente o nolente, la propria vita, riconoscendole simili a noi, umane come noi, soggette allo stesso genere di condizionamenti, violenze, gerarchie e discriminazioni che tratteggiano le linee delle nostre vite. Nel *bailamme* del dibattito femminista contemporaneo, in fin dei conti:

«Tutte hanno ragione. Ma puntare l'attenzione sulla dimensione della scelta ha come effetto non previsto di distrarci dalle contraddizioni del sistema, che sono sia di natura socio-economica, sia culturale. Socio-economica perché la possibilità di scegliere e di agire in modo libero e dignitoso il lavoro sessuale non è disgiunta dal posizionamento di ciascuna nella gerarchia sessuale, definito dall'intersezione tra classe, nazionalità, cittadinanza giuridica, colore della pelle, spendibilità delle credenziali educative e così via. Di natura culturale poiché […] l'ordine di genere, naturalizzato e invisibilizzato, tende a riprodursi anche attraverso la violenza di genere, che è sistemica e pervasiva»[59].

Modelli di approccio alternativi, che siano multi-dimensionali, cooperativi, prismatici sono già stati pensati e realizzati nelle nostre culture, nelle nostre società e comunità. È necessario recuperarli, ripensandoli e aggiornandoli alle nuove sfide, ma si tratta di qualcosa che fa già parte del nostro patrimonio filosofico e pragmatico, anche specificamente nazionale:

«Come dimostra il caso dell'Italia, è possibile pensare – e praticare – approcci femministi che siano alternativi a […] modelli repressivi e restrittivi. Nel coltivarli, è centrale il riconoscimento di forme di tutela da abusi e discriminazioni per tutte le donne, anche quelle che sono stigmatizzate perché vendono sesso, e ricordarsi che le policy sul lavoro sessuale e la prostituzione devono essere tanto complesse quanto lo è il mondo sul quale intervengono. Concettualmente, è importante considerare il lavoro sessuale come una fra le molte forme che prendono il "lavoro corporeo" e il "lavoro intimo", fondamentali attività generatrici di reddito per le donne – soprattutto le donne razzializzate, migranti, di classe popolare e transgender […] in un mondo neoliberale sempre più diseguale. È centrale, […] dare visibilità alla varietà di esperienze narrate dalle persone che vendono sesso e dalle loro associazioni, che vanno da quelle violente e di sfruttamento a quelle soddisfacenti e di empowerment. Questi elementi possono impedirci, tra l'altro, di riprodurre una visione problematica del lavoro sessuale come moralmente buono o cattivo, e di rappresentarlo come un tipo di relazione di potere tra uomini e donne che è necessariamente distinta da tutte le altre relazioni uomo-donna. Ma di ricordarci come […] faccia invece parte di un continuum di scambi sessuali-economici

[58] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., pp. 161-162.
[59] Ivi, pp. 163-164.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

e di processi di stigmatizzazione sessuale che costituiscono tutte le esperienze delle donne, sia nel mercato del lavoro formale che della sfera intima, molto al di là del sesso commerciale in senso stretto»[60].

Siamo pronti ad agire di conseguenza? Il nostro sistema socio-culturale e la nostra realtà politica sono disposti a compiere quell'autoriflessione propedeutica alla rinnovata azione che ne dovrebbe scaturire? In sostanza, la nostra "civiltà" è in grado di mettere in discussione sé stessa e quindi le proprie fondamenta millenarie, nel nome di un bene evolutivo? Oppure preferiamo una sopravvivenza distruttiva sul lungo termine all'accettazione costruttiva della crisi nel nostro quotidiano? Siamo forse destinati a farci superare dal corso degli eventi – posto che ciò non sia già avvenuto – siccome non disponiamo della maturità sufficiente ad accogliere le sfide, le novità, gli interrogativi che l'alterità, qualsiasi alterità, porta sempre con sé?

Nella celebre quanto discussa conferenza stampa tenuta a Cutro il 9 marzo 2023, la Presidente del Consiglio Giorgia Meloni dichiarava:

«[…] per noi chi si rende responsabile di lesioni gravi o di morte mentre organizza la tratta degli esseri umani è perseguibile con un reato che noi consideriamo reato universale. Significa non colpire solamente quei trafficanti che noi troviamo sulle barche, *significa colpire anche i trafficanti che ci sono dietro*. E per me questo è un elemento molto importante perché cambia completamente l'approccio del Governo italiano rispetto a quello che abbiamo visto negli ultimi anni. Noi siamo abituati a un'Italia che si occupa soprattutto di andare a cercare i migranti attraverso tutto il Mediterraneo, quello che vuole fare questo Governo è *andare a cercare gli scafisti lungo tutto il globo terracqueo*, *perché vogliamo rompere questa tratta*. E credo che questo tema vada portato anche a livello internazionale, perché su questo più si riesce ad armonizzare le legislazioni e più si fa una cosa utile»[61].

Discutere del merito di tali volontà, se siano state portate avanti o meno, oppure perseguite con i mezzi più adeguati, richiederebbe uno spazio ed un tempo che non ci sono disponibili, e probabilmente fuoriuscirebbe almeno in parte dagli intenti di partenza di questa tesi. A prescindere da alcuni appunti pratico-concettuali che potrebbero esser mossi, anche solo in base a quanto in questa sede è stato trattato, spiegato e dimostrato, quel che è certo è che a distanza di due anni, la realtà dei fatti ha consegnato ormai abbastanza elementi per valutare. In particolare, vorrei porre l'accento sulla questione libica, perno cruciale, come abbiamo visto, di molti dei percorsi di tratta – e in particolare di tratta sessuale – che interessano l'Italia. Gli avvenimenti delle ultime settimane dovrebbero farci chiedere se l'attuale conduzione della politica internazionale sia, prima ancora che votata alla salvezza dei migranti, veramente e puramente nell'interesse nazionale. Spostandoci su un altro versante del *Mare nostrum*, il rinnovato asse Roma-Tirana riecheggia, tra le altre, la

[60] G. Garofalo Geymonat, G. Selmi, "Femminismo, prostituzione e lavoro sessuale in Italia. Fra rischi di polarizzazione e modelli di alleanza possibile", in ead. (a cura di), op. cit., pp. 113-114.

[61] Palazzo Chigi, *Conferenza stampa del Consiglio dei Ministri n. 24 a Cutro*, 9 marzo 2023, YouTube, https://www.youtube.com/watch?v=51uHPKrCYX4&t=511s, consultato in data 18 febbraio 2025.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

partnership strategica conclusa nel febbraio 2010 con l'Albania del Primo Ministro Sali Berisha in materia di sbarchi, incentrata, guarda caso, sulle moratorie per i cosiddetti "scafisti". L'evento non è richiamato per i suoi contenuti (per quanto riflettano discorsi perenni della politica nazionale sul tema), bensì per le parole pronunciate dall'allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi durante la conferenza stampa seguita alla firma dell'accordo:

«per chi porta belle ragazze possiamo fare un'eccezione»[62].

In tutta la loro banale volgarità, esse costituiscono l'esempio perfetto di quei meccanismi discorsivi che fondano e sviluppano l'ordine di genere, sui quali l'età berlusconiana si è imperniata, esasperandoli (come discusso peraltro nel terzo capitolo di questo lavoro), ma dei quali la nostra politica non si è ancora liberata, così come non se ne è purificata la nostra mentalità.

A parere di chi scrive, esistono elementi in grado di far propendere verso una convergenza tra ciò che è meglio per le persone che cercano di raggiungere il nostro Paese, e ciò che è meglio per il Paese stesso (e con esso per tutta l'Europa). In tal senso, persistere nell'operare in uno scenario di *normalizzazione dell'emergenza*, a volte dipinto ad arte, non seminerà mai nulla di buono per il futuro comune. Sarebbe fondamentale ricordare che questa operazione discorsiva, governamentale, questo approccio mentale ad un fenomeno umanamente eterno come le migrazioni rischia sempre di nascondere (al pari di tutti gli stati d'emergenza) una più veritiera *emergenzializzazione della normalità*. Forse, se imparassimo come meglio convivere con le migrazioni, sapremmo ancor più efficacemente occuparci, contrastandoli, della tratta di esseri umani e del grave sfruttamento d'ogni genere.

Al contempo, bisogna prendere atto della natura sostanzialmente minoritaria di questa posizione. Anche per questo motivo si è deciso di soprassedere, in queste conclusioni, sulle proposte strettamente politiche, normative, giuridiche sul tema in questione. Come già ampiamente esposto nel corso del lavoro, un sistema e una rete antitratta esistono, e per molti aspetti possiamo anche andarne fieri. Essi necessitano, e necessiteranno sempre, di maggiore finanziamento, è scontato dirlo. Ma soprattutto c'è bisogno in ogni ambito di costante aggiornamento perché la tratta, come tutte le cose umane e sociali, procede e muta, evolve prim'ancora che possa essere cristallizzata in norme, e così devono fare le politiche di contrasto, se vogliono essere efficaci. È l'eterno duello pirandelliano fra il "magma incandescente" della vita e la "Forma" che in ogni attimo la imbriglia, irrigidendola. In questo senso vanno accolti speranzosamente gli orientamenti

[62] "L'umorismo di Berlusconi con Berisha "Sbarchi? Ammesse solo belle ragazze"", *la Repubblica*, 12 febbraio 2010, https://www.repubblica.it/cronaca/2010/02/12/news/berlusconi_sbarchi-2272819/, consultato in data 21 febbraio 2025.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

più sensibili e fini della giurisprudenza, ma ciò non basta. Non bisogna dimenticare che continuano ad abbondare in ogni settore le resistenze, le ignoranze, e sono quelle che dobbiamo quotidianamente combattere. Per questo motivo ritengo che alla base della lotta contro la tratta e il grave sfruttamento sessuale debba porsi prima di tutto una necessaria rivoluzione culturale, che ci renda cittadini ed esseri umani responsabili, consapevoli, perché sensibilizzati. A tal proposito, voglio richiamare un equivoco particolarmente diffuso tra i decisori politici come nella nostra opinione pubblica, su cui ha sinteticamente sentenziato Rachel Moran:

«Mentre gli individui e le organizzazioni discutono sul fatto che la questione della tratta e quella della prostituzione devono essere analizzate separatamente o insieme, i clienti hanno già deciso come comportarsi. Usano entrambi i gruppi di donne, non fanno alcuna distinzione»[63].

La citazione proviene dal libro intitolato *Stupro a pagamento. La verità sulla prostituzione*[64], che al tempo della sua pubblicazione nel 2013 (e ancora oggi) scatenò aspre discussioni a causa dei netti giudizi della sua autrice sulla natura del lavoro sessuale. In questa sede non interessa soffermarsi sul punto, ma piuttosto evidenziare alcune innegabili similarità tra il fenomeno dello sfruttamento sessuale e quello della violenza sessuale, nella quale spesso il primo non casualmente è ricompreso. Entrambi sono crimini caratterizzati da una bassissima quota di denunce in proporzione alla frequenza del loro avvenimento. In entrambi i casi è dilagante l'occorrenza della *vittimizzazione secondaria*, specie in sede processuale, e in generale in tutte quelle situazioni che dovrebbero garantire alle donne coinvolte una tutela, sia essa sanitaria, sociale, economica o psicologica. Verso coloro che vengono stuprate, così come nei confronti di coloro che vengono sfruttate sessualmente, la società si pone in maniera schizofrenica, alternativamente rinchiudendole nel rigido e pietoso stereotipo della vittima passiva oppure circondandole di diffidenza, dubbio. Si pensi alla diffusione, in tutti e due i contesti, dello *slut shaming* e del *victim blaming*. Tipico, da parte delle istituzioni e della comunità, è aspettarsi o pretendere sempre qualcosa di più, un'azione ulteriore o meglio condotta: la denuncia fatta o fatta prima, i rigidi criteri richiesti per veder considerato "credibile" il rifiuto opposto, il consenso negato, le resistenze agite. A ben guardare questi presupposti equivalgono per rigidità le aspettative dei tribunali nei confronti delle vittime di tratta, dalle quali ci si attende spesso nettamente e subitaneamente l'accoglimento dei programmi assistenziali, l'abbandono delle reti criminali, la collaborazione con la giustizia. In ambedue le situazioni predominano stigma, discriminazione e sessualizzazione. Ciò

[63] R. Moran, *Stupro a pagamento. La verità sulla prostituzione*, Round Robin, Roma, 2017, p. 291, cit. in D. Danna, S. Niccolai, L. Tavernini, G. Villa (a cura di), *Né sesso né lavoro. Politiche sulla prostituzione*, VandA.ePublishing, Milano, 2019, p. 133.

[64] Orig. R. Moran, *Paid For: My Journey Through Prostitution*, Gill & Macmillan, Dublin, 2013.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

avviene perché entrambi i fenomeni si alimentano dallo stesso retroterra culturale, quell'ordine di genere di cui più volte si è detto. Ma soprattutto, in quella cultura si formano i poli che riduttivamente potremmo definire "attivi" dello stupro e dello sfruttamento sessuale, quelli che, crudamente parlando, si può dire ne costituiscano la "domanda". Non ci interroghiamo mai abbastanza sugli stupratori e sui *clienti*. Li studiamo poco, ci parliamo poco, ed è così che li conosciamo meno delle loro controparti femminili. Questa è l'ultima grande somiglianza fra i due fenomeni. Si somigliano perché, al netto di un'opinione pubblica che discute sempre più di femminile e di femminismi, di identità alternative ed altre, permane un maschile chiuso in sé stesso, che rifiuta di auto-interrogarsi, di accogliere le antitesi a cui ormai la realtà ci mette difronte. Come un monarca reazionario che si sente sotto attacco e si ritira nel suo castello di cristallo.

In conclusione:

«Se la "prostituzione" sia o meno una violenza sulle donne in sé è […] una domanda mal posta, perché rimanda a una rappresentazione del mercato del sesso come realtà a sé stante. In verità, sappiamo che i mercati del sesso sono (come tutti i mercati del lavoro) incorporati nella società. Una critica della violenza insita in tali mercati, in generale, o nello sfruttamento legato alla tratta, in particolare, non può dunque prescindere da una riflessione critica sulle radici patriarcali delle relazioni uomo-donna, delle asimmetrie di genere, della costruzione sociale dei generi e della sessualità, delle leggi del desiderio, dei criteri di definizione della cittadinanza simbolica delle maschilità e delle femminilità da cui discendono esclusione e stigma»[65].

Come tutti i fenomeni economici – anche se sommersi e soprattutto se capitalistici – la tratta a fini di sfruttamento sessuale non può sopravvivere all'estinzione della sua domanda. La battaglia per l'azzeramento della clientela è forse la più ardua di tutte, ma è l'unica che può sicuramente far vincere la guerra. L'ossessione securitaria, sanzionatoria, repressiva, biopolitica per il controllo e per la giuridicità non deve farci dimenticare che si tratta prima di tutto di un fenomeno sociale, culturale, ed è agendo sulla società e sulla cultura che lo si estirpa, a prescindere da ogni diritto. Dobbiamo aprire una fase di riflessione su noi stessi prima che sugli *altri*, ma in loro specchiandoci, per una giustizia di fatto che passi dal ripensamento di un *maschile alternativo*.

[65] E. Abbatecola, *Trans-migrazioni*, cit., p. 164.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Bibliografia

Fonti primarie

Strumenti giuridici internazionali

COUNCIL OF EUROPE, Serie dei Trattati Europei, n° 5, *Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, Roma, 4 novembre 1950.

- Serie dei Trattati Europei, n° 9, *Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, Parigi, 20 marzo 1952.
- European Treaty Series, n° 5, *European Social Charter*, Turin, 18 October 1961.
- Serie dei Trattati Europei, n° 46, *Protocollo n° 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e della Libertà fondamentali, che riconosce ulteriori diritti e libertà fondamentali rispetto a quelli già garantiti dalla Convenzione e dal primo Protocollo addizionale alla Convenzione*, Strasburgo, 16 settembre 1963.
- Serie dei Trattati Europei, n° 108, *Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale*, Strasburgo, 28 gennaio 1981.
- Serie dei Trattati del Consiglio d'Europa, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani*, Varsavia, 16 maggio 2005.
- Serie dei Trattati del Consiglio d'Europa, n° 201, *Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali*, Lanzarote, 25 ottobre 2007.
- Serie dei Trattati del Consiglio d'Europa, n° 210, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, Istanbul, 11 maggio 2011.

LEAGUE OF NATIONS, *International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children*, Geneva, 30 September 1921.

- *Slavery Convention*, Geneva, 25 September 1926.
- *International Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age*, Geneva, 11 October 1933.

UNITED NATIONS, *Protocol to amend the Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children, concluded at Geneva on 30 September 1921, and the Convention for the*

Suppression of the Traffic in Women of Full Age, concluded at Geneva on 11 October 1933, Lake Success (New York), 12 November 1947.

- *International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic signed at Paris on 4 May 1910, amended by the Protocol signed at Lake Success, New York, 4 May 1949*, Lake Success (New York), 4 May 1949.
- *Protocol amending the International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic, signed at Paris, on 18 May 1904, and the International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic, signed at Paris, on 4 May 1910*, Lake Success (New York), 4 May 1949.
- *International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic, signed at Paris on 18 May 1904, amended by the Protocol signed at Lake Success, New York, 4 May 1949*, Lake Success (New York), 1950.
- *Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others*, Lake Success (New York), 21 March 1950.
- *Protocol amending the Slavery Convention signed at Geneva on 25 September 1926*, New York, 7 December 1953.
- *Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages*, New York, 10 December 1962.
- *International Covenant on Civil and Political Rights*, New York, 16 December 1966.
- *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, New York, 16 December 1966.
- *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, New York, 18 December 1979.
- *Convention on the Rights of the Child*, New York, 20 December 1989.
- *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, New York, 15 November 2000.
- *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, New York, 15 November 2000.

UNITED NATIONS CONFERENCE OF PLENIPOTENTIARIES ON A SUPPLEMENTARY CONVENTION ON THE ABOLITION OF SLAVERY, THE SLAVE TRADE, AND INSTITUTIONS AND PRACTICES SIMILAR

TO SLAVERY, *Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery*, United Nations, Geneva, 7 September 1956.

Atti dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e di enti ad essa collegati

COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN, *CEDAW/C/GC/38*, 20 November 2020.

CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME, *Resolution 9/1*, October 2018.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *E/CN.4/RES/1994/45*, 4 March 1994.

- *E/CN.4/DEC/2004/110*, 19 April 2004.

UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *E/CN.4/RES/1990/68*, 7 March 1990.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, *A/RES/217 (III). International Bill of Human Rights*, Paris, 10 December 1948.

- *A/RES/317 (IV)*, 2 December 1949.
- *A/RES/2200 (XXI), International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, International Covenant on Civil and Political Rights and Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*, New York, 16 December 1966.
- *A/RES/34/180, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, New York, 18 December 1979.
- *A/RES/48/104, Declaration on the Elimination of Violence against Women*, 20 December 1993.
- *A/49/748, Report of the World Ministerial Conference on Organized Transnational Crime*, 2 December 1994.
- *A/RES/49/166*, 23 December 1994.
- *A/RES/53/111*, 9 December 1998.
- *A/RES/61/180*, 20 December 2006.
- *A/RES/64/293*, 30 July 2010.
- *A/RES/68/192*, 18 December 2013.
- *A/69/269*, 6 August 2014.

- *A/RES/70/1*, 25 September 2015.
- *A/RES/73/146*, 17 December 2018.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Resolution 6/14*, 28 September 2007.

- *A/HRC/RES/50/7*, 18 July 2022.
- *A/HRC/RES/51/15*, 6 October 2022.
- *A/HRC/RES/52/26*, 4 April 2023.
- *A/HRC/RES/53/9*, 12 July 2023.

Atti del Consiglio d'Europa

COMMITTEE OF THE PARTIES TO THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS, *Recommendation CP/Rec(2024)05*, 21 June 2024.

COUNCIL OF EUROPE COMMITTEE OF MINISTERS, *Recommendation No. R (91) 11*, 9 September 1991.

- *Recommendation No. R (2000) 11*, 19 maggio 2000.
- *Recommendation Rec(2002)5*, 30 April 2002.
- *Recommendation Rec(2006)8*, 14 June 2006.
- *Recommendation CM/Rec(2022)17*, 20 May 2022.

COUNCIL OF EUROPE PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Recommendation 1044 (1986)*, 20 September 1986.

- *Recommendation 1065 (1987)*, 5 October 1987.
- *Recommendation 1325 (1997)*, 23 April 1997.
- *Recommendation 1450 (2000)*, 3 April 2000.
- *Recommendation 1545 (2002)*, 21 gennaio 2002.
- *Resolution 1337 (2003)*, 25 June 2003.
- *Recommendation 1610 (2003)*, 25 June 2003.
- *Resolution 1494 (2006)*, 12 April 2006.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

- *Resolution 1702 (2010)*, 26 January 2010.
- *Recommendation 1895 (2010)*, 26 January 2010.
- *Doc. 12920*, 26 April 2012.
- *Resolution 1983 (2014)*, 8 April 2014.
- *Resolution 2323 (2020)*, 30 January 2020.

SECOND SUMMIT OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Final Declaration and Action Plan*, Strasbourg, 11 October 1997.

Atti dell'Unione europea

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Brussels Declaration on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings*, Brussels, 29 November 2002.

- *Council conclusions on establishing an informal EU Network of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings*, Luxembourg, 4 June 2009.

GAZZETTA UFFICIALE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, N. C 120, 32° anno, Bruxelles, 16 maggio 1989, *doc. A 2-52/89*, 14 aprile 1989.

- N. C 191, Bruxelles, 29 luglio 1992, *Trattato sull'Unione europea* (92/C 191/01), Maastricht, 7 febbraio 1992.
- N. C 268, 36° anno, Bruxelles, 4 ottobre 1993, *B3-1264*, *1283* e *1309/93*, 16 settembre 1993.
- N. C 32, 39° anno, Bruxelles, 5 febbraio 1996, *A4-0326/95*, 18 gennaio 1996.
- N. L 322, Bruxelles, 12 dicembre 1996, *96/700/GAI*, 29 novembre 1996.
- N. L 63, Bruxelles, 4 marzo 1997, *97/154/GAI*, 24 febbraio 1997.
- C 304, 40° anno, Bruxelles, 6 ottobre 1997, *A4-0250/97*, 16 settembre 1997.
- C 340, Bruxelles, 10 novembre 1997, *Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi* (97/C 340/01), Amsterdam, 2 ottobre 1997.
- C 340, Bruxelles, 10 novembre 1997, *Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea* (97/C 340/02).
- C 14, 41° anno, Bruxelles, 19 gennaio 1998, *A4-0372/97*, 12 dicembre 1997.

- C 19, Brussels, 23 January 1999, *Action Plan of the Council and the Commission on How Best to Implement the Provisions of the Treaty of Amsterdam on an Area of Freedom, Security and Justice* (1999/C 19/01), 3 December 1998.
- L 34, Bruxelles, 9 febbraio 2000, *Decisione n. 293/2000/CE*, 24 gennaio 2000.
- C 364, Bruxelles, 18 dicembre 2000, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (2000/C 364/01), Nizza, 7 dicembre 2000.
- C 80, Bruxelles, 10 marzo 2001, *Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi* (2001/C 80/01), Nizza, 26 febbraio 2001.
- L 162, Bruxelles, 20 giugno 2002, *2002/465/GAI*, 13 giugno 2002.
- L 203, Bruxelles, 1° agosto 2002, *2002/629/GAI*, 19 luglio 2002.
- C 325, Bruxelles, 24 dicembre 2002, *Unione europea. Versioni consolidate del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea (2002)* (2002/C 325/01).

GAZZETTA UFFICIALE DELL'UNIONE EUROPEA, L 79, Bruxelles, 26 marzo 2003, *2003/209/CE*, 25 marzo 2003.

- L 261, Bruxelles, 6 agosto 2004, *2004/80/CE*, 29 aprile 2004.
- L 261, Bruxelles, 6 agosto 2004, *2004/81/CE*, 29 aprile 2004.
- L 261, Bruxelles, 6 agosto 2004, *2004/579/CE*, 29 aprile 2004.
- L 304, Bruxelles, 30 settembre 2004, *2004/83/CE*, 29 aprile 2004.
- C 311, Bruxelles, 9 dicembre 2005, *Piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani* (2005/C 311/01).
- L 326, Bruxelles, 13 dicembre 2005, *2005/85/CE*, 1° dicembre 2005.
- C 287 E, Bruxelles, 24 novembre 2006, *P6_TA(2006)0005*, 17 gennaio 2006.
- C 291 E, Bruxelles, 30 novembre 2006, *P6_TA(2006)0086*, 15 marzo 2006.
- L 262, Bruxelles, 22 settembre 2006, *2006/618/CE*, 24 luglio 2006.
- L 262, Bruxelles, 22 settembre 2006, *2006/619/CE*, 24 luglio 2006.
- L 277/29, Bruxelles, 20 ottobre 2007, *2007/675/CE*, 17 ottobre 2007.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

- C 306, 50° anno, Bruxelles, 17 dicembre 2007, *Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea* (2007/C 306/01), Lisbona, 13 dicembre 2007.
- L 348, Bruxelles, 24 dicembre 2008, *2008/115/CE*, 16 dicembre 2008.
- C 115, Bruxelles, 4 maggio 2010, *Programma di Stoccolma – un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini* (2010/C 115/01), 11 dicembre 2009.
- L 101, Bruxelles, 15 aprile 2011, *2011/36/UE*, 5 aprile 2011.
- L 207, Bruxelles, 12 agosto 2011, *2011/502/UE*, 10 agosto 2011.
- L 337, Bruxelles, 20 dicembre 2011, *2011/95/UE*, 13 dicembre 2011.
- L 338, Bruxelles, 21 dicembre 2011, *2011/99/UE*, 13 dicembre 2011.
- L 315, Bruxelles, 14 novembre 2012, *2012/29/UE*, 25 ottobre 2012.
- C 326, Bruxelles, 26 ottobre 2012, *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata)*.
- L 180, Bruxelles, 29 giugno 2013, *2013/32/UE*, 26 giugno 2013.
- L 180, Bruxelles, 29 giugno 2013, *2013/33/UE*, 26 giugno 2013.
- C 285, Bruxelles, 29 agosto 2017, *P7_TA(2014)0162* (2017/C 285/11), 26 febbraio 2014.
- C 76, Bruxelles, 28 febbraio 2018, *P8_TA(2016)0227* (2018/C 076/12), 12 maggio 2016.
- L 131, Bruxelles, 20 maggio 2017, *2017/865*, 11 maggio 2017.
- L 131, Bruxelles, 20 maggio 2017, *2017/866*, 11 maggio 2017.
- L 143 I, Bruxelles, 2 giugno 2023, *2023/1075*, 1° giugno 2023.
- L 143 I, Bruxelles, 2 giugno 2023, *2023/1076*, 1° giugno 2023.
- IT Serie L, Bruxelles, 22 maggio 2024, *2024/1346*, 14 maggio 2024.
- IT Serie L, Bruxelles, 22 maggio 2024, *2024/1347*, 14 maggio 2024.
- IT Serie L, Bruxelles, 22 maggio 2024, *2024/1348*, 14 maggio 2024.
- IT Serie L, Bruxelles, 24 maggio 2024, *2024/1351*, 14 maggio 2024.
- IT Serie L, Bruxelles, 24 maggio 2024, *2024/1356*, 14 maggio 2024.
- IT Serie L, Bruxelles, 24 giugno 2024, *2024/1712*, 13 giugno 2024.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

MINISTERIAL CONFERENCE UNDER THE PRESIDENCY OF THE EUROPEAN UNION, *The Hague Ministerial Declaration on European Guidelines for Effective Measures to Prevent and Combat Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation*, The Hague, 26 April 1997.

Normativa italiana

GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, Serie generale, anno 96°, Roma, 24 settembre 1955, n. 221, *Legge 4 agosto 1955, n. 848*.

- Serie generale, anno 99°, n. 14, Roma, 18 gennaio 1958, *Legge 20 dicembre 1957, n. 1304*.
- Serie generale, anno 99°, n. 55, Roma, 4 marzo 1958, *Legge 20 febbraio 1958, n. 75*.
- Serie generale, n. 193, S.O., Roma, 3 agosto 1965, *Legge 3 luglio 1965, n. 929*.
- Serie generale, anno 108°, n. 5, Roma, 7 gennaio 1967, *Legge 23 novembre 1966, n. 1173*.
- Serie generale, n. 333, S.O., Roma, 7 dicembre 1977, *Legge 25 ottobre 1977, n. 881*.
- Serie generale, anno 123°, n. 124, Roma, 7 maggio 1982, *Decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1982, n. 217*.
- Serie generale, n. 89, S.O., Roma, 15 aprile 1985, *Legge 14 marzo 1985, n. 32*.
- Serie generale, anno 130°, n. 303, Roma, 30 dicembre 1989, *Decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416*.
- Serie generale, n. 135, S.O., Roma, 11 giugno 1991, *Legge 27 maggio 1991, n. 176*.
- Serie generale, n. 59, S.O., Roma, 12 marzo 1998, *Legge 6 marzo 1998, n. 40*.
- Serie generale, n. 191, S.O., Roma, 18 agosto 1998, *Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*.
- Serie generale, n. 258, S.O., Roma, 3 novembre 1999, *Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394*.
- Serie generale, anno 144°, n. 195, Roma, 23 agosto 2003, *Legge 11 agosto 2003, n. 228*.
- Serie generale, anno 146°, n. 270, Roma, 19 novembre 2005, *Decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 2005, n. 237*.
- Serie generale, n. 85, S.O., Roma, 11 aprile 2006, *Legge 16 marzo 2006, n. 146*.
- Serie generale, anno 149°, n. 3, Roma, 4 gennaio 2008, *Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251*.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

- Serie generale, anno 149°, n. 40, Roma, 16 febbraio 2008, *Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25*.
- Serie generale, anno 149°, n. 122, Roma, 26 maggio 2008, *Decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92*.
- Serie generale, anno 149°, n. 173, Roma, 25 luglio 2008, *Legge 24 luglio 2008, n. 125*.
- Serie generale, anno 151°, n. 163, Roma, 15 luglio 2010, *Legge 2 luglio 2010, n. 108*.
- Serie generale, anno 153°, n. 235, Roma, 8 ottobre 2012, *Legge 1° ottobre 2012, n. 172*.
- Serie generale, anno 154°, n. 152, Roma, 1° luglio 2013, *Legge 27 giugno 2013, n. 77*.
- Serie generale, anno 155°, n. 55, Roma, 7 marzo 2014, *Decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18*.
- Serie generale, anno 155°, n. 60, Roma, 13 marzo 2014, *Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24*.
- Serie generale, anno 155°, n. 68, Roma, 22 marzo 2014, *Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 39*.
- Serie generale, anno 156°, n. 214, Roma, 15 settembre 2015, *Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142*.
- Serie generale, anno 157°, n. 58, Roma, 10 marzo 2016, *Decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 34*.
- Serie generale, anno 157°, n. 298, Roma, 22 dicembre 2016, *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 2016, n. 234*.
- Serie generale, anno 158°, n. 93, Roma, 21 aprile 2017, *Legge 7 aprile 2017, n. 47*.
- Serie generale, anno 159°, n. 168, Roma, 22 marzo 2018, *Decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21*.
- Serie generale, anno 159°, n. 231, Roma, 4 ottobre 2018, *Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*.
- Serie generale, anno 159°, n. 281, Roma, 3 dicembre 2018, *Legge 1° dicembre 2018, n. 132*.
- Serie generale, anno 160°, n. 235, Roma, 7 ottobre 2019, *Decreto 4 ottobre 2019*.
- Serie generale, anno 161°, n. 261, Roma, 21 ottobre 2020, *Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130*.
- Serie generale, anno 161°, n. 314, Roma, 19 dicembre 2020, *Legge 18 dicembre 2020, n. 173*.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

- Serie generale, anno 163°, n. 12, Roma, 17 gennaio 2022, *Legge 21 dicembre 2021, n. 238*.
- Serie generale, anno 164°, n. 1, Roma, 2 gennaio 2023, *Decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1*.
- Serie generale, anno 164°, n. 59, Roma, 10 marzo 2023, *Decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20*.
- Serie generale, anno 164°, n. 72, Roma, 25 marzo 2023, *Decreto 17 marzo 2023*.
- Serie generale, anno 164°, n. 106, Roma, 8 maggio 2023, *Delibera del Consiglio dei Ministri 11 aprile 2023*.
- Serie generale, anno 164°, n. 104, Roma, 5 maggio 2023, *Legge 5 maggio 2023, n. 50*.
- Serie generale, anno 164°, n. 221, Roma, 21 settembre 2023, *Decreto 14 settembre 2023*.
- Serie generale, anno 164°, n. 233, Roma, 5 ottobre 2023, *Decreto-legge 5 ottobre 2023, n. 133*.
- Serie generale, anno 164°, n. 240, Roma, 13 ottobre 2023, *Delibera del Consiglio dei Ministri 5 ottobre 2023*.
- Serie generale, anno 164°, n. 283, Roma, 4 dicembre 2023, *Legge 1° dicembre 2023, n. 176*.
- Serie generale, anno 165°, n. 105, Roma, 7 maggio 2024, *Decreto 7 maggio 2024*.
- Serie generale, anno 165°, n. 122, Roma, 27 maggio 2024, *Delibera del Consiglio dei Ministri 9 aprile 2024*.
- Serie generale, anno 165°, n. 249, Roma, 23 ottobre 2024, *Decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158*.
- Serie generale, anno 165°, n. 264, Roma, 11 novembre 2024, *Delibera del Consiglio dei Ministri 10 ottobre 2024*.

GAZZETTA UFFICIALE DEL REGNO D'ITALIA, Serie generale, n. 146, S.O., Roma, 26 giugno 1931, *Relazione e Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773*.

MINISTERO DELL'INTERNO, *Circolare N. 11050/M(8)*, Roma, 28 maggio 2007.

PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Roma, 16 maggio 2016, *Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 maggio 2016*.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Giurisprudenza italiana ed europea

CORTE COSTITUZIONALE, *sentenza n. 141*, 7 giugno 2019.

CORTE DI ASSISE DI CATANIA, *causa n. 04/2020*, 23 giugno 2020.

CORTE DI ASSISE DI TORINO, *causa n. 31033/16*, 23 agosto 2019.

CORTE DI CASSAZIONE (V SEZIONE PENALE), *sentenza n. 49148/2019*, *Rv. 278051*, 28 maggio 2019.

- (I SEZIONE PENALE), *sentenza n. 19737*, *Rv. 281282*, 19 gennaio 2021.
- (V SEZIONE PENALE), *sentenza n. 4555/24*, 12 ottobre 2023.
- (VI SEZIONE PENALE), *sentenza n. 219*, 18 gennaio 2024.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (GRANDE SEZIONE), *sentenza C-406/22*, 4 ottobre 2024.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, *Ricorso n. 16643/09*, *sentenza*, 21 ottobre 2014.

TRIBUNALE DI BOLOGNA, *ordinanza n. 3272*, 17 luglio 2019.

- *Ordinanza RG n. 12189/2019*, 7 ottobre 2020.
- *Decreto N.R.G. 9833/2018*, 16 dicembre 2020.

TRIBUNALE DI CATANIA (GIUDICE DELL'UDIENZA PRELIMINARE), *sentenza n. 559*, 7 ottobre 2020.

TRIBUNALE DI ROMA, *ordinanza N.R.G. 64831/2018*, 5 settembre 2019.

- (SEZIONE PENALE), *sentenza n. 9874*, 24 aprile 2022.

Rapporti, relazioni, piani, dichiarazioni, comunicazioni e documenti di enti governativi e non governativi nazionali ed internazionali

COMMISSIONE EUROPEA, *COM(2012) 286 final*, Bruxelles, 19 giugno 2012.

- *I diritti nell'UE delle vittime della tratta di esseri umani*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2013.
- *COM(2015) 285 final*, Bruxelles, 27 maggio 2015.
- *COM(2016) 267 final*, Bruxelles, 19 maggio 2016.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

- *COM(2018) 777 final*, Bruxelles, 3 dicembre 2018.
- *COM(2020) 661 final*, Bruxelles, 20 ottobre 2020.
- *COM(2021) 171 final*, Bruxelles, 14 aprile 2021.
- *COM(2021) 591 final*, Bruxelles, 29 settembre 2021.
- *COM(2022) 736 final*, Bruxelles, 19 dicembre 2022.

COMMISSIONE NAZIONALE PER IL DIRITTO D'ASILO, UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral. Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*, 2020.

CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018*, Roma, 26 febbraio 2016.

- *Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022-2025*, Roma, 19 dicembre 2022.

COUNCIL OF EUROPE, *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Monitoring mechanism*, Secretariat of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA and Committee of the Parties), Council of Europe, Strasbourg, 2013.

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ, NUMERO VERDE CONTRO LA TRATTA, *Meccanismo nazionale di referral per l'identificazione, l'assistenza e la protezione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento*, dicembre 2023.

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ, REGIONE VENETO, *Brochure Numero Verde contro la Tratta*, 2022.

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ, REGIONE VENETO, NUMERO VERDE CONTRO LA TRATTA, *Relazione sulle attività del Numero Verde Antitratta. Report 2021*, 2022.

- *Relazione sulle attività del Numero Verde Antitratta. Report 2022*, 2023.
- *Le attività del Numero Verde Nazionale Antitratta. Report 2023*, 2024.

DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA, *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia. Gennaio - Giugno 2023*, Roma, 2023.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO, Prot. 39942/2020/PNA, *Relazione sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2018 – 31 dicembre 2019*, Roma, 24 novembre 2020.

EUROPEAN COMMISSION, *EU anti-trafficking action 2012-2016 at a glance*.

- *EU anti-trafficking action 2017-2019: At a glance*.
- *SWD(2022) 429 final*, Brussels, 19 December 2022.
- *Combatting Trafficking in Human Beings*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 19 December 2022.

EUROPEAN COMMISSION | DIRECTORATE-GENERAL JUSTICE, FREEDOM AND SECURITY, *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*, Brussels, 22 December 2004.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM, *Asylum Report 2024. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, June 2024.

- *National Asylum Developments 2024*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, June 2024.
- *Protecting women and girls in the asylum procedure*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, June 2024.

G7 ITALIA 2024, *Apulia G7 Leaders' Communiqué*, 15 June 2024.

- *Dichiarazione dei Ministri. Riunione ministeriale G7 sulla parità di genere e l'empowerment femminile*, Matera, 5 ottobre 2024.

GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS, *GRETA(2024)03, Evaluation Report. Italy. Third evaluation round. Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*, Secretariat of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA and Committee of the Parties), Council of Europe, Strasbourg, 23 February 2024.

MINISTERO DELL'INTERNO | DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE, *Vademecum 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*, 2023.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

UNITED NATIONS, E/CONF.66/34, *Report of the World Conference of the International Women's Year*, United Nations, New York, March 1976.

- A/CONF.94/35, *Report of the World Conference of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace*, United Nations, New York, October 1980.
- A/CONF.116/28/Rev.1, *Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace*, United Nations, New York, January 1986.
- A/CONF.166/9, *Report of the World Summit for Social Development*, United Nations, New York, 1996.
- *United Nations Protocol on Allegations of Sexual Exploitation and Abuse involving Implementing Parties*, United Nations, 21 March 2018.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, ST/ESA/SER.A/149, *Population and Development. Programme of Action adopted at the International Conference on Population and Development, Cairo, 5-13 September 1994*, United Nations, New York, March 1995.

UNITED NATIONS GLOBAL INITIATIVE TO FIGHT HUMAN TRAFFICKING, *United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT)*, 2009.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, *Linee Guida di protezione internazionale. L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta*, 2006.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *International Framework for Action To Implement the Trafficking in Persons Protocol*, United Nations, New York, 2009.

- *Model Law against Trafficking in Persons*, United Nations, Vienna, 2009.

UN WOMEN, *Beijing Declaration and Platform for Action. Beijing+5 Political Declaration and Outcome*, United Nations, New York, 2014.

WORLD CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS, A/CONF.157/23, *Vienna Declaration and Programme of Action*, Vienna, 12 July 1993.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

Fonti secondarie

ABBATECOLA E., *L'Altra donna. Prostituzioni straniere in contesti metropolitani*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

- *Gli scenari delle prostituzioni straniere: introduzione*, "Mondi migranti", n. 1, FrancoAngeli, Milano, 2010, pp. 31-45.
- *Quella linea sottile tra coazione e consenso. Il caso della tratta delle travesti brasiliane*, "Mondi Migranti", n. 1, FrancoAngeli, Milano, 2018, pp. 227-250.
- *Trans-migrazioni. Lavoro, sfruttamento e violenza di genere nei mercati globali del sesso*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2018.

ABBATECOLA E., BENASSO S., *Masculinities on stage. Clients and representations in the Italian sex market*, "Masculinities", n. 5, 2016, pp. 79-109.

ALLAIN J., *White Slave Traffic in International Law*, "Journal of Trafficking and Human Exploitation", vol. 1, n. 1, Paris Legal Publishers, Zutphen (The Netherlands), 2017, pp. 1-40.

ALPES M.J., *The traffic in voices: contrasting experiences of migrant women in prostitution with the paradigm of human trafficking*, "Human Security Journal", n. 6, 2008, pp. 34-45.

AMBROSINI M., *Immigration in Italy: Between economic acceptance and political rejection*, "International Migration and Integration", vol. 14, n. 1, 2011, pp. 175-194.

- *Sociologia delle migrazioni*, il Mulino, Bologna, 2020.

BALESTRIERI D., "Prostituzione e diritto penale nell'ordinamento italiano", in Cadoppi A., (a cura di), *Prostituzione e diritto penale*, Dike Giuridica Editore, Roma, 2014, pp. 272-280.

BARTHOLINI I., *Violenza di prossimità. La vittima, il carnefice, lo spettatore, il "grande occhio"*, FrancoAngeli, Milano, 2013.

BECUCCI S., *Immigrazione cinese e mercato del lavoro in Italia. Un caso di interconnessione funzionale fra economia formale e informale*, "Studi sulla questione criminale", n. 3, settembre-dicembre 2008, pp. 61-75.

- *La criminalità cinese in Italia. Network transnazionali versus gruppo mafioso*, "Quaderni di sociologia", n. 57, 2011, pp. 43-65.
- *La criminalità organizzata cinese in Italia*, "Sicurezza e scienze sociali", n. 3, 2013, pp. 94-116.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

- "La criminalità organizzata cinese. Costanti, cambiamenti e aspetti controversi", in Becucci S., Carchedi F. (a cura di), *Le mafie straniere in Italia. Come operano, come si contrastano*, FrancoAngeli, Milano, 2016, pp. 59-95.
- (a cura di), *Oltre gli stereotipi. La ricerca-azione di Renzo Rastrelli sull'immigrazione cinese in Italia*, Firenze University Press, Firenze, 2018.

BECUCCI S., CARCHEDI F. (a cura di), *Le mafie straniere in Italia. Come operano, come si contrastano*, FrancoAngeli, Milano, 2016.

BECUCCI S., GAROSI E., *Corpi globali. La prostituzione in Italia*, Firenze University Press, Firenze, 2008.

BURKERT W., *La creazione del sacro*, Adelphi, Milano, 2003.

BUTLER J., *Vite precarie*, Meltemi, Milano, 2004.

- *Parole che provocano. Per una politica del performativo*, Raffaello Cortina, Milano, 2010.

CARCHEDI F. (a cura di), *Prostituzione migrante e donne trafficate. Il caso delle donne albanesi, moldave e rumene*, FrancoAngeli, Milano, 2004.

- *Vite capovolte. La tratta degli esseri umani. Pratiche di sfruttamento sessuale e lavorativo sul territorio laziale*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2020.
- *Recluse in casa. Povertà economica, ricorso alla prostituzione tramite internet, sfruttamento sessuale. Il caso di quattro comunità straniere nel Lazio*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2021.
- "La prostituzione *indoor* e gli annunci *on line*. Aspetti qualitativi e quantitativi", in Carchedi F., *Recluse in casa, Povertà economica, ricorso alla prostituzione tramite internet, sfruttamento sessuale. Il caso di quattro comunità straniere nel Lazio*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2021, pp. 53-111.

CARCHEDI F., MOTTURA G., PUGLIESE E. (a cura di), *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, FrancoAngeli, Milano, 2003.

CARCHEDI F., TOLA V. (a cura di), *All'aperto e al chiuso. Prostituzione e tratta: i nuovi dati del fenomeno, i servizi sociali, le normative di riferimento*, Ediesse, Roma, 2008.

CICCONE S., *Essere maschi. Tra potere e libertà*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2009.

COLLETTIVO OMBRE ROSSE, "Siamo Ombre Rosse: sex worker transfemministe contro la violenza, lo stigma e la criminalizzazione", in Garofalo Geymonat G., Selmi G. (a cura di), *Prostituzione*

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

e lavoro sessuale in Italia. Oltre le semplificazioni, verso i diritti, Rosenberg & Sellier, Torino, 2022, pp. 137-148.

CONNELL R.W., *Maschilità. Identità e trasformazioni del maschio occidentale*, Feltrinelli, Milano, 1996.

CONNELL R.W., MESSERSCHMIDT J.W., *Hegemonic masculinity: Rethinking the concept*, "Gender & Society", vol. 19, n. 6, 2005, pp. 829-859.

CROWHURST I., *Approaches to the regulation and governance of prostitution in contemporary Italy*, "Sexuality Research and Social Policy", vol. 9, n. 3, 2012, pp. 223-232.

DAL LAGO A., QUADRELLI E., *La città e le ombre. Crimini, criminali, cittadini*, Feltrinelli, Milano, 2003.

DANNA D., "Libertà sessuale e politiche sulla prostituzione", in Danna D., Niccolai S., Tavernini L., Villa G. (a cura di), *Né sesso né lavoro. Politiche sulla prostituzione*, VandA.ePublishing, Milano, 2019, pp. 17-69.

- "Prostituzione e tratta di esseri umani, modelli legislativi e prassi in Europa", in Regione Emilia-Romagna, *Atti del Convegno. Visibile o invisibile. Di cosa si tratta? Il fenomeno dello sfruttamento sessuale: un confronto sui cambiamenti e le azioni di contrasto*, Edicta Edizioni, Parma, 2010, pp. 13-16.

DANNA D., NICCOLAI S., TAVERNINI L., VILLA G. (a cura di), *Né sesso né lavoro. Politiche sulla prostituzione*, VandA.ePublishing, Milano, 2019.

DE BEAUVOIR S., *Il secondo sesso*, il Saggiatore, Milano, 2002.

DESYLLAS M.C., *A critique of the global trafficking discourse and U.S. policy*, "Journal of Sociology & Social Welfare", n. 34, 2007, pp. 54-79.

DOEZEMA J., *Who get to choose? Coertion, consent and the UN trafficking protocol*, "Gender and Development", vol. 10, n. 1, March 2002, pp. 20-27.

ENRENREICH B., HOCHSCHILD A.R., *Donne globali. Tate, colf e badanti*, Feltrinelli, Milano, 2004.

GAROFALO GEYMONAT G., SELMI G., "Femminismo, prostituzione e lavoro sessuale in Italia. Fra rischi di polarizzazione e modelli di alleanza possibile", in Garofalo Geymonat G., Selmi G. (a cura di), *Prostituzione e lavoro sessuale in Italia. Oltre le semplificazioni, verso i diritti*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2022, pp. 99-119.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

- (a cura di), *Prostituzione e lavoro sessuale in Italia. Oltre le semplificazioni, verso i diritti*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2022.

GIAMMARINARO M.G., intervista, in La Rocca S., "La schiavitù nel diritto internazionale e nazionale", in Carchedi F., Mottura G., Pugliese E. (a cura di), *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, FrancoAngeli, Milano, 2003, pp. 179-180.

- "Postfazione", in Garofalo Geymonat G., Selmi G. (a cura di), *Prostituzione e lavoro sessuale in Italia. Oltre le semplificazioni, verso i diritti*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2022, pp. 221-226.

GIAMMARINARO M.G., NICODEMI F., *L'edizione aggiornata delle linee guida su "L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral"*, "Questione Giustizia", n. 3, 2021.

GIOVANNETTI M., ZORZELLA N., *Lontano dallo sguardo, lontano dal cuore delle città: la prostituzione di strada e le ordinanze dei sindaci*, "Mondi Migranti", n. 1, FrancoAngeli, Milano, 2010, pp. 47-82.

KOKEN J.A., "The meaning of the "Whore": How feminist theories on prostitution shape research on female sex workers", in Ditmore M.H., Levy A., Willman A. (eds.), *Sex Work Matters. Exploring Money, Power and Intimacy in the Sex Industry*, Zed Books, London - New York, 2010, pp. 28-64.

LA ROCCA S., "La schiavitù nel diritto internazionale e nazionale", in Carchedi F., Mottura G., Pugliese E. (a cura di), *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, FrancoAngeli, Milano, 2003, pp. 168-184.

- "La legislazione internazionale e nazionale per la lotta al trafficking in persons", in Carchedi F. (a cura di), *Prostituzione migrante e donne trafficate. Il caso delle donne albanesi, moldave e rumene*, FrancoAngeli, Milano, 2004, pp. 160-186.

LEONINI L. (a cura di), *Sesso in acquisto. Una ricerca sui clienti della prostituzione*, Unicopli, Milano, 1999.

MAGARAGGIA S., "Le teorie sulla violenza maschile contro le donne", in Giomi E., Magaraggia S., *Relazioni brutali. Genere e violenza nella cultura mediale*, Bologna, il Mulino, 2017.

MAUSS M., *Saggio sul dono*, Einaudi, Torino, 2002.

MONZINI P., *Il mercato delle donne. Prostituzione, tratta e sfruttamento*, Donzelli, Roma, 2002.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

MORAN R., *Paid For: My Journey Through Prostitution*, Gill & Macmillan, Dublin, 2013.

- *Stupro a pagamento. La verità sulla prostituzione*, Round Robin, Roma, 2017.

O'CONNELL DAVIDSON J., *Trafficking, modern slavery and the human security agenda*, "Human Security Journal", vol. 6, 2008, pp. 8-15.

ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE PER LE MIGRAZIONI, *La tratta di esseri umani lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Dati, storie e informazioni raccolte dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni*, OIM - Ufficio di Coordinamento per il Mediterraneo, Roma, 2017.

PALUMBO L., ROMANO S., "Evoluzione e limiti del sistema anti-tratta italiano e le connessioni con il sistema della protezione internazionale", in Garofalo Geymonat G., Selmi G. (a cura di), *Prostituzione e lavoro sessuale in Italia. Oltre le semplificazioni, verso i diritti*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2022, pp. 65-84.

PARSEC-UNICRI, *La tratta delle minorenni nigeriane in Italia. I dati, i racconti, i servizi sociali*, rapporto di ricerca, novembre 2009.

PERIN C., *Lo zoning (im)possibile e il decoro. Analisi dell'evoluzione storica, politica e sociale della governance pubblica della prostituzione nel Comune di Venezia*, in Garofalo Geymonat G., Selmi G. (a cura di), *Prostituzione e lavoro sessuale in Italia. Oltre le semplificazioni, verso i diritti*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2022, pp. 85-98.

PITCH T., *Responsabilità limitate. Attori, conflitti, giustizia penale*, Feltrinelli, Milano, 1989.

QUIROZ VITALE M.A., *La vittima straniera nel diritto vivente non violento*, "Sociologia del diritto", n. 3, 2006, pp. 201-223.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Atti del Convegno. Visibile o invisibile. Di cosa si tratta? Il fenomeno dello sfruttamento sessuale: un confronto sui cambiamenti e le azioni di contrasto*, Edicta Edizioni, Parma, 2010.

SAITTA P., *An ambivalent project. Sex work, discourse and policies in Italy, from Merlin to Berlusconi*, "AG About Gender", vol. 4, n. 8, 2015, pp. 165-196.

SERUGHETTI G., *Uomini che pagano le donne. Genere, potere e mobilità nel mercato del sesso contemporaneo*, tesi di dottorato, Università degli Studi di Palermo, A.A. 2011/12.

- *Uomini che pagano le donne. Dalla strada al web, i clienti nel mercato del sesso contemporaneo*, Ediesse, Roma, 2013.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

- "Riflessioni critiche sulle alternative politico-normative sulla prostituzione in Italia", in Garofalo Geymonat G., Selmi G. (a cura di), *Prostituzione e lavoro sessuale in Italia. Oltre le semplificazioni, verso i diritti*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2022, pp. 25-48.

SOSS J., FORDING R.C., SCHRAM S., *Disciplining the poor: Neoliberal paternalism and the persistent power of race*, University of Chicago Press, Chicago, 2011.

TATAFIORE R., *Sesso al lavoro*, Milano, il Saggiatore, 1997.

VILLA G., "Progetti di legge e proposte politiche sulla prostituzione in Italia", in Danna D., Niccolai S., Tavernini L., Villa G. (a cura di), *Né sesso né lavoro. Politiche sulla prostituzione*, VandA.ePublishing, Milano, 2019, pp. 118-179.

Sitografia

Archivi, giornali, riviste, banche dati digitali e blog consultati

ASGI | ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE, https://www.asgi.it/.

CORTE COSTITUZIONALE, https://www.cortecostituzionale.it/default.do.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/it/.

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE, https://www.cortedicassazione.it/.

COUNCIL OF EUROPE, https://www.coe.int/en/web/portal/home.

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ, *Politiche e attività | Tratta degli esseri umani e grave sfruttamento*, https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/tratta-degli-esseri-umani-e-grave-sfruttamento/in-breve/.

DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA, *Relazioni Semestrali*, https://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/relazioni-semestrali/.

EUR-LEX, https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=it.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, https://www.echr.coe.int/.

EUROSTAT, https://ec.europa.eu/eurostat.

EUROZINE, https://www.eurozine.com/.

LA REPUBBLICA, https://www.repubblica.it/.

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

NORMATTIVA, https://www.normattiva.it/.

OMBRE ROSSE, https://ombrerosse.noblogs.org/.

OPENEDITION JOURNALS, *Cahiers de l'Urmis*, https://journals.openedition.org/urmis/.

OSSERVATORIO INTERVENTI TRATTA, https://osservatoriointerventitratta.it/.

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, https://pace.coe.int/en/.

PUBLICATIONS OFFICE OF THE EUROPEAN UNION, https://op.europa.eu/en/.

QUESTIONE GIUSTIZIA, https://www.questionegiustizia.it/.

TRIBUNALE DI CATANIA, https://www.tribunalecatania.it/.

TRIBUNALE DI BOLOGNA, https://www.tribunale.bologna.giustizia.it/home.

TRIBUNALE DI TORINO, https://www.tribunale.torino.giustizia.it/.

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA, https://www.tribunale.roma.it/.

UNITED NATIONS, *Documents*, https://www.un.org/en/our-work/documents.

Articoli, comunicati e saggi scientifici in versione digitale

ASGI | ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE, *Accesso civico ASGI: le schede dei Paesi di origine "sicuri" – 2023*, 18 maggio 2023, https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/accesso-civico-asgi-le-schede-dei-paesi-di-origine-sicuri/ (14/2/2025).

- *Accesso civico ASGI: le schede dei Paesi di origine "sicuri"*, 19 giugno 2024, https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/accesso-civico-asgi-le-schede-dei-paesi-di-origine-sicuri-2/ (14/2/2025).
- *La nuova "lista dei paesi sicuri" e lo svuotamento del diritto di asilo*, 5 novembre 2024, https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/la-nuova-lista-dei-paesi-sicuri-e-lo-svuotamento-del-diritto-di-asilo/ (14/2/2025).

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ, *Nominato dai Ministri Roccella e Tajani l'Inviato speciale sui temi della tratta degli esseri umani*, 28 giugno 2024, https://www.pariopportunita.gov.it/it/news-e-media/news/2024/roccella-tajani-nomina-inviato-speciale-sui-temi-della-tratta-degli-esseri-umani/ (11/2/2025).

- *18 ottobre 2024 - XVIII Giornata europea contro la tratta di esseri umani*, 18 ottobre 2024, https://www.pariopportunita.gov.it/it/news-e-media/news/2024/18-ottobre-2024-xviii-giornata-europea-contro-la-tratta-di-esseri-umani/ (11/2/2025).

EUROPEAN COMMISSION, *Questions and Answers – Trends, challenges and revision of the EU Anti-Trafficking Directive*, Brussels, 19 December 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_7780 (26/1/2025).

Eurostat, *Trafficking in human beings statistics*, January 2024, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Trafficking_in_human_beings_statistics#cite_note-6 (31/1/2025).

- *10 093 registered victims of human trafficking in 2022*, 24 January 2024, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240124-1 (26/1/2025).

GIAMMARINARO M.G., *Un "terzo percorso" di protezione sociale per le persone vulnerabili allo sfruttamento? Un'ipotesi a partire dallo sfruttamento sessuale*, 4 maggio 2021, https://giammarinaro.net/un-terzo-percorso-di-protezione-sociale-per-le-persone-vulnerabili-allo-sfruttamento-unipotesi-a-partire-dallo-sfruttamento-sessuale/ (17/2/2025).

GIAMMARINARO M.G., NICODEMI F., *L'edizione aggiornata delle linee guida su "L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral"*, "Questione Giustizia", 18 maggio 2021, https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-edizione-aggiornata-delle-linee-guida-su-l-identificazione-delle-vittime-di-tratta-tra-i-richiedenti-protezione-internazionale-e-procedure-di-referral (23/2/2025).

"L'umorismo di Berlusconi con Berisha "Sbarchi? Ammesse solo belle ragazze"", *la Repubblica*, 12 febbraio 2010, https://www.repubblica.it/cronaca/2010/02/12/news/berlusconi_sbarchi-2272819/ (21/2/2025).

MASSARI M., *The Other and her Body: Migrant Prostitution, Gender Relations and Ethnicity*, "Cahiers de l'Urmis", n. 12, 2009, in "Open Edition Journals", https://journals.openedition.org/urmis/787 (10/2/2025).

O' CONNELL DAVIDSON J., *Men, middlemen, and migrants. The demand side of "sex trafficking"*, "Eurozine", 27 July 2006, https://www.eurozine.com/men-middlemen-and-migrants/ (25/2/2025).

PROTOCOLLO.E.0010587.01-08-2025

OMBRE ROSSE, *Manifestazione 26 novembre. No alla violenza contro le e i sex worker. Rispetto e diritti per chi lavora vendendo sesso*, 23 novembre 2016, https://ombrerosse.noblogs.org/post/2016/11/23/manifestazione26novembre/ (22/2/2025).

PALAZZO CHIGI, *Conferenza stampa del Consiglio dei Ministri n. 24 a Cutro*, 9 marzo 2023, YouTube, https://www.youtube.com/watch?v=51uHPKrCYX4&t=511s (18/2/2025).

REDAZIONE QUESTIONE GIUSTIZIA, *Sentenza del 4 ottobre 2024 della Grande sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (causa C-406/22)*, "Questione Giustizia", 7 ottobre 2024, https://www.questionegiustizia.it/articolo/sentenza-del-4-ottobre-2024-della-grande-sezione-della-corte-di-giustizia-dell-unione-europea-causa-c-406-22 (14/2/2025).

Siti web citati

COUNCIL OF EUROPE, *Action against Trafficking in Human Beings*, https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/italy1 (14/2/2025).

COUNCIL OF EUROPE TREATY OFFICE, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=005 (17/1/2025).

- https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=035 (17/1/2025).
- https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=046 (17/1/2025).
- https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=197 (20/1/2025).
- https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=201 (20/1/2025).
- https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=210 (21/1/2025).
- https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaties-full-list-signature&CodePays=1 (26/1/2025).

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ, *Politiche e attività | Tratta degli esseri umani e grave sfruttamento | Archivio storico SIRIT*, https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/tratta-degli-esseri-umani-e-grave-sfruttamento/archivio-storico-sirit/ (15/2/2025).

- *Politiche e attività | Tratta degli esseri umani e grave sfruttamento | Numero Verde Antitratta*, https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/tratta-degli-esseri-umani-e-grave-sfruttamento/numero-verde-antitratta/ (5/2/2025).
- *Politiche e attività | Tratta degli esseri umani e grave sfruttamento | Studi e statistiche*, https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/tratta-degli-esseri-umani-e-grave-sfruttamento/studi-e-statistiche/ (15/2/2025).

EUROPEAN COMMISSION, *EU Anti-Trafficking Coordinator*, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime-and-human-trafficking/together-against-trafficking-human-beings/eu-anti-trafficking-coordinator_en (25/2/2025).

EUROSTAT, *Persons involved in trafficking in human beings by legal status and sex*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/crim_thb_sex/default/table?lang=en&category=crim.crim_thb (12/2/2025).

- *Victims of trafficking in human beings by all forms of exploitation*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/crim_thb_vexp/default/table?lang=en&category=crim.crim_thb (12/2/2025).
- *Victims of trafficking in human beings by citizenship*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/crim_thb_vctz/default/table?lang=en&category=crim.crim_thb (12/2/2025).

INTER-AGENCY COORDINATION GROUP AGAINST TRAFFICKING IN PERSONS, *About Us*, https://icat.un.org/about (13/1/2025).

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *Key Migration Terms*, https://www.iom.int/key-migration-terms (28/12/2024).

MINISTERO DELL'INTERNO, *Numero verde Antitratta*, https://www.interno.gov.it/it/contatti/numero-verde-antitratta#:~:text=Il%20numero%20verde%20Antitratta%20800,contatto%20con%20i%20servizi%20socio (10/2/2025).

NORMATTIVA, *Regio decreto 1930, n. 1398*, art. 600 c.p., https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1930-10-19;1398 (11/2/2025).

OSSERVATORIO INTERVENTI TRATTA, *Il Numero Verde 800 290 290*, https://osservatoriointerventitratta.it/il-numero-verde-800-290-290-2/ (10/2/2025).

UNIONE EUROPEA, *Accordi istitutivi*, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_it (25/1/2025).

UNITED NATIONS, *Migrants*, https://www.un.org/en/fight-racism/vulnerable-groups/migrants (28/12/2024).

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and Subsidiary Bodies*, https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/conference-of-the-parties.html (13/1/2025).

UNITED NATIONS TREATY COLLECTION, https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?chapter=4&clang=_en&mtdsg_no=iv-4&src=ind#29 (6/1/2025).

- https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VII-3&chapter=7&clang=_en (3/1/2025).
- https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VII-5&chapter=7&clang=_en (4/1/2025).
- https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=vii-11-a&chapter=7&clang=_en (16/1/2025).
- https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xvi-3&chapter=16&clang=_en (6/1/2025).
- https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&clang=_en (6/1/2025).
- https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iv-8&chapter=4&clang=_en#EndDec (7/1/2025).
- https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en (7/1/2025).

- https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xviii-12&chapter=18&clang=_en (12/1/2025).
- https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18 (12/1/2025).
- https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-4&chapter=18&Temp=mtdsg3&clang=_en (6/1/2025).

Filmografia

FARRELLY P., *Green Book*, Stati Uniti d'America, 2018.

Vorrei che questo disco diventasse un pacchetto
E venisse poi spedito oltre ogni mare e ogni confine
Se fosse possibile, farlo arrivare anche in fondo ad un pensiero
Nell'orbita del cuore di qualcuno che l'ascolta
Ho passato una vita a fare delle parole un mestiere
Per farlo diventare a sua volta tutta la mia vita
Ma ho scoperto che le parole sono solo un mezzo
Per qualcuno molto sciocco
Mentre per altri è come se l'aritmetica non valesse
E questo sciocco mezzo diventasse un intero
Così vorrei che questo disco si allargasse e prendesse spazio
Per superare quello stupido concetto per cui la musica con le parole
Diventa subito canzonetta, ma se sono solo canzonette
Perché pesa così tanto farle e poi ascoltarle?
Perché non sono mai sufficienti
Per avverare una magia che duri più del tempo
Per salire fino in casa con la spesa tra le mani
O tra un incrocio e l'altro nel traffico di punta?
Vorrei che questo disco diventasse un pacchetto
E venisse poi spedito oltre ogni mare e ogni confine
Per imparare a fare qualcos'altro
E passando sopra l'Africa ci dicesse quanto è grande
Se è davvero così grande
E quanto male deve fare salutare la famiglia per partire senza tornare
Un disco volante sopra l'Asia che è Centrale, Minore, Estrema
E da Marco Polo in qua, nessuno ci ha mai capito niente di questa cantilena
Che se la ascolti bene, è la stessa filastrocca chissà da quanti anni
E con un salto affondare negli oceani con i pesci
Che parlano tutti la stessa lingua
Ma sono timidi, e quindi fanno scena muta
Mentre sott'acqua suona sempre, sempre, sempre la stessa canzone
E da molto in basso risalire con le Americhe
Si sono perse anche loro e non si sa più quante sono, dove sono e come sono fatte
In questa notte un po' del cazzo in cui scrivo
Per augurarmi che le cose si mettano un po' meglio
In questo grande continente alto come tutto il mondo
Che con un dito tocca i piedi e con la testa guarda quel nord
Che dicono da sempre far da guida a chi va per strade
Mari, città, lagune, pianure, montagne
In un saliscendi da far paura
In un gioco chiamato vita
Che stasera personalmente metterei in pausa
Mica per scendere e salutare
Ma solo per dare tempo a tutti
Che è la cosa, mi pare, in assoluto, possa più mancare
Più del babbo o della mamma
Ma anche più del cane e del lenzuolo
Per aggiustarsi un po' meglio sotto questo respiro affannato
Che porta via le energie e la felicità
Quindi disco, che diventerai pacchetto
Poi spedito oltre ogni confine
Che arriverà in fondo ad un pensiero in un'orbita di cuore
Abbi cura di te, di me e di chi vuole ascoltare

(*Filastrocca per un disco* – Lo Stato Sociale, 2023)