

# LA TRATTA DI ESSERI UMANI NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA: POLITICHE DI CONTRASTO E PROTEZIONE DELLE VITTIME

Mariano Manuel Bartiromo

Sintesi della tesi di laurea in Diritto dell'Unione europea, discussa presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Salerno, Facoltà di Giurisprudenza, il giorno 20 dicembre 2022.  
Relatrice Prof. Rossana Palladino

## Presentazione del lavoro

Il lavoro di tesi analizza la disciplina concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani adottata a livello di Unione europea tramite la cd. Direttiva anti-tratta (direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011). Dopo aver fornito un quadro degli strumenti di diritto internazionale in materia, il lavoro approfondisce – a undici anni dalla sua entrata in vigore – in particolar modo i profili applicativi, le criticità e le attuali prospettive di riforma che interessano la Direttiva. In specie, l'analisi si concentra sul profilo della protezione delle vittime di tratta, che viene messo in connessione con la protezione internazionale, in considerazione della stretta correlazione sempre più esistente tra la tratta di esseri umani e le migrazioni. Articolato secondo una buona sistematica, il lavoro risulta particolarmente attuale anche in considerazione della presentazione della proposta di modifica della Direttiva che la Commissione europea ha presentato il 19 dicembre 2022 e si considera, pertanto, degno di pubblicazione.

Prof.ssa Rossana Palladino (DSG UNISA, Relatrice)

L'elaborato si occupa di un tema quale la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani la cui regolamentazione si fonda su di un complesso di fonti internazionali ed europee, tutte adeguatamente analizzate nel lavoro. Esso fornisce un'analisi esauriente e ben strutturata in particolare sulla disciplina adottata a livello di Unione europea attraverso la cd. Direttiva anti-tratta, oggetto di una recente proposta di modifica e si sofferma sugli aspetti relativi alla protezione delle vittime di tratta. L'analisi effettuata, adeguatamente proiettata a definire gli sviluppi futuri del tema, risulta di particolare attualità alla luce di una serie di accadimenti recenti (la pandemia, la guerra in Ucraina, l'utilizzo sempre più pervasivo del web nel gestire i traffici illeciti, le crisi internazionali che alimentano i processi migratori e le politiche nazionali e internazionali che alimentano l'immigrazione clandestina) che hanno ulteriormente compromesso l'efficacia del sistema di repressione, prevenzione e cooperazione in materia. Per questi motivi il lavoro si ritiene meritevole di pubblicazione.

Prof.ssa Angela Di Stasi (DSG UNISA, Ordinario di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea)

SOMMARIO: 1.- Introduzione – 2.- La lotta alla tratta di esseri umani nel quadro degli strumenti di diritto internazionale – 2.1. *La nozione di tratta di esseri umani (trafficking in persons o in human beings)* – 2.2. *Gli obblighi nei confronti degli Stati-parte previsti dai trattati specialistici in materia di tratta di esseri umani* – 2.3. *La tratta di esseri umani come violazione dei diritti umani* – 2.4. *I meccanismi di controllo sull'attuazione degli obblighi nei confronti degli Stati* – 2.5. *Necessità di coordinamento degli obblighi stabiliti dagli atti specialistici con le altre norme di diritto internazionale. In particolare, la riconoscibilità alle vittime di tratta dello status di rifugiato* – 2.6. *Differenze e interconnessioni tra tratta di esseri umani (trafficking in persons) e traffico di migranti (smuggling of migrants)* – 3.- La direttiva 2011/36/UE. La disciplina della repressione, della prevenzione e della cooperazione – 3.1. *La nozione di tratta* – 3.2. *Repressione,*

*prevenzione, cooperazione* – 4.- Segue: la protezione delle vittime – 4.1. *Le misure rafforzate di tutela previste per i minori* – 4.2. *I meccanismi nazionali di referral e l'identificazione delle vittime* – 5.- L'attuazione della direttiva 2011/36/UE e prospettive future verso una possibile riforma – 6.- Le vittime di tratta nel sistema della protezione internazionale – 7.- Il caso paradigmatico della tratta delle ragazze nigeriane – 8.- Conclusioni.

## 1.- Introduzione

Il mondo del progresso e dello sviluppo, che agita fiero la bandiera avanguardista del riconoscimento dei diritti umani, è lo stesso che ancora ospita, e quindi tollera, larghi spazi di disparità. Il naturale principio secondo cui un essere umano non può essere degradato ad oggetto è da sempre sottoposto ad una doppia azione, uguale e contraria, esercitata dalla *societas* degli stessi esseri umani: teorica affermazione e fattuale negazione. Così, tra le tante piaghe che ancora affliggono la nostra società, è rimasta sempre intatta nel corso dei secoli quella della tratta di esseri umani, le cui radici risalgono fino alle civiltà antiche<sup>1</sup> e la cui forma moderna costituisce l'evoluzione delle pratiche della tratta degli schiavi (*slave trade*) - culminata, in seguito alla scoperta dell'America, con la "tratta dei neri" catturati in Africa occidentale dagli schiavisti europei e americani, trasportati in condizioni disumane in America e là venduti ai proprietari terrieri<sup>2</sup> - e della tratta di donne a scopo di prostituzione, sostanziata tra la fine dell'Ottocento e la prima metà del Novecento soprattutto nel fenomeno della "tratta delle bianche", ovvero di giovani donne europee rapite o adescate con la prospettiva di un lavoro all'estero e destinate ai bordelli di varie parti del mondo e specialmente dei territori degli imperi coloniali<sup>3</sup>. L'attuale più ampia connotazione della tratta prende forma nel secondo dopoguerra nella cornice dei mutamenti storici e sociali che rapidamente si sono susseguiti in quegli anni. Nel

<sup>1</sup> Tra il terzo e il quarto secolo d.C. sono rinvenibili i primi strumenti giuridici di contrasto al fenomeno, due costituzioni, rispettivamente di Massimiano (287 d.C.) e Costantino (315 d.C.), che sviluppavano l'antica fattispecie del *crimen plagii*, ferma restando la liceità della schiavitù. V. P.O. CUNEO, *Traffico di persone e crimen plagii*, in *Vergentis. Revista de Investigación de la Càtedra Internacional Conjunta Inocencio III*, n. 8/2019, pp. 59-73.

<sup>2</sup> È a tale fenomeno che facevano riferimento i primi accordi internazionali in materia di tratta, la "Dichiarazione sull'abolizione universale della tratta dei negri o del commercio degli schiavi" allegata all'Atto finale del Congresso di Vienna del 1815, il Trattato di Londra per la soppressione della tratta degli schiavi africani (1841) e gli Atti generali delle Conferenze di Berlino (1885) e di Bruxelles (1890), successivamente modificati con la Convenzione di Saint-Germain-en-Laye (1919). Ma si trattava di statuizioni tanto deboli quanto ipocrite, che, all'insegna della «missione di protezione del benessere delle popolazioni native» (così testualmente le premesse dell'Atto generale della Conferenza di Berlino), ne programmavano in realtà il violento assoggettamento. Il primo atto di una certa rilevanza fu allora la Convenzione di Ginevra sulla schiavitù del 1926, che definì la tratta degli schiavi come «l'insieme degli atti relativi alla cattura, all'acquisto o alla cessione di una persona con l'intento di ridurla in schiavitù; tutti gli atti che implicano l'acquisto di uno schiavo con l'intento di venderlo o scambiarlo; tutti gli atti di disposizione volti alla vendita o allo scambio di uno schiavo acquistato nella prospettiva di essere ceduto o scambiato; e, in generale, ogni atto di commercio o trasporto di schiavi» (art. 1, par. 2). Il divieto della tratta degli schiavi fu poi ribadito nell'art. 4 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), nell'art. 7 lett. c) della Convenzione supplementare sull'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle istituzioni e pratiche simili alla schiavitù (1956), nell'art. 8 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (1966) e, a livello regionale, nell'art. 6 della Convenzione americana sui diritti umani (1969) e nell'art. 5 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981).

<sup>3</sup> Per contrastare "tratta delle bianche" furono stipulati l'Accordo internazionale di Parigi per la soppressione della tratta delle bianche (1904), la Convenzione internazionale per la repressione della tratta delle bianche (1910), la Convenzione internazionale per la repressione della tratta di donne e minori (1921) e la Convenzione internazionale per la repressione della tratta delle donne adulte (1933), che definivano complessivamente la «tratta di donne» come il reclutamento di donne o ragazze minorenni per «scopi immorali». La successiva Convenzione delle N.U. per la repressione della tratta delle persone e dello sfruttamento della prostituzione di altri (1949) estese l'area delle vittime tutelate dalle sole donne e minori alle «persone», ma sempre in connessione col solo scopo della prostituzione, per cui la formula «*trafficking in persons*» non esprimeva ancora il nuovo e più ampio concetto di «tratta di esseri umani». V. S. SCARPA, *Trafficking in human beings: modern slavery*, Oxford University press, 2008, pp. 50-55. A livello regionale, le distinte categorie della tratta degli schiavi e della tratta a scopo di prostituzione sono state ancora mantenute nella Convenzione americana sui diritti umani (1969), mentre l'art. 10 della Carta araba dei diritti dell'uomo (2004), pur recependo la nuova concezione di «tratta di esseri umani», conserva uno spazio autonomo per la tratta a scopo di prostituzione.

“villaggio globale” governato secondo la *lex mercatoria*<sup>4</sup>, il disagio degli abitanti delle aree più povere del mondo<sup>5</sup> - in particolare Africa subsahariana, Sud Est Asiatico, America latina e in una certa misura anche Paesi dell’Europa dell’Est non facenti parte dell’UE – è diventato una miniera sconfinata di risorse per l’attività di potenti organizzazioni criminali di portata transnazionale, che operano come vere e proprie imprese commerciali: investono capitali e offrono servizi a fronte di una domanda riguardante specifici bisogni, dalla manodopera a basso costo al sesso, dal bisogno di organi vitali a quello di avere figli, e sono attive in tutto il mondo, utilizzando le nuove tecnologie comunicative per adescare le vittime, pubblicizzarle come prodotti e ricevere i pagamenti, dando vita a quella che può essere definita una nuova “bioeconomia criminale”. In questo contesto il campo della tratta si è ampliato: non più solo tratta di schiavi o di donne ai fini di prostituzione, ma più ampiamente tratta di «persone» o di «esseri umani» e i sempre più intensi flussi migratori ne sono diventati il terreno elettivo. Sotto questo profilo operano due categorie di fattori rintracciabili sul piano economico, sociale e politico: i *push factors*, fattori che inducono le persone a lasciare propri Paesi di origine, implementando quindi l’offerta di esseri umani (povertà, instabilità politica e conflitti, discriminazioni etniche e religiose, disparità sociali e di genere ai danni di donne e minoranze sessuali, mancanza di istruzione e lavoro, calamità naturali) e i *pull factors*, fattori che attraggono le persone verso i Paesi di destinazione (stabilità politica ed economica, condizioni di benessere, domanda di personale a basso costo)<sup>6</sup>. All’azione di tali fattori si sommano gli enormi profitti che i trafficanti ricavano dalla tratta, alla luce dei non ingenti investimenti e della facile reperibilità della “merce-persona”, nonché le restrizioni all’immigrazione legale poste dai legislatori degli Stati di destinazione.

## 2.- La lotta alla tratta di esseri umani nel quadro degli strumenti di diritto internazionale

Nel diritto internazionale la tratta di esseri umani è oggetto di numerose previsioni normative, sia in ambito universale che regionale. Atti c.d. specialistici<sup>7</sup> predispongono una dettagliata disciplina del fenomeno, ma allo stesso tempo il divieto della tratta è inserito anche in atti (c.d. generalisti) riguardanti più ampiamente le materie del diritto penale, del diritto del lavoro e soprattutto dei diritti umani. Alla luce della gran mole di fonti di diritto internazionale, norme e prassi degli Stati e decisioni degli organi che assistono i trattati sui diritti umani, il divieto della tratta ha assunto il rango di consuetudine internazionale<sup>8</sup> e principio di *ius cogens* fonte di obblighi *erga omnes*, assurgendo

<sup>4</sup> La globalizzazione fa esplodere i confini spaziali tra gli Stati e le società, che entrano in un rapporto di interconnessione e interdipendenza soprattutto sotto il profilo commerciale, regolando gli scambi secondo le prassi sviluppatesi nei diversi settori. La nuova “vocazione” del potere è la “cura del corpo”, l’offerta del benessere (è il concetto di “biopolitica della vita” nelle opere di Michel Foucault) e nasce così la “società dei consumi”, che Pier Paolo Pasolini riesce tempestivamente a rilevare e a denunciare nelle sue opere letterarie e cinematografiche.

<sup>5</sup> Chi non è in grado di acquistare il bene vita è escluso. Hannah Arendt (*Le origini del totalitarismo*, Roma, 1967) aveva già osservato come la tutela dei diritti umani non fosse effettiva al di fuori della dimensione della cittadinanza, come chi non fosse legato ad uno Stato da tale rapporto fosse lasciato “fuori” e ora che anche la cittadinanza assume una dimensione globale e destatalizzata, incentrata sulla competitività sul mercato, chi non la possiede diventa il nuovo “fuori”. V. anche Z. BAUMAN, *Vite di scarto*, Roma, 2005.

<sup>6</sup> S. SCARPA, *op. cit.*, pp. 12-16.

<sup>7</sup> A livello universale, il Protocollo addizionale della Convenzione di Palermo delle N.U. sulla criminalità transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini (2000), d’ora in avanti Protocollo di Palermo; a livello regionale, la Convenzione di Varsavia sulla lotta contro la tratta di esseri umani (2005), d’ora in avanti Convenzione di Varsavia; la direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime; la Convenzione interamericana sul traffico internazionale di minori (Città del Messico, 1994) e la Convenzione ASEAN contro la tratta di persone, specialmente donne e bambini (Kuala Lumpur, 2015).

<sup>8</sup> V. F. SALERNO nelle *Conclusioni* dell’opera a cura di S. FORLATI, *La lotta alla tratta di esseri umani fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Napoli, 2013, p. 120; e *Evoluzione e determinatezza del divieto di tratta nel diritto*

quindi a regola universale che dev'essere osservata da tutti gli Stati della comunità internazionale, indipendentemente dalla ratifica da parte loro di accordi sul tema.

### 2.1. La nozione di tratta di esseri umani (*trafficking in persons o in human beings*)

Il Protocollo di Palermo, registrando la nuova dimensione assunta dal fenomeno a partire dal secondo dopoguerra, definisce «tratta di persone» («*trafficking in persons*») ma analoga è l'espressione «*trafficking in human beings*», appunto «tratta di esseri umani») «il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a fini di sfruttamento» (art. 3, lett. a). Tre sono dunque gli elementi costitutivi della fattispecie:

a) la condotta, composta da più atti di disposizione che assumono natura transitoria e strumentale rispetto ad un'ulteriore utilizzazione illecita della persona stessa e costituiscono quattro fasi di un unico processo criminoso;

b) i mezzi di coercizione o abuso attraverso i quali la condotta viene posta in essere, che agiscono sul piano fisico o su quello psichico per ottenere la partecipazione o il consenso delle vittime o il consenso di chi esercita autorità su di loro;

c) lo scopo della condotta, che è costituito dallo sfruttamento delle vittime, del quale la norma individua solo alcune delle possibili forme, quali lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o le prestazioni di servizi forzate, la schiavitù o le pratiche ad essa assimilabili, la servitù e il prelievo di organi, lasciando la porta aperta all'inclusione di altre ipotesi. In ogni caso, ai fini della configurazione del reato, non è necessario che lo scopo venga effettivamente realizzato dall'autore ma solo che questi lo persegua.

Le vittime sono quindi individuate in «persone», senza differenze in base al sesso o all'età ed è previsto poi che, ai fini della configurazione della fattispecie, l'impiego dei mezzi di coercizione o abuso rende irrilevante il consenso allo sfruttamento eventualmente manifestato dalla vittima (lett. b) e, se la vittima è un minore, è esso stesso irrilevante (lett. c). Posto, infine, che il Protocollo sulla tratta completa la Convenzione contro la criminalità transnazionale, l'art. 4 stabilisce che il primo, salvo disposizioni contrarie, si applica «nel caso in cui il reato descritto sia di natura transnazionale», cioè non si esaurisca nell'ambito territoriale di un solo Stato, e «coinvolga un gruppo criminale organizzato». Tale prospettiva è stata superata, nel contesto del Consiglio d'Europa, con la Convenzione di Varsavia, che ha esteso l'ambito generale di rilevanza della tratta anche alle ipotesi che si verificano all'interno di uno stesso Stato (tratta interna) e a quelle poste in essere da singoli individui o da piccoli gruppi non legati alla criminalità organizzata (contesti di microcriminalità)<sup>9</sup>. La stessa soluzione è ribadita, nell'ambito dell'Unione europea, dalla direttiva 2011/36/UE con alcune peculiarità nella nozione<sup>10</sup>. Fuori dall'Europa, la Convenzione ASEAN contro la tratta di persone, specialmente donne e bambini riproduce integralmente la definizione fornita dal Protocollo di Palermo (art. 2, lett. a), mentre la Convenzione interamericana sul traffico internazionale di minori definisce quest'ultima fattispecie come «il rapimento, la sottrazione o la detenzione, o il tentato rapimento di un minore per scopi illeciti o con mezzi illeciti» (art. 2, lett. b).

penale internazionale ed italiano, in AA.VV., *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, pp. 2107 e ss. e 2131.

<sup>9</sup> In questo senso si è pronunciata anche la Corte EDU nelle due sentenze relative al caso *S.M. c. Croazia*, ric. n. 60561/14, del 19 luglio 2018 (Prima Sezione) e del 25 giugno 2020 (Grande Camera), nelle quali ha dichiarato la sussistenza nel caso di specie, verificatosi interamente entro i confini croati ad opera di un singolo individuo, di tutti gli elementi costitutivi della tratta.

<sup>10</sup> *Infra*, par. 3.1.

## 2.2. *Gli obblighi nei confronti degli Stati-parte previsti dai trattati specialistici in materia di tratta di esseri umani*

Gli atti specialistici in materia di tratta stabiliscono obblighi nei confronti degli Stati-parte in funzione del perseguimento delle finalità di repressione e prevenzione della tratta, protezione delle vittime e cooperazione tra gli Stati di origine, di transito e di destinazione delle vittime a tali fini.

Il Protocollo di Palermo è incentrato sul profilo della repressione, in relazione al quale, ferme le previsioni della Convenzione madre, impone ad ogni Stato-parte di sanzionare penalmente le condotte che integrano la tratta di esseri umani anche senza formulare un'autonoma fattispecie (art. 5, si tratta perciò di un obbligo di risultato). La Convenzione di Varsavia richiede che le sanzioni siano «effettive, proporzionate e dissuasive», implicino la privazione della libertà e siano tali da giustificare l'estradizione (art. 23); introduce circostanze aggravanti; e sancisce il principio della perseguibilità d'ufficio dei reati (art. 27, par. 1), al fine di agevolare il perseguimento dei trafficanti considerando che generalmente le vittime, trovandosi in una condizione di assoggettamento nei loro confronti e temendone le ritorsioni (anche nei confronti dei familiari rimasti in patria), tendono a diffidare delle forze dell'ordine.

Per quanto riguarda gli obblighi di prevenzione<sup>11</sup>, vengono in rilievo misure di prevenzione situazionale e di prevenzione sociale. Le prime sono volte ad ostacolare la commissione dei reati di tratta e ricomprendono misure di carattere tecnico-operativo aventi ad oggetto la formazione e il supporto del personale coinvolto nella lotta alla tratta<sup>12</sup> (art. 10, par. 2 e 11 Prot. e art. 7, par. 1 e 29 Conv.) e misure volte alla riduzione della “domanda” e dell’“offerta” di esseri umani. Ai fini della riduzione della domanda, gli Stati-parte sono chiamati a porre in essere ricerche e campagne di informazione e sensibilizzazione per diffondere la conoscenza del fenomeno nelle società di arrivo (art. 9, par. 5 Prot. e art. 6 Conv.) e a sanzionare penalmente l'utilizzo dei servizi oggetto dello sfruttamento nei casi in cui l'utilizzatore è consapevole della condizione di vittima di tratta della persona che li presta (art. 19 Conv.); ai fini della riduzione dell'offerta, è richiesta l'attuazione di campagne formativo-educative nei Paesi di origine delle vittime (art. 9, par. 2 Prot. e art. 5, par. 2 Conv.). Le misure di prevenzione sociale sono volte invece ad eliminare le cause degli episodi criminosi: sotto questo profilo l'art. 9, par. 4 del Protocollo prescrive agli Stati di adottare o potenziare «misure per attenuare i fattori che rendono le persone, in particolare donne e bambini, particolarmente vulnerabili alla tratta, quali la povertà, il sottosviluppo e la mancanza di pari opportunità» (i c.d. *push factors* della tratta<sup>13</sup>) e l'art. 5, par. 2 della Convenzione richiede la promozione di «iniziative sociali ed economiche» a tal fine<sup>14</sup>.

In relazione alla protezione delle vittime, mentre il Protocollo si limita a previsioni non vincolanti che restano strumentali al perseguimento dei reati, la Convenzione vi dedica ampio spazio definendo un regime di protezione provvisorio e uno definitivo. Il regime provvisorio opera, in presenza di ragionevoli motivi per credere che determinate persone siano vittime di tratta, nella fase dell'identificazione (art. 10) o nel corso del periodo di riflessione che gli Stati-parte devono concedere a tali persone per metterle in condizione di ristabilirsi, sfuggire all'influenza dei trafficanti e decidere

---

<sup>11</sup> L'analisi che segue è di A. ANNONI, *Gli obblighi internazionali in materia di tratta degli esseri umani*, in S. FORLATI (a cura di), *op. cit.*, pp. 10-13; e C. VETTORI, *La tratta degli esseri umani: evoluzione normativa e aspetti sociologici*, in *ADIR - l'Altro Diritto*, 2014, par. 1.3.

<sup>12</sup> Non solo gli operatori specializzati ma qualsiasi soggetto che nell'esercizio delle proprie funzioni sia suscettibile di entrare in contatto con vittime di tratta effettive o potenziali, come operatori di polizia, guardie di frontiera, funzionari dei servizi per l'immigrazione e delle autorità competenti per le procedure di riconoscimento della protezione internazionale, avvocati, magistrati, ispettori del lavoro, operatori sociali e sanitari.

<sup>13</sup> *Supra*, par. 1.

<sup>14</sup> Si tratta però di previsioni estremamente generiche e di conseguenza inconsistenti, anche considerando che le misure che prevedono devono essere attuate nei Paesi di origine delle vittime, dei quali perciò è necessario il consenso e in molti dei quali non esiste ancora una legislazione anti-tratta.

se collaborare con l'autorità giudiziaria<sup>15</sup> (art. 13), e ricomprende l'attuazione delle misure assistenziali svincolate dalla residenza legale normalmente attivate nell'ambito del regime definitivo, il divieto di allontanamento dal territorio dello Stato fino alla conclusione della procedura di identificazione o il divieto di espulsione nel corso del periodo di riflessione e la presunzione della minore età se l'età è incerta e sussistono motivi per credere che sia inferiore a diciotto anni. Il regime definitivo viene attivato in caso di esito positivo della procedura di identificazione o del periodo di riflessione e comprende garanzie riguardanti la protezione della vita privata e dell'identità personale (art. 11); misure di assistenza volte al recupero fisico, psicologico e sociale<sup>16</sup>, la cui attuazione deve avvenire in modo consensuale, informato e non premiale (art. 12); la concessione di un permesso di soggiorno alle vittime straniere se la loro permanenza risulta necessaria alla luce della loro condizione personale o della loro collaborazione con la giustizia (art. 14); il diritto al risarcimento dei danni (art. 15); garanzie connesse al rimpatrio o al rientro per favorire la reintegrazione delle vittime ed evitarne la rivittimizzazione (art. 16); l'esclusione dell'applicazione di sanzioni penali per le attività criminose che esse eventualmente siano state costrette a compiere in conseguenza dello sfruttamento (clausola di non punibilità delle vittime o *non punishment clause*)<sup>17</sup> al fine di evitare la vittimizzazione secondaria<sup>18</sup> (art. 26); e particolari cautele per lo svolgimento dei procedimenti penali (art. 27, 28 e 30)<sup>19</sup>.

### 2.3. La tratta di esseri umani come violazione dei diritti umani

La tratta di esseri umani è vietata da diversi trattati in materia di diritti umani<sup>20</sup> e, a partire dalla relativa qualificazione come violazione dei diritti umani contenuta nella premessa della Convenzione di Varsavia, è stato possibile estendervi l'applicazione anche dei trattati che non vi fanno espressamente riferimento.

In particolare, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, all'art. 8, si limita a vietare - insieme alla schiavitù, alla servitù e al lavoro forzato o obbligatorio - solo l'antica tratta degli schiavi, ma il Comitato per i diritti umani delle N.U. ha affermato in più occasioni che la moderna tratta di esseri umani costituisce una violazione di diversi diritti tutelati dal Patto - oltre quello a non essere sottoposti a schiavitù, servitù e lavoro forzato (art. 8), anche quello a non subire tortura o pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (art. 7) - deducendo così l'applicabilità del Patto in materia di tratta<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Salvo motivi di ordine pubblico o se si accerta che lo *status* di vittima è stato invocato impropriamente.

<sup>16</sup> Un alloggio adeguato e sicuro, l'accesso a cure mediche d'urgenza e a servizi di traduzione e interpretariato, l'informazione sui diritti e l'accesso all'istruzione per i minori, indipendentemente dalla residenza legale sul territorio dello Stato. Se poi le vittime risiedono legalmente hanno diritto anche al pieno accesso all'assistenza medica e di ogni altro genere e all'istruzione, nonché all'accesso alla formazione professionale, al lavoro e alla consulenza legale.

<sup>17</sup> Nella sentenza *V.C.L. e A.N. c. Regno Unito*, ric. n. 77587/12, 18 febbraio 2021, la Corte EDU ha chiarito che non si tratta di un obbligo generale e assoluto di non perseguire (la Corte richiama anche la più ampia clausola formulata dalla direttiva 2011/36/UE, v. *infra*, par. 4) o sanzionare penalmente le vittime di tratta, ma solo dell'obbligo di predisporre gli strumenti necessari per escluderne la perseguibilità e/o la punibilità in presenza della costrizione a commettere il reato, che fa venire meno l'interesse pubblico all'esercizio dell'azione penale e/o all'irrogazione della sanzione.

<sup>18</sup> Cioè ulteriori sofferenze e pregiudizi che potrebbero derivare dal contatto col sistema giudiziario.

<sup>19</sup> Sugli obblighi di cooperazione v. art. 8, par. 4-5; 9, par. 4-5; 10; 11, par. 6; 13 del Protocollo e art. 7, par. 6; 9; 10, par. 2; 16, par. 5; 33; 34 della Convenzione.

<sup>20</sup> V. principio IX della Dichiarazione universale dei diritti del fanciullo (1959); art. 6 della Convenzione delle N.U. sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (1979); art. 35 della Convenzione sui diritti del fanciullo (1989) e il relativo Protocollo opzionale riguardante il traffico di bambini, la prostituzione e la pornografia minorile (2000); art. 3, lett. a) della Convenzione dell'OIL sulle peggiori forme di lavoro minorile (1999); art. 5 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE; art. 4, par. 2, lett. g) del Protocollo di Maputo sui diritti delle donne (2003).

<sup>21</sup> V. le *Concluding observations* CCPR/CO/72/CZE, par. 13, id., 27 agosto 2001; CCPR/CO/73/AZE, par. 15, id., 12 novembre 2001; CCPR/CO/79/LVA, par. 12, id., 6 novembre 2003; CCPR/CO/81/SEMO, par. 16, id., 12 agosto 2004; CCPR/CO/83/GRC, par. 10, 25 aprile 2005.

Nella CEDU non è inserito invece alcun tipo di riferimento alla tratta e il divieto contenuto nell'art. 4 riguarda solo la schiavitù, la servitù e il lavoro forzato o obbligatorio. La Corte EDU ha allora reinterpretato tale norma in modo da ricomprendere nel relativo ambito di applicazione anche la tratta di esseri umani: nella sentenza *Rantsev c. Cipro e Russia*<sup>22</sup>, premettendo la necessità di interpretare la CEDU «come uno strumento vivente alla luce delle condizioni attuali e degli *standard* normativi sempre più elevati in materia di diritti umani e in armonia con le altre norme di diritto internazionale<sup>23</sup>», ha riconosciuto alla tratta la stessa rilevanza attribuita alla schiavitù, alla servitù e al lavoro forzato, argomentando che il relativo divieto assume a sua volta lo scopo di tutela del bene giuridico della vita perseguito dall'art. 4 e concludendo perciò che essa rientra nell'ambito di applicazione di quest'ultimo indipendentemente dalla riconducibilità alle tre fattispecie in esso espressamente contemplate.

Dalla qualificazione della tratta come violazione dei diritti umani e dal generale obbligo di assicurare il rispetto dei diritti umani previsto dai trattati discendono nei confronti degli Stati-parte non solo l'obbligo negativo di non commettere la tratta, ma anche obblighi positivi aventi ad oggetto l'adozione delle misure necessarie ai fini della prevenzione e della repressione del fenomeno, dell'investigazione sui casi di tratta, cooperando con gli altri Stati interessati in caso di tratta transnazionale e assicurando alle vittime la partecipazione alle procedure (obblighi procedurali, che costituiscono obblighi di mezzi e non di risultato), dell'assicurazione alla giustizia dei trafficanti e della protezione delle vittime<sup>24</sup>.

#### 2.4. I meccanismi di controllo sull'attuazione degli obblighi nei confronti degli Stati

Per verificare l'osservanza degli obblighi previsti o derivanti dagli atti di diritto internazionale, questi sono assistiti da meccanismi di controllo, classificabili in base a diverse caratteristiche<sup>25</sup>.

Con riferimento ai trattati specialistici in materia di tratta, il Protocollo di Palermo non è assistito da uno specifico meccanismo di controllo, ma vi viene esteso il controllo generale della Conferenza delle Parti, un meccanismo intergovernativo istituito per valutare lo stato di attuazione della Convenzione madre, all'interno del quale è istituito un Gruppo di lavoro permanente sulla tratta di esseri umani. Il Protocollo contiene anche una clausola compromissoria che prevede il deferimento alla Corte internazionale di giustizia delle controversie relative alla sua interpretazione o applicazione che non possano essere risolte mediante negoziato e non vengano sottoposte ad arbitri (art. 15, par. 2), che però non è stata accettata da alcuni Stati e perciò ad oggi non è mai stata applicata. Con riferimento alla Convenzione di Varsavia, operano il Gruppo di Esperti sull'azione contro la tratta di esseri umani (GRETA), che assume il compito di monitorarne lo stato di attuazione (art. 36), e il Comitato delle Parti (art. 37), un organo politico incaricato di formulare raccomandazioni agli Stati-parte che, sulla base dei rapporti del GRETA, risultino inadempienti rispetto agli obblighi sanciti dalla Convenzione.

<sup>22</sup> Corte EDU, *Rantsev c. Cipro e Russia*, ric. n. 25965/04, 7 gennaio 2010.

<sup>23</sup> Cioè secondo il criterio dell'integrazione sistemica, in base al quale nell'interpretare un trattato occorre tener conto di ogni regola di diritto internazionale applicabile nelle relazioni tra gli Stati-parte (art. 31, par. 3, lett. c) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati). § 277.

<sup>24</sup> V. V. MILANO, *Un approccio integrale per combattere la tratta degli esseri umani? Il Contributo della Corte Europea e Interamericana dei diritti umani in DEP – Deportate, Esuli, Profughe. Rivista telematica di studi sulla memoria femminile*, n. 40/2019, pp. 25-29 sul non sempre coerente orientamento della Corte EDU sulla portata degli obblighi.

<sup>25</sup> A seconda degli atti ai quali si riferiscono, si distinguono strutture di natura universale (es. gli organismi in ambito ONU) o regionale (es. la Corte EDU); a seconda della composizione, strutture di carattere intergovernativo (es. il Consiglio per i diritti umani delle N.U.) ed esperti o comitati di esperti incaricati a titolo personale (es. i relatori speciali presso gli organismi delle N.U. e i Comitati in ambito ONU); a seconda della funzione assunta, organismi con funzione preventiva (es. i relatori speciali presso gli organismi delle N.U.) o con funzione di controllo *ex post* sulle condotte degli Stati e questi ultimi possono assumere un'effettiva funzione giurisdizionale riguardante l'accertamento della responsabilità di individui per gli illeciti da loro commessi – come la Corte penale internazionale e i tribunali penali internazionali *ad hoc* - o degli Stati per la violazione dei loro obblighi, come la Corte internazionale di giustizia, la Corte EDU e la Corte interamericana dei diritti umani. V. S. SCARPA, *op. cit.*, pp. 83-136.

Poiché però la Conferenza delle Parti, il GRETA e il Comitato delle Parti sono strutture prive di funzioni giurisdizionali, riconosciuta l'applicabilità alla tratta dei trattati sui diritti umani, sono gli organi giurisdizionali che assistono tali trattati ad assumere le effettive funzioni di controllo dell'osservanza degli obblighi previsti dal Protocollo di Palermo e dalla Convenzione di Varsavia. Applicando infatti il criterio dell'integrazione sistemica<sup>26</sup>, il rispetto degli obblighi sanciti da questi ultimi atti diventa un parametro per valutare la diligenza degli Stati nel garantire i diritti umani delle persone sottoposte alla loro giurisdizione e la mancata adozione delle misure necessarie a tal fine viene considerata un indice della loro negligenza nell'adempiere gli obblighi positivi derivanti dai trattati sui diritti umani. La violazione degli obblighi previsti dagli atti specialistici va così a costituire violazione degli obblighi positivi derivanti dai trattati sui diritti umani e perciò le corrispondenti corti risultano competenti in materia di tratta<sup>27</sup>.

### *2.5. Necessità di coordinamento degli obblighi stabiliti dagli atti specialistici con le altre norme di diritto internazionale. In particolare, la riconoscibilità alle vittime di tratta dello status di rifugiato*

Va osservato infine che sia il Protocollo che la Convenzione (rispettivamente art. 14, par. 1 e art. 40, par. 4) chiariscono che le relative disposizioni non incidono «sui diritti, gli obblighi e le responsabilità di Stati e individui ai sensi del diritto internazionale, ivi compresi il diritto umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani e, in particolare, ove applicabile, la Convenzione del 1951 e il Protocollo del 1967 relativi allo *status* dei rifugiati<sup>28</sup> e al principio di *non refoulement*<sup>29</sup>». Gli obblighi previsti, sotto i diversi profili indicati, dai due strumenti devono essere quindi coordinati con quelli derivanti dai trattati sui diritti umani, con i principi del diritto internazionale umanitario e con le norme in materia di asilo. Sotto quest'ultimo profilo, benché l'art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra del 1951 non preveda la condizione di vittima di tratta come un presupposto diretto ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato, dalle clausole di salvaguardia indicate discende che le vittime di tratta possono comunque ottenerlo se la loro vicenda di tratta risulta dare luogo ai relativi requisiti e quindi ad un «fondato timore di persecuzione» connesso ad almeno una delle cinque fattispecie contemplate dalla norma - razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale e opinioni politiche - anche laddove queste non costituiscano il motivo principale della tratta ma solo il criterio di selezione delle vittime, come avviene quando i trafficanti approfittano della condizione di vulnerabilità di specifici gruppi. Tale principio è stato registrato nel 2006 dall'UNHCR nelle *Linee Guida sull'applicazione dell'art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta*, con la premessa che la protezione in esse delineata si aggiunge e si distingue rispetto alla protezione specifica contemplata dal Protocollo di Palermo e con l'indicazione di peculiari modalità procedurali che le autorità nazionali competenti in relazione alle domande di asilo devono osservare nei colloqui con presunte vittime di tratta, alla luce dei timori che queste possono presentare nel rivelare la loro condizione – per pudore o per i rischi di ritorsioni da parte dei trafficanti - e dei traumi che potrebbero esserne conseguiti<sup>30</sup>. Dev'essere inoltre evitata qualsiasi connessione tra la valutazione nel merito di una domanda di asilo e la volontà delle vittime di testimoniare nel procedimento penale contro i loro sfruttatori.

---

<sup>26</sup> *Idem* 23.

<sup>27</sup> Così A. ANNONI, *La tratta di donne e bambine nella giurisprudenza della corte europea dei diritti dell'uomo*, in *DEP-deportate, esuli, profughe Rivista telematica di studi sulla memoria femminile*, n. 16/2011, pp. 89-92 e p. 97; e V. MILANO, *op. cit.*, p. 17.

<sup>28</sup> Come definito dall'art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati.

<sup>29</sup> Enunciato dall'art. 33(1) della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati.

<sup>30</sup> In particolare, le autorità procedenti devono creare un ambiente solidale, in particolare avvalendosi di interpreti del loro stesso sesso, e assicurare le vittime sulla riservatezza del colloquio.

## 2.6. Differenze e interconnessioni tra tratta di esseri umani (*trafficking in persons*) e traffico di migranti (*smuggling of migrants*)

La tratta di esseri umani dev'essere infine tenuta distinta dalla diversa fattispecie del «traffico di migranti» (*smuggling of migrants*)<sup>31</sup>, oggetto di un ulteriore protocollo della Convenzione di Palermo, che la definisce come «il procurare, al fine di ricavare direttamente o indirettamente un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato-parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente» (art. 3, lett. a). Diversamente da quanto avviene per la tratta, il soggetto attivo del traffico opera come una società di servizi, più specificamente un'agenzia di trasporti, instaurando con i trafficanti un rapporto commerciale illecito. Mentre quindi le persone trafficate ai fini di tratta assumono una condizione di vittime - che non esprimono un consenso allo sfruttamento o lo esprimono per effetto della soggezione a mezzi di coercizione o abuso - quelle trafficate come migranti illegali assumono una posizione attiva di “clienti” che ricorrono volontariamente ai trafficanti ed esprimono il loro consenso al trasporto, che li rende compartecipi della condotta. I trafficanti di migranti non hanno poi alcun interesse per le vicende future delle persone trasportate: che muoiano durante il trasporto o arrivino a destinazione, ciò che interessa è che abbiano pagato il prezzo del viaggio. Diversamente, nel caso della tratta, assume rilevanza centrale il destino delle vittime, quali “merci” che devono necessariamente arrivare integre a destinazione perché dal loro futuro sfruttamento dipendono i guadagni dei trafficanti. Perciò il rapporto tra trafficante e vittima di tratta non ha una durata prestabilita e il reato si protrae con lo sfruttamento che ne costituisce la finalità, mentre il rapporto tra trafficante e migrante trafficato si esaurisce nel tempo strettamente necessario per il trasporto, all'esito (anche eventualmente infausto) del quale, il reato si esaurisce. Mentre infine il traffico è un reato contro lo Stato e viene quindi sanzionato per tutelarne la sovranità contrastando l'immigrazione clandestina, la tratta è un reato contro la persona, che viene sanzionato per tutelare i diritti fondamentali delle vittime.

Se tali differenze appaiono chiare sulla carta, la realtà non può essere schematizzata altrettanto facilmente. Alla luce infatti della sempre più stretta connessione della tratta di esseri umani col fenomeno migratorio, tra le fattispecie di *trafficking in persons* e *smuggling of migrants* si sono venuti a creare sempre più evidenti punti di contatto, che ne sfumano i confini, arrivando a confonderli se non addirittura a fonderli. Come avviene soprattutto nella rotta mediterranea, da un lato, le vittime di tratta possono ritrovarsi tra i migranti trafficati e dividerne la sorte e, dall'altro, i migranti trafficati, specialmente quando non dispongono di somme sufficienti per pagare il viaggio, possono finire per cadere in gironi di sfruttamento, trasformandosi così in vittime di tratta, con tutti gli effetti che ne derivano sul piano giuridico alla luce del fatto che, mentre le vittime di tratta sono destinatarie di specifici diritti, non è ad oggi definito un preciso *status* giuridico dei migranti clandestini o irregolari, che restano perciò costantemente esposti alla privazione di diritti fondamentali<sup>32</sup>.

## 3.- La direttiva 2011/36/UE. La disciplina della repressione, della prevenzione e della cooperazione

<sup>31</sup> Recepita in diversi ordinamenti, tra cui quello italiano (art. 12 TUI), come favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. L'analisi che segue è di G. PALMISANO, *Dagli schiavi ai migranti clandestini: la lotta al traffico di esseri umani in una prospettiva internazionalistica*, in *Ragion pratica*, volume 35/fascicolo 2/2010, pp. 480-482; S. SCARPA, *op. cit.*, pp. 68-70; C. VETTORI *op. cit.*, par. 1.2.2. e 1.2.3.

<sup>32</sup> V. G. PALMISANO, *op. cit.*, pp. 482-488, e *Trattamento dei migranti clandestini e rispetto degli obblighi internazionali sui diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3, 2009, pp. 509-539; e C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 109 e ss.; S. ELLIOTT, *Call Me by My Name*, in *Anti-Trafficking Review*, issue 11/2018, pp. 133-136, [www.antitraffickingreview.org](http://www.antitraffickingreview.org), pp. 135-136.

Nel diritto dell'UE, la tratta di esseri umani è vietata espressamente – al pari di schiavitù, servitù e lavori forzati o obbligatori - dall'art. 5 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>33</sup>, che quindi la inquadra come una grave violazione dei diritti umani così come pacificamente riconosciuto nel contesto del diritto internazionale<sup>34</sup>. In questa prospettiva, il TFUE ricomprende la lotta alla tratta tra le politiche e azioni interne dell'Unione (Parte terza) volte alla realizzazione dello «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» (Titolo V) e specificamente tra quelle relative ai controlli alle frontiere esterne, all'asilo e all'immigrazione (Capo 2), annoverandola in particolare tra le finalità che devono essere perseguite dalla politica comune in materia di immigrazione (art. 79, par. 1) e tra le materie attribuite alla competenza legislativa del Parlamento e del Consiglio (art. 79, par. 2, lett. d). Nel quadro poi della disciplina della cooperazione giudiziaria in materia penale (Capo 4), la tratta viene ricompresa tra le «sfere di criminalità particolarmente grave» che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni dei reati che vi afferiscono o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni, in relazione alle quali il Parlamento e il Consiglio possono stabilire norme minime (art. 83 TFUE). Sulla base di quest'ultima norma e dell'art. 82, par. 2<sup>35</sup>, è stata formulata la direttiva 2011/36/UE<sup>36</sup>, normativa *ad hoc* che, superando i limiti e le lacune di quelle precedenti<sup>37</sup>, adotta un approccio incentrato sulla tutela dei diritti umani e di carattere globale, non limitandosi ad affrontare l'aspetto della repressione ma ponendo al centro quello della protezione delle vittime, e riconosce la specificità di genere del fenomeno - cioè il suo radicamento su una discriminazione in base al sesso, all'orientamento sessuale, o al genere - ponendo particolare attenzione alla vulnerabilità di specifici gruppi (donne, minori, minoranze etniche o sessuali). Un significativo passo in avanti è del resto rappresentato dall'impiego stesso - per effetto del definitivo

---

<sup>33</sup> Alla quale il Trattato di Lisbona ha riconosciuto lo stesso valore giuridico dei trattati (art. 6, par. 1 TUE). D'ora in avanti Carta di Nizza, che quindi, diversamente dalla CEDU (*supra*, par. 2.3.), prevede espressamente il divieto della tratta.

<sup>34</sup> *Supra*, par. 2.3.

<sup>35</sup> Che abilita il Consiglio e al Parlamento europeo alla definizione di norme minime volte a facilitare la cooperazione giudiziaria e di polizia nelle materie penali con dimensione transnazionale.

<sup>36</sup> Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, 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, in GUUE n. L101/1 del 15/04/2011.

<sup>37</sup> L'azione comune 97/154/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 1997, in GUCE n. L 63 del 4 marzo 1997, pp. 2 e ss. (basata sull'originario art. K.3 TUE, che abilitava il Consiglio ad adottare azioni comuni in materia di immigrazione e lotta alla criminalità internazionale) e la decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio, del 19 luglio 2002, in GUCE n. L 203 del 1° agosto 2002, pp. 1 e ss. (basata sul nuovo art. 29 TUE, introdotto dal Trattato di Amsterdam, che ricomprendeva la tratta di esseri umani tra i reati da prevenire e perseguire ai fini della garanzia di «un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia») erano risultate inadeguate in quanto incentrate esclusivamente sulla repressione dei reati senza la dovuta attenzione per la protezione delle vittime, nonché per la lacunosità delle nozioni di tratta fornite e per la loro stessa forma in quanto, trattandosi di atti rispettivamente del secondo e del terzo pilastro, erano adottati fondamentalmente dal Consiglio, mentre al Parlamento era lasciata una semplice funzione di consultazione (obbligatoria solo con riferimento al terzo pilastro). V. C. VETTORI, *op. cit.*, par. 2. Dopo la decisione quadro 2002/629/GAI, era stata inoltre introdotta la tuttora in vigore direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di Paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, in GUUE n. L 261/19 del 6 agosto 2004, pp. 19 e ss., che prevede la concessione ai soggetti indicati di un periodo di riflessione per ristabilirsi, sottrarsi all'influenza dei trafficanti e decidere se collaborare con le autorità (art. 6), nel corso del quale opera un regime di protezione provvisorio (art. 7), e di un regime di protezione definitivo che viene attivato in seguito al rilascio del titolo (art. 9, 11, 12). Questa direttiva sconta tuttavia i limiti dovuti al fatto che la tutela da essa prevista è destinata ai soli cittadini di Paesi terzi (la base giuridica era del resto l'art. 63, par 1, n. 3 TCE, che abilitava il Consiglio ad adottare misure in materia di immigrazione, ora sostituito dall'art. 79, par. 2 TFUE, che annovera espressamente la lotta alla tratta tra le materie oggetto delle misure) e assume carattere premiale. Si risolve perciò a sua volta uno strumento di repressione dei reati piuttosto che di protezione delle vittime ed è rimasta pressoché inattuata. V. S. SCARPA, *La tutela dei diritti delle vittime di tratta degli esseri umani ed il sistema premiale previsto dalla direttiva comunitaria 2004/81/CE*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, volume 2/2005; e C. VETTORI, *op. cit.*, par. 2.6. V. *infra*, par. 4 e nota 56 sulle proposte del Parlamento in chiave di revisione della direttiva.

superamento (ancorché per certi versi solo su un piano formale) della struttura a tre pilastri delle politiche dell'UE avvenuto col Trattato di Lisbona<sup>38</sup> - della forma della direttiva, atto che, a differenza delle normative precedenti<sup>39</sup>, è formato secondo il metodo comunitario e quindi attraverso la procedura legislativa ordinaria, cioè, in seguito all'iniziativa della Commissione, congiuntamente dal Consiglio – organo rappresentativo dei governi degli Stati membri - e dal Parlamento europeo<sup>40</sup> - istituzione rappresentativa dei popoli degli Stati membri – al quale quindi viene riconosciuto un ruolo di maggior rilievo rafforzando la rilevanza del principio democratico.

### 3.1. La nozione di tratta

L'art. 2 della direttiva definisce la tratta di esseri umani come «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 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, ai fini di sfruttamento», precisando che «lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui e altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o i servizi forzati, compreso l'accattonaggio, la schiavitù o pratiche simili, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi». Tale nozione riproduce quella dell'art. 3 del Protocollo di Palermo con le peculiarità che tra le attività che integrano la condotta è ricompreso anche «il passaggio o il trasferimento dell'autorità» sulle vittime e, al fine di orientare in modo più definito l'azione dei legislatori nazionali, tra le forme di sfruttamento viene riportato anche il generale sfruttamento delle vittime in attività illecite e nella fattispecie del lavoro forzato o servizi forzati viene ricompreso espressamente anche l'accattonaggio.

È poi definita espressamente la condizione di «vulnerabilità» come «una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva e accettabile se non cadere nell'abuso di cui è vittima», al fine di consentire la repressione anche di ipotesi di tratta non caratterizzate dall'impiego della coercizione fisica e non del tutto della frode o dell'inganno, nelle quali i trafficanti, approfittando di condizioni di debolezza o instabilità delle vittime, le manipolano o le ricattano, inducendole appunto a credere che sottoporsi allo sfruttamento sia la loro unica possibilità<sup>41</sup>. Come nel Protocollo di Palermo, le vittime sono individuate in «persone», senza quindi differenze in base al sesso o all'età; l'impiego dei mezzi di coercizione o abuso fa venir meno la rilevanza del consenso allo sfruttamento eventualmente manifestato dalla vittima; e, se la vittima è un minore, il reato si configura anche se non sono stati impiegati i mezzi di coercizione o abuso. Diversamente invece dalle previsioni del Protocollo, ma conformemente a quelle della Convenzione di Varsavia, non sono richiesti i requisiti del carattere di organizzazione criminale del soggetto attivo e della transnazionalità del reato e quindi, nel contesto dell'UE (come in quello del Consiglio d'Europa), la tratta di esseri umani si configura e viene perseguita anche se è gestita da singoli individui o da piccoli gruppi non legati alla criminalità organizzata e/o si consuma entro i confini di un singolo Stato<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> Che completò il processo avviato col Trattato di Amsterdam stabilendo il trasferimento dal TUE a quello che veniva ribattezzato TFUE anche della disciplina della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Veniva così esteso a tali materie il metodo comunitario (funzionale all'integrazione comunitaria), che connotava la procedura decisionale relativa agli atti del primo pilastro, in luogo del meno garantista metodo intergovernativo (funzionale all'integrazione tradizionale, perseguita attraverso la cooperazione secondo il classico schema delle organizzazioni internazionali) che operava per gli atti del terzo pilastro.

<sup>39</sup> *Supra*, nota 37.

<sup>40</sup> Il Trattato di Lisbona ha reso ordinaria quella che originariamente era definita «procedura di codecisione» (art. 251 TCE come modificato dal Trattato di Maastricht). La relativa disciplina è ora collocata negli articoli 289 e 294 del TFUE.

<sup>41</sup> C. VETTORI, *op. cit.*, par. 1.3.

<sup>42</sup> Il riferimento dell'art. 83 TFUE alla transnazionalità delle «sfere di criminalità particolarmente grave» tra le quali è ricompresa la tratta (*supra*) non va letto nel senso dell'irrelevanza delle ipotesi "interne" ma solo nel senso della descrizione di uno dei possibili caratteri delle fattispecie in questione.

### 3.2. *Repressione, prevenzione, cooperazione*

Sotto il profilo della repressione, la direttiva, ribadisce il principio della perseguibilità d'ufficio del reato già sancito dalla Convenzione di Varsavia aggiungendo, sempre nell'ottica di svincolare il buon esito dei procedimenti dall'iniziativa delle vittime alla luce dei timori che le inducono a desistere, che i procedimenti avviati non possono essere interrotti da eventuali ritrattazioni da parte loro (art. 9, par. 1). In presenza di vittime minorenni, ciascuno Stato membro deve poi assicurare che, «qualora richiesto dalla natura dell'atto», il reato, ancorché prescritto, «possa essere perseguito per un congruo periodo di tempo dopo il raggiungimento della maggiore età da parte delle vittime» (art. 9, par. 2). Sotto il profilo della giurisdizione, al fine di consentirne il più possibile l'estensione e contrastare così la mobilità delle organizzazioni criminali, l'art. 10 prevede come criteri obbligatori quello della territorialità e quello della nazionalità attiva, in base ai quali gli Stati membri devono stabilire la propria giurisdizione, rispettivamente, se il reato è stato interamente o parzialmente commesso sul loro territorio o se l'autore del reato è loro cittadino, e come criterio facoltativo quello dell'extraterritorialità, che gli Stati possono applicare, previa comunicazione alla Commissione, in presenza di specifiche circostanze<sup>43</sup>. Quanto al profilo sanzionatorio, la direttiva determina uno specifico massimo edittale della reclusione corrispondente ad almeno cinque anni (art. 4, par. 1), che può essere elevato a dieci in presenza di circostanze aggravanti (art. 4, par. 2 e 3)<sup>44</sup>.

Sotto il profilo della prevenzione, la direttiva prescrive agli Stati membri di istituire un relatore nazionale o «meccanismi equivalenti» col compito di valutare le tendenze della tratta e valutare i risultati delle azioni di contrasto, presentando relazioni ai rispettivi governi sulla base degli elementi acquisiti (art. 19), ma presenta due discrepanze rispetto agli strumenti di diritto internazionale in quanto non prevede misure di prevenzione sociale e, nell'ambito delle misure di carattere situazionale<sup>45</sup>, rimette la criminalizzazione dell'utilizzo consapevole dei servizi oggetto dello sfruttamento prestati dalle vittime di tratta alla discrezionalità degli Stati membri (art. 18, par. 4)<sup>46</sup>.

Con riferimento alla cooperazione, il considerando 5 esorta gli Stati membri a scambi di informazioni e migliori prassi, al costante dialogo tra le relative autorità giudiziarie, di polizia e finanziarie, alla cooperazione con Europol ed Eurojust, all'istituzione di squadre investigative comuni e alla prevenzione e risoluzione dei conflitti di giurisdizione. L'art. 20 istituisce l'ufficio del Coordinatore anti-tratta, che è chiamato a sviluppare le politiche europee sul contrasto alla tratta, coordinare il lavoro delle autorità nazionali nell'azione di prevenzione e raccogliere informazioni dai relatori nazionali e presiede il Gruppo di esperti sulla tratta di esseri umani istituito presso la Commissione<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Cioè qualora la vittima sia un loro cittadino o una persona abitualmente residente nel loro territorio, l'autore del reato risieda abitualmente nel loro territorio, o il reato sia stato commesso a vantaggio di una persona giuridica con sede nel loro territorio (art. 10, par.2).

<sup>44</sup> Salvo nei casi in cui l'autore del reato è una persona giuridica (art. 5), in relazione ai quali è richiesto solo che le pene siano «effettive, proporzionate e dissuasive» (art. 6). Analoga soluzione è prevista per istigazione, favoreggiamento, tentativo e concorso rispetto al reato di tratta (art. 4, par. 4).

<sup>45</sup> *Supra*, par. 2.2.

<sup>46</sup> Una disposizione vincolante sul tema era in realtà stata introdotta già precedentemente dalla direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in GUUE n. L 168/24 del 30 giugno 2009, ma limitatamente al contesto lavorativo e specificamente all'utilizzo consapevole delle prestazioni di vittime di tratta straniere in condizioni di soggiorno irregolare, non coprendo quindi le ipotesi diverse dallo sfruttamento lavorativo e quelle in cui le vittime siano cittadini di uno Stato membro o cittadini di Stati terzi in posizione regolare (considerando 22 e art. 9, par. 1, lett. d).

<sup>47</sup> Art. 5 della decisione 2011/502/UE della Commissione del 10 agosto 2011 che istituisce il Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani e abroga la decisione 2007/675/CE (che a sua volta aveva sostituito la precedente decisione 2003/209/CE), in GUUE 207/14 del 18.08.2011.

#### 4.- segue: la protezione delle vittime

Come anticipato, l'elevata attenzione per la protezione delle vittime costituisce l'aspetto centrale e più innovativo rispetto alle normative precedenti – che, come visto, erano incentrate sul profilo della repressione - della Direttiva 2011/36/UE, in linea con la generale tendenza delle fonti penali europee al “vittimocentrismo”<sup>48</sup>. La disciplina introdotta sul punto costituisce un regime speciale rispetto alla disciplina generale della protezione delle vittime di reato prevista dalla direttiva 2012/29/UE<sup>49</sup>: in particolare, richiede una rapida identificazione delle stesse (art. 11, par. 4) e individua misure di tutela sul piano processuale e sul piano amministrativo.

Sul piano della tutela processuale, la direttiva prevede misure aggiuntive rispetto ai diritti garantiti dalla direttiva 2012/29/UE<sup>50</sup>, che devono essere determinate attraverso una valutazione individuale delle situazioni delle singole vittime. L'art. 12 garantisce l'accesso alla consulenza e all'assistenza legale (gratuitamente se la vittima non dispone di risorse sufficienti) e, se necessario e conformemente al diritto nazionale, a programmi di protezione o altre misure analoghe. Al fine poi di evitare fenomeni di vittimizzazione secondaria, le audizioni delle vittime devono essere effettuate evitando le ripetizioni non necessarie, il contatto visivo con gli autori dei reati, le deposizioni in udienze pubbliche e le domande non necessarie sulla vita privata e l'art. 8 stabilisce che gli Stati membri, nel rispetto dei principi dei propri ordinamenti giuridici, devono conferire alle autorità competenti il potere non solo di non disporre l'applicazione di sanzioni penali ma anche di non esercitare l'azione penale nei confronti delle vittime di tratta per i reati che eventualmente siano state costrette a commettere in conseguenza dello sfruttamento, formulando quindi la *non punishment clause* in senso più ampio rispetto all'art. 26 della Convenzione di Varsavia<sup>51</sup>.

Per quanto riguarda la tutela amministrativa, l'art. 11 riproduce con alcune specificazioni le disposizioni della direttiva 2012/29/UE<sup>52</sup>, non prevedendo un elenco esaustivo di tutte le misure adottabili, ma indicando il nucleo minimo di «misure di assistenza e sostegno» che gli Stati membri devono fornire alle vittime in modo da assicurare loro – «prima, durante e per un congruo periodo successivo alla conclusione del procedimento penale» – almeno uno «*standard* di vita in grado di garantirne la sussistenza». Tale nucleo ricomprende un alloggio adeguato e sicuro, l'assistenza materiale di base e le cure mediche necessarie, comprese l'assistenza psicologica, la consulenza, le informazioni e i servizi di traduzione e interpretariato. Le misure devono essere poste in essere secondo i principi dell'individualità, cioè adeguatamente alle esigenze delle singole vittime; della precocità, cioè anche in presenza di un semplice indizio del reato; della consensualità, cioè non automaticamente ma pur sempre in presenza di un'accettazione da parte dei relativi beneficiari; e della non premialità, ovvero indipendentemente dalla volontà delle vittime di collaborare con l'autorità giudiziaria nel procedimento penale, fatte salve però le previsioni della direttiva 2004/81/CE. Quest'ultimo inciso dà luogo ad un rilevante profilo di criticità che può riflettersi sulla chiarezza e l'efficienza dell'intero sistema di tutela: da una parte infatti, prevedendo la non premialità delle misure, la direttiva esprime l'intento di inquadrarle in una prospettiva di prevalenza della tutela dei diritti umani rispetto a quella delle esigenze della giustizia, ma, dall'altra, rischia di vanificare questo intento facendo salve le previsioni della direttiva 2004/81/CE, che subordina la concessione del titolo di soggiorno alle vittime straniere (e delle altre misure ad esso connesse) alla collaborazione

---

<sup>48</sup> Cioè l'incentramento delle norme di diritto penale non più sull'obiettivo della punizione dell'autore del reato (“reocentrismo”) ma appunto su quello della tutela dei diritti delle vittime.

<sup>49</sup> Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, in GUUE n. L 315/57 del 14.1.2012, che ha sostituito la precedente decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 19 luglio 2002, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale.

<sup>50</sup> Art. 3-7 e 10-24.

<sup>51</sup> Che fa riferimento solo all'esclusione dell'applicazione delle sanzioni, *supra*, par. 2.2.

<sup>52</sup> Che determina il contenuto minimo dei servizi di assistenza destinati alle vittime (art. 9) e ne disciplina il diritto di accesso delle stesse (art. 8).

da parte loro con l'autorità giudiziaria<sup>53</sup>, consentendo così agli Stati membri di ripristinare, anche se solo limitatamente al contesto indicato, una soluzione di natura premiale. Al di là delle diverse tesi avanzate sul senso della disposizione in esame, va osservato che la separazione tra la disciplina delle condizioni di soggiorno delle vittime straniere e quella generale delle misure di protezione delle vittime di tratta, normative peraltro ispirate a principi opposti, andrebbe superata, sostituendo quanto più possibile le misure premiali con percorsi sociali, il che produrrebbe effetti positivi anche sul piano della collaborazione giudiziaria<sup>54</sup>. Con le risoluzioni relative all'applicazione della direttiva 2011/36/UE<sup>55</sup>, il Parlamento europeo ha aperto a questa prospettiva, invitando la Commissione a rivedere la direttiva 2004/81/CE nel senso di escludere la premialità delle misure e gli Stati membri «a conciliare le previsioni e l'applicazione di tale direttiva con l'accesso incondizionato alla protezione previsto dalla direttiva 2011/36/UE», in modo da consentire alle vittime di risiedere e lavorare legalmente nei Paesi in cui vengono introdotte<sup>56</sup>.

L'art. 17 della direttiva 2011/36/UE prescrive inoltre agli Stati membri di assicurare alle vittime di tratta l'accesso ai sistemi di indennizzo statale previsti in generale in favore delle vittime dei reati dolosi violenti, che operano in chiave di solidarietà sociale nei casi in cui, essendo gli autori dei reati ignoti, non perseguiti o privi di mezzi necessari per risarcire i danni, le vittime, oltre ad aver subito le conseguenze strettamente connesse al reato, finirebbero anche per essere private di un ristoro economico che permetta di affrontarle.

#### *4.1. Le misure rafforzate di tutela previste per i minori*

La direttiva dedica particolare attenzione alla tutela delle vittime minorenni, stabilendo che le relative disposizioni devono essere applicate «tenendo conto dell'interesse superiore del minore conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e alla Convenzione ONU del 1989 sui diritti del fanciullo» (considerando 8) e prevedendo la presunzione della minore età laddove l'età della vittima risulti incerta e vi siano motivi sufficienti per presumere che sia inferiore ai diciotto anni (considerando 22 e art. 13) e, ferma restando l'applicazione delle disposizioni generali, misure speciali in loro favore. In particolare, sotto il profilo della tutela processuale, al fine di rendere meno gravoso il decorso del procedimento penale, è ammessa la nomina di un rappresentante per i minori se i titolari della responsabilità genitoriale non risultano autorizzati a rappresentarli a causa di un conflitto di interesse e le loro audizioni devono avere luogo solo se strettamente necessarie ai fini del procedimento, senza ritardi ingiustificati, nella quantità più limitata possibile, in appositi locali e da parte di operatori specificamente formati e devono essere videoregistrate, con la possibilità di utilizzare le videoregistrazioni come mezzi di prova nei limiti della conformità alle disposizioni di diritto interno. Gli Stati membri possono inoltre stabilire che l'udienza si svolga a porte chiuse e che, nell'ambito di essa, i minori vengano ascoltati senza essere fisicamente presenti in aula, ricorrendo alle tecnologie di comunicazione (art. 15). Sotto il profilo della tutela amministrativa, l'art. 14 prevede misure finalizzate al recupero fisico e psico-sociale dei minori, che devono essere stabilite tenendo conto dei loro pareri, esigenze e timori e nella prospettiva di individuare soluzioni durature. Specificamente, gli Stati membri devono provvedere a garantire l'accesso all'istruzione entro un termine ragionevole e la nomina di un tutore o un rappresentante in presenza di un conflitto di interessi fra il minore e i titolari della potestà genitoriale.

Disposizioni ancora più specifiche riguardano inoltre i minori non accompagnati, con riferimento ai quali l'art. 16 prevede come obbligatoria la nomina del tutore, ove necessario, e del rappresentante nel procedimento penale, compatibilmente con l'ordinamento nazionale.

---

<sup>53</sup> *Supra*, nota 37.

<sup>54</sup> C. VETTORI, *op. cit.*, par. 2.6.

<sup>55</sup> *Infra*, par. 5.

<sup>56</sup> V. le risoluzioni del Parlamento sull'attuazione della direttiva 2011/36/UE del 12 maggio 2016 (2015/2118(INI)), punti 24, 79, 80 e del 10 febbraio 2021 (2020/2029(INI)), punti 39 e 72.

#### 4.2. I meccanismi nazionali di referral e l'identificazione delle vittime

L'art. 11, par. 4 prescrive infine agli Stati membri di predisporre, in cooperazione con le organizzazioni operative nel settore, «adeguati meccanismi per la rapida identificazione, l'assistenza e il sostegno delle vittime», che la Commissione europea, nella Strategia 2012-2016<sup>57</sup>, nell'invitare gli Stati membri ad attuare la disposizione, ha definito «meccanismi nazionali di riferimento (*referral*)», cioè sistemi di coordinamento dell'azione di tutti i soggetti che nell'esercizio delle loro funzioni possono entrare in contatto con vittime di tratta presunte o effettive<sup>58</sup>, basati sulla segnalazione (appunto il *referral*), possibilmente secondo procedure standardizzate, delle vittime al soggetto che sia più idoneo a soddisfarne le esigenze specifiche<sup>59</sup> in modo da assicurare loro l'esercizio dei relativi diritti in tutte le fasi del percorso di tutela e del contatto con le autorità, dall'assistenza socio-sanitaria alla partecipazione ai procedimenti giudiziari o amministrativi, all'eventuale rimpatrio.

Alla luce dei timori delle vittime nell'aprirsi e ricostruire le proprie vicende, l'importanza dei meccanismi nazionali di *referral* si manifesta soprattutto in relazione all'identificazione, ai fini della quale opera una procedura articolata in due fasi, nell'ambito delle quali soggetti diversi sono chiamati a rilevare gli indicatori di tratta, cioè elementi sintomatici della condizione passata o presente di vittima di tratta di una persona o del rischio che questa possa diventarlo.

Nella prima fase, definita dell'«identificazione preliminare», i soggetti non specializzati in materia di tratta che entrano in contatto con le presunte vittime (ad es. agenti di polizia, operatori sanitari o nei campi dell'immigrazione o della protezione internazionale) sono chiamati ad effettuare un'analisi iniziale dalla quale possono emergere i primi indicatori di tratta (indicatori preliminari), costituiti da elementi evidenti *prima facie* - come genere, età, provenienza, la presenza sul corpo di segni di malattie o violenze, il comportamento spaventato o agitato - dai quali può scaturire il sospetto di una condizione passata, presente o potenziale di vittime di tratta, dovendo fornire alle persone in questione le informazioni relative ai loro diritti e valutarne le esigenze e i rischi. Rilevati tali indicatori, il soggetto procedente deve effettuare il *referral* all'ente specializzato affinché quest'ultimo proceda alla seconda fase, definita dell'«identificazione formale», volta a stabilire se la persona effettivamente sia, sia stata o sia a rischio di diventare una vittima di tratta. A tal fine l'ente specializzato deve procedere a colloqui approfonditi con le presunte vittime per individuare gli indicatori formali, costituiti da elementi specifici - quali ad esempio il pagamento del viaggio per il Paese di destinazione da parte di individui che pretendono la restituzione delle somme pagate, segni di soggezione a controllo, la diffidenza nei confronti delle autorità, la mancanza di documenti o il possesso di documenti falsi, la circostanza che le vittime parlino seguendo istruzioni altrui o consentano ad altri di parlare per loro<sup>60</sup> - in presenza dei quali dovrà provvedere ad attivare le misure di protezione necessarie in base alle esigenze delle vittime.

#### 5.- L'attuazione della direttiva 2011/36/UE e prospettive future verso una possibile riforma

La direttiva 2011/36/UE è stata recepita da tutti gli Stati membri<sup>61</sup> e nel 2013 la Commissione ha istituito la Piattaforma europea della società civile contro la tratta di esseri umani, col compito di

---

<sup>57</sup> *Infra*, par. 5 e nota 62.

<sup>58</sup> *Idem* 12.

<sup>59</sup> UNHCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: 10 Point Action Plan*, 2007.

<sup>60</sup> Così l'allegato 2 al Piano nazionale italiano d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022-2025, adottato dal Consiglio dei Ministri il 19 ottobre 2022.

<sup>61</sup> Ad eccezione della Danimarca, che non partecipa alla formazione degli atti in tema di «spazio di libertà sicurezza e giustizia» e non ne è vincolata.

consentire alle organizzazioni della società civile attive in materia di diritti umani di scambiarsi esperienze e idee su come assistere al meglio le vittime e prevenire il fenomeno. Tuttavia l'attuazione della direttiva è stata scarsa. Dopo l'insuccesso della strategia per il periodo 2012-2016<sup>62</sup>, due risoluzioni del Parlamento europeo<sup>63</sup> e quattro relazioni della Commissione europea<sup>64</sup> hanno evidenziato persistenti lacune nelle politiche e nelle legislazioni nazionali e hanno indicato gli interventi da porre in essere, osservando come il fenomeno fosse ancora in espansione.

Sul piano concettuale gli Stati avevano adottato definizioni di tratta non omogenee, variando le caratteristiche degli elementi costitutivi della fattispecie. Sotto il profilo della repressione, alla luce del basso numero di procedimenti e condanne, risultava necessario intensificare l'attività di polizia e giudiziaria<sup>65</sup> e inasprire e uniformare le sanzioni. Sotto il profilo della prevenzione, gli Stati membri erano esortati a potenziare le campagne di informazione e sensibilizzazione e la formazione dei funzionari<sup>66</sup> e ad uniformare il quadro giuridico relativo alla criminalizzazione dell'utilizzo consapevole dei servizi oggetto dello sfruttamento prestati dalle vittime di tratta (soluzione lasciata facoltativa dalla direttiva)<sup>67</sup> e veniva rilevato che in diversi Stati membri non era stato ancora nominato il relatore nazionale. Ancora più carente risultava il piano della protezione delle vittime: il Parlamento e la Commissione chiedevano agli Stati membri di agevolare l'accesso alle misure di tutela<sup>68</sup>, garantire alle vittime straniere il diritto al permesso di soggiorno e più numerose misure di integrazione sociale<sup>69</sup>, migliorare l'attuazione della *non punishment clause*<sup>70</sup> e del diritto

---

<sup>62</sup> Comunicazione della Commissione del 19 giugno 2012 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012 – 2016)*, Bruxelles, 19.6.2012, COM(2012) 286 final, che aveva individuato come obiettivi l'identificazione, la protezione e l'assistenza delle vittime, soprattutto se minori; il rafforzamento della prevenzione sotto il profilo della riduzione della domanda; il rafforzamento dell'azione penale contro i trafficanti; il miglioramento delle forme di coordinamento tra i soggetti competenti; e il sostegno e l'incremento delle iniziative volte ad affinare la conoscenza del fenomeno.

<sup>63</sup> Parlamento europeo, Risoluzioni del 12 maggio 2016 sull'attuazione della direttiva 2011/36/UE del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime da una prospettiva di genere (2015/2118(INI)); e del 10 febbraio 2021 sull'attuazione della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime (2020/2029(INI)).

<sup>64</sup> Commissione europea, Relazioni al Parlamento europeo e al Consiglio, *Valutare in quale misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime a norma dell'art. 23, par. 1*, Bruxelles, 2.12.2016 COM(2016) 722 final; *Relazione sul seguito dato alla strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani e individuazione di ulteriori azioni concrete*, Bruxelles, 4.12.2017, COM (2017) 728 final; *Seconda relazione sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani (2018) a norma dell'art. 20 della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, Bruxelles, 3.12.2018, COM(2018) 777 final; e *Terza relazione sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani (2020) a norma dell'articolo 20 della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, Bruxelles, 20.10.2020, COM(2020) 661 final.

<sup>65</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 2016, punto 38, che chiede particolare attenzione al controllo dei flussi di denaro in chiave di riduzione dei profitti dei trafficanti.

<sup>66</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 2016, punto 35.

<sup>67</sup> *Supra*, par. 3.2. La Commissione aveva formulato sul tema l'apposita Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Valutare l'impatto del diritto nazionale vigente, che considera reato l'uso di servizi oggetto dello sfruttamento della tratta di esseri umani, sulla prevenzione della tratta di esseri umani, conformemente all'art. 23, par. 2, della direttiva 2011/36/UE*, Bruxelles, 2.12.2016, COM(2016) 719 final, nella quale aveva segnalato in particolare che la previsione del requisito della consapevolezza ai fini dell'incriminazione pregiudicava l'efficacia pratica della disposizione.

<sup>68</sup> Anche migliorando l'informazione sui diritti. Risoluzioni del Parlamento del 2016, punto 10, e del 2021, punti 14 e 45; relazione della Commissione del 2018, par. IV.3. Viene rimarcato in particolare lo scarso accesso alla tutela giurisdizionale, riscontrabile anche dalla totale assenza di pronunce da parte della Corte di giustizia sull'interpretazione e l'applicazione della direttiva 2011/36/UE. Si tratta di un dato preoccupante anche considerando che spesso le vittime, pur di ottenere regolarizzazione e un certo livello di stabilità e benessere nello Stato destinazione, sono disposte a restare nel circuito dello sfruttamento e di conseguenza si tengono alla larga da vicende giudiziarie.

<sup>69</sup> Risoluzione del Parlamento del 2016, punto 72.

<sup>70</sup> Risoluzione del Parlamento del 2021, punti 9 e 59; relazioni della Commissione del 2016, par. 2.1.7., del 2018, par. 4, e del 2020, par. 3.2.

all'indennizzo statale<sup>71</sup>, potenziare i meccanismi di *referral* e le procedure di identificazione<sup>72</sup>. Particolarmente lacunosa risultava la tutela dei minori, che andava rafforzata soprattutto con riferimento ai minori migranti non accompagnati o separati e a quelli appartenenti alla comunità Rom<sup>73</sup>. Gli Stati membri erano inoltre invitati a rafforzare la tutela delle persone LGBTQ+<sup>74</sup> e istituire linee telefoniche dirette per fornire assistenza alle vittime<sup>75</sup>. Sotto il profilo della cooperazione, appariva necessario incrementare il coinvolgimento di Europol e delle organizzazioni della società civile e l'interazione con i Paesi terzi, un più efficiente impiego degli strumenti del riconoscimento reciproco delle sentenze e delle squadre investigative comuni e il miglioramento dei sistemi di raccolta di dati<sup>76</sup>. Venivano poi rilevate la sempre più stretta connessione tra la tratta e il fenomeno migratorio, l'aumento della tratta per fini di sfruttamento del lavoro<sup>77</sup>, l'impatto delle nuove tecnologie - diventate uno strumento pratico e redditizio per le organizzazioni criminali<sup>78</sup> - e le ripercussioni sulla tratta della pandemia, che, provocando una generale recessione economica, ha implementato i fattori che spingono le vittime nelle reti dei trafficanti<sup>79</sup>.

In seguito alle esortazioni del Parlamento<sup>80</sup>, la Commissione ha allora adottato la nuova strategia per il periodo 2021-2025<sup>81</sup>, che ha definito come priorità la riduzione della domanda, ai fini della quale gli Stati membri dovrebbero qualificare finalmente come reato l'utilizzo consapevole dei servizi prestati dalle vittime di tratta; lo smantellamento del modello commerciale dei trafficanti, soprattutto a livello telematico; la protezione, il sostegno e l'emancipazione delle vittime; la cooperazione con gli Stati terzi, considerando che la metà delle vittime identificate nell'UE è costituita da stranieri; e con lo stesso atto ha aperto alla possibilità di una riforma della direttiva per adeguarla ai nuovi sviluppi del fenomeno. Nel maggio del 2022 la Piattaforma anti-tratta ha infine adottato un piano comune di contrasto che riserva particolare attenzione alla necessità di affrontare i rischi della tratta nei Paesi terzi, in particolare Ucraina e Moldavia alla luce delle nuove occasioni che le organizzazioni criminali hanno potuto sfruttare in seguito allo scoppio del conflitto.

## 6.- Le vittime di tratta nel sistema della protezione internazionale

L'applicazione dello specifico regime di protezione non preclude alle vittime di tratta l'accesso al sistema della protezione internazionale. In questo senso il considerando 4 della direttiva 2004/81/CE afferma che «la presente direttiva non incide sulla protezione prevista per i rifugiati, per i beneficiari

<sup>71</sup> Suggerendo la creazione di un meccanismo di indennizzo separato per i reati di tratta, magari finanziato con i proventi sequestrati e confiscati ai trafficanti. Risoluzioni del Parlamento del 2016, punto 38, e del 2021, punto 60.

<sup>72</sup> Risoluzioni del Parlamento del 2016, considerando U e W e punti 13, 16, 24, 28, 32, 33, 37, 40, 44 e 75, e del 2021, punti 8, 49, 77; relazioni della Commissione del 2017, par. II.B, del 2018, par. IV.1., e del 2020, par. 3.2.

<sup>73</sup> Risoluzioni del Parlamento del 2016, considerando W e punti 59, 61, e del 2021, punti 13, 23, 26, 28, 30, 31, 36 e da 43 a 54; relazioni della Commissione del 2016, par. 1, del 2018, par. II. 1-2-3 e del 2020, par. 2.4.

<sup>74</sup> Risoluzioni del Parlamento del 2016, punto 70, e del 2021, punto 12.

<sup>75</sup> Risoluzione del Parlamento del 2016, punto 67; relazione della Commissione del 2020, par. 3.2.

<sup>76</sup> Le difficoltà nell'individuare le vittime rendono il numero dei casi emersi inferiore rispetto alla reale entità del fenomeno. In base agli ultimi dati disponibili, riportati nella relazione della Commissione del 2020, tra il 2017 e il 2018 sono state registrate nell'UE 14145 vittime, la cui provenienza è equamente divisa tra Stati membri (Romania, Ungheria, Francia, Paesi Bassi, Bulgaria) e Paesi terzi (Nigeria, Cina, Ucraina, Marocco, India). La maggior parte dei casi di tratta (60%) è finalizzata allo sfruttamento sessuale. Le vittime sono donne nel 72% dei casi complessivi e nel 92% dei casi di tratta a fini di sfruttamento sessuale. I minori rappresentano quasi un quarto delle vittime complessive.

<sup>77</sup> Risoluzione del Parlamento del 2021, punto 26.

<sup>78</sup> Risoluzione del Parlamento del 2021, considerando J, punti 6-7; relazione della Commissione del 2020, par. 3.1.

<sup>79</sup> Relazione della Commissione del 2020, introduzione.

<sup>80</sup> Risoluzione del Parlamento del 2021, punti 68 e 69.

<sup>81</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia dell'UE per la lotta alla tratta degli esseri umani*, Bruxelles 2021-25, 14.4.2021, COM(2021) 171 final.

di una protezione sussidiaria e per chi chiede protezione internazionale a norma del diritto internazionale riguardante i rifugiati» e, nell'ambito della direttiva 2011/36/UE, il considerando 10 chiarisce che «la presente direttiva lascia impregiudicato il principio di non respingimento conformemente alla Convenzione del 1951 relativa allo *status* dei rifugiati, nonché all'art. 4 e all'art. 19, par. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>82</sup>» e l'art. 11, par. 6 ricomprende tra le informazioni che gli Stati membri devono assicurare alle vittime di tratta nel quadro del nucleo minimo delle misure di tutela amministrativa<sup>83</sup> anche quelle relative alla possibilità di chiedere la protezione internazionale ai sensi della normativa in materia. L'art. 20 della direttiva 2011/95/UE (direttiva «Qualifiche»)<sup>84</sup> e l'art. 21 della direttiva 2013/33/UE (direttiva «Accoglienza»)<sup>85</sup> includono la condizione di vittima di tratta tra le condizioni di vulnerabilità di cui gli Stati membri devono tenere conto nel valutare la sussistenza di particolari esigenze di accoglienza dei richiedenti o dei beneficiari di protezione internazionale, e, anche se l'art. 24 della direttiva 2013/32/UE (direttiva «Procedure»)<sup>86</sup>, nel prescrivere agli Stati di identificare i richiedenti protezione internazionale che presentino specifici bisogni procedurali, non fa riferimento espressamente alla condizione di vittima di tratta, questa può certamente essere ricompresa tra le condizioni che possono dar luogo ai suddetti bisogni.

Dalle disposizioni riportate si può quindi desumere, analogamente a quanto osservato con riferimento al contesto internazionalistico<sup>87</sup>, che, benché la condizione di vittima di tratta non sia prevista come un presupposto diretto ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato<sup>88</sup>, le vittime di tratta possono comunque ottenerlo se in capo ad esse viene riscontrata la sussistenza dei relativi elementi, e quindi se la loro vicenda di tratta risulta dare luogo ad un «fondato timore di persecuzione» connesso ad almeno una delle cinque fattispecie contemplate dalla norma - razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale e opinioni politiche – (ferma la possibilità che gli elementi in questione si configurino in capo alle vittime indipendentemente dalla vicenda di tratta)<sup>89</sup>. E allo stesso modo, si può ricavare anche la riconoscibilità alle vittime di tratta della protezione sussidiaria<sup>90</sup>, che quindi è ammessa se la vicenda di tratta dà luogo a «fondati motivi» di ritenere sussistente un «rischio effettivo» di subire «un danno grave»<sup>91</sup> in caso di ritorno nel Paese di provenienza.

I sempre più frequenti intrecci tra le due tematiche assumono particolare rilevanza sul piano operativo. Come già accennato, molto spesso le organizzazioni criminali che gestiscono la tratta sfruttano gli intenti migratori delle vittime, che vengono attratte con l'inganno o accettano di

---

<sup>82</sup> Averti ad oggetto rispettivamente la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti e appunto l'affermazione del principio di *non refoulement*.

<sup>83</sup> *Supra*, par. 3.1.2.

<sup>84</sup> Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, 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 (rifusione della direttiva 2004/83/CE), in GUUE n. L 337/9 del 20.12.2011.

<sup>85</sup> Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione della direttiva 2003/9/CE), in GUUE n. L 180/96 del 29.6.2013.

<sup>86</sup> Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale (rifusione della direttiva 2005/85/CE), in GUUE n. L 180/60 del 26 giugno 2013.

<sup>87</sup> *Supra*, par. 2.5.

<sup>88</sup> Art. 2, lett. d) della direttiva 2011/95/UE, che riproduce sostanzialmente l'art. 1.A.(2) della Convenzione di Ginevra del 1951,

<sup>89</sup> Va tuttavia osservato che negli ordinamenti di undici Stati europei (Austria, Belgio, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Germania, Paesi Bassi, Polonia, Slovacchia, Svezia e Norvegia) la condizione di vittima di tratta è prevista come presupposto diretto per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

<sup>90</sup> Art. 2, lett. f) della direttiva 2011/95/UE.

<sup>91</sup> Ai sensi dell'art. 15 della direttiva 2011/95/UE, la condanna o l'esecuzione della pena di morte, la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante o la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

sottoporsi allo sfruttamento pur di raggiungere il loro scopo. Allo stesso tempo, come anticipato a proposito della sfumatura dei confini tra le fattispecie di *trafficking in persons* e *smuggling of migrants*<sup>92</sup>, lungo le rotte migratorie, specialmente quella mediterranea, migranti trafficati destinati a diventare richiedenti asilo possono diventare vittime di tratta a causa della situazione di disagio derivante dalla condizione di irregolarità o dalla mancanza di denaro o di opportunità lavorative e, viceversa, diverse vittime di tratta possono compiere lo stesso tragitto dei migranti trafficati per volere dei trafficanti o diventare migranti trafficati in seguito alla fuga dai trafficanti, intraprendendo in ogni caso l'*iter* del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale. Ne discende la frequente presenza, da un lato, di vittime di tratta tra coloro che richiedono la protezione internazionale, e, dall'altro, di persone che presentano i requisiti per la protezione internazionale tra le vittime di tratta che accedono al sistema di protezione ad esse specificamente destinato, con la conseguente necessità di realizzare un efficiente coordinamento tra i due sistemi nel quadro del meccanismo nazionale di *referral*<sup>93</sup>, attraverso la creazione di canali comunicanti tali da rendere possibile l'accesso di ciascun soggetto alle pertinenti misure di tutela<sup>94</sup>.

Ai fini allora dell'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale, i soggetti che operano nel campo della protezione internazionale – operatori in sede di ricerca e salvataggio, nei luoghi di sbarco e delle strutture di accoglienza, funzionari delle autorità nazionali competenti per l'esame delle domande di protezione internazionale, gli avvocati o l'autorità giurisdizionale in sede di preparazione o di trattazione del ricorso contro il provvedimento di diniego della protezione - sono chiamati ad effettuare l'identificazione preliminare in funzione del *referral* agli enti specializzati affinché questi procedano all'identificazione formale e, se necessario, all'attivazione delle misure di protezione. Specularmente, gli enti anti-tratta sono chiamati a segnalare eventuali esigenze di protezione internazionale delle persone di cui si occupano agli enti che operano nel relativo sistema. Il coordinamento tra i due sistemi può del resto essere utile anche per affrontare il comprovato uso strumentale che le organizzazioni criminali fanno dei sistemi di protezione internazionale per ottenere la regolarizzazione della presenza sul territorio non solo delle vittime, in modo da agevolare lo svolgimento delle attività oggetto dello sfruttamento, ma anche degli stessi affiliati, potendo anche "infiltrarli" in strutture protette per proseguire il controllo e la minaccia ai danni delle vittime.

Ma, volgendo lo sguardo alla realtà, i passi da compiere sono ancora molti: il rapporto pubblicato il 18 ottobre 2021 da Francia, Belgio, Italia, Irlanda e Repubblica Ceca sui risultati del progetto TRIPS, finanziato dall'Unione europea e riguardante l'individuazione dei bisogni specifici dei beneficiari di protezione internazionale vittime di tratta durante il percorso d'integrazione, non sempre, in seguito al riconoscimento della protezione internazionale, avviene una valutazione attenta delle esigenze specifiche delle vittime e la lentezza e la macchinosità delle procedure e le lacune riscontrabili nella formazione degli operatori continuano a dar luogo a rilevanti rischi in termini di *re-trafficking*.

## 7.- Il caso paradigmatico della tratta delle ragazze nigeriane

Uno dei *target* di tratta di esseri umani attualmente più diffusi è quello che riguarda le ragazze nigeriane trasferite in Europa a scopo di sfruttamento della prostituzione, connesso ormai inscindibilmente al flusso migratorio lungo la rotta che dalla Nigeria porta al Niger, dal Niger alla Libia attraverso il deserto del Sahara e dalla Libia all'Italia attraverso il Mar Mediterraneo, che le vittime attraversano insieme agli altri migranti, per poi entrare nel circuito dell'accoglienza e presentare la domanda di protezione internazionale.

<sup>92</sup> *Supra*, par. 2.6.

<sup>93</sup> *Supra*, par. 4.2.

<sup>94</sup> V. F. NICODEMI, *Le vittime di tratta nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Quali misure per un efficace coordinamento tra i sistemi di protezione e assistenza?*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, fascicolo 1/2017., pp. 6-7 e pp. 16-17.

I reclutamenti avvengono soprattutto nel Sud della Nigeria<sup>95</sup>, in particolare a Benin City, capitale dello Stato di Edo, dove i trafficanti<sup>96</sup> sfruttano gli intenti migratori delle ragazze più giovani o le difficoltà di quelle che, a causa di momenti di sbandamento, non hanno una vita stabile. In ogni caso si tratta comunque di ragazze con un basso livello di istruzione, che vengono adescate con la promessa di un lavoro ben retribuito in Europa. La figura chiave del sistema è quella delle *madam*, donne spesso a loro volta reduci da esperienze di sfruttamento, che – per così dire – hanno poi fatto carriera, le quali organizzano e pagano il viaggio delle vittime. Generalmente, una prima *madam* accompagna e controlla la vittima durante il viaggio fino alla Libia, dove ne organizza un primo sfruttamento, e una seconda *madam* opera in Europa, dove gestirà la seconda fase dello sfruttamento. Non mancano comunque casi in cui la *madam* compie la traversata con la vittima per poi entrare nel circuito dell'accoglienza e stabilirsi regolarmente in Europa. Prima di partire, le ragazze vengono condotte da un *native doctor*, un sacerdote tradizionale che le sottopone al giuramento secondo il rito *juju*<sup>97</sup>, consistente nel prelevare alle ragazze capelli, peli ascellari o pubici, unghie, o sangue e gli indumenti intimi (a volte viene anche dato qualcosa da ingoiare), che consacra il legame tra l'organizzazione e le vittime col solenne monito che se queste non resteranno fedeli all'organizzazione osservandone gli ordini e pagando il “debito” contratto con la *madam* per il pagamento del viaggio, impazziranno o moriranno. Successivamente interviene il *boga*, un uomo che fa da autista per il viaggio dalla Nigeria alla Libia, con la tappa intermedia del Niger, in cui a volte si consuma già una prima fase dello sfruttamento. Una volta giunte in Libia, dopo aver attraversato il deserto, le ragazze vengono portate in una *connection house*<sup>98</sup> o in un *ghetto*<sup>99</sup>, dove vengono rese edotte della loro reale situazione: dovranno prostituirsi, prima in Libia e poi in Europa, per guadagnare il denaro necessario per pagare il “debito” contratto con la *madam*:<sup>100</sup>. Raggiunta la somma che i trafficanti ritengono sufficiente, le ragazze vengono imbarcate insieme agli altri migranti sui *lapalapa* - i famosi barconi - e, se riescono a raggiungere l'Italia sane e salve (e spesso incinte per effetto degli incessanti rapporti sessuali a cui erano state costrette), intraprendono l'*iter* di tutti i migranti: vengono identificate nei luoghi di sbarco, trasferite nei centri di accoglienza e infine presentano la domanda di protezione internazionale. Frequentemente perciò l'identificazione preliminare avviene nel corso delle audizioni da parte dell'autorità nazionale competente per l'esame delle domande di protezione internazionale, la quale, se rileva il sospetto della vicenda di tratta e, in seguito al *referral*, l'ente specializzato invia un *feedback* positivo, riconosce la protezione riscontrando il «fondato timore di persecuzione» connesso all'appartenenza al particolare gruppo sociale costituito dalle persone che sono state vittime di tratta e individuandolo specificamente in quello, a seconda dei casi, degli effetti del *juju*, di subire il *re-trafficking* o ritorsioni da parte dei trafficanti per la mancata estinzione del “debito”, o di incontrare l'ostilità delle comunità di appartenenza o delle famiglie stesse, tenendo conto anche dell'inadeguatezza dell'apparato statale nigeriano a garantire un'adeguata protezione. L'aspetto che maggiormente va messo a fuoco per comprendere e fronteggiare opportunamente il fenomeno è il punto di vista di queste ragazze, muovendo dal presupposto che sono prive di un

<sup>95</sup> A prevalenza cristiana, è la parte più sviluppata del Paese. Il Nord, a prevalenza islamica, vive invece in condizioni di estrema arretratezza e povertà, sotto il continuo scacco delle milizie di Boko Haram.

<sup>96</sup> I traffici sono sempre più spesso controllati dalla temibile mafia nigeriana, a sua volta connessa col fenomeno del cultismo. V. G. CARRISI, *La fabbrica delle prostitute*, Newton Compton Editori, Torino, 2011; I.M.D., *Mafia nigeriana*, Dario Flaccovio Editore, Palermo, 2020; M. KUNLE D'ACCORDI, *La mafia nigeriana e i secret cults*, in *Nigrizia*, 2 dicembre 2019.

<sup>97</sup> Con questo termine è chiamata in vari Paesi africani la religione tradizionale *voodoo*, da secoli praticata nell'Africa occidentale, basata sulla credenza nell'esistenza di spiriti che possono proteggere o punire le persone.

<sup>98</sup> Letteralmente “casa d'appuntamento”, un bordello a tutti gli effetti.

<sup>99</sup> Baracca che assume la funzione di detenzione delle vittime in attesa dell'imbarco per l'Europa. Spesso diventa il luogo stesso dello sfruttamento in alternativa alla *connection house*. Non si tratta di una traduzione: come molti altri termini italiani, per effetto del passato coloniale, è utilizzato correntemente in Libia.

<sup>100</sup> Viene posta in essere così la pratica del *debt bondage* (servitù per debiti), annoverata dalla Convenzione supplementare del 1956 tra le «pratiche assimilabili alla schiavitù» e definita dall'art. 1, lett. a) della stessa.

adeguato grado di istruzione e quasi sempre non hanno alcuna cognizione dei propri diritti, degli strumenti che i Paesi di arrivo offrono loro per tutelarle, del ruolo delle istituzioni e del concetto stesso di legalità, anche a causa del condizionamento dovuto alla conoscenza della corruzione imperante tra le istituzioni del loro Paese. Il fattore che le spinge alla partenza è il desiderio di lasciare le mediocri condizioni di vita della Nigeria per raggiungere a qualsiasi costo il benessere europeo e percepiscono come vera tutela solo il rilascio dei documenti e il sostegno economico. Non hanno piena cognizione neanche della complessità della propria condizione di vittime di tratta: nonostante gli abusi subiti, prima che vittime, si sentono migranti<sup>101</sup>. Il senso stesso della protezione internazionale spesso non viene colto: nonostante le informazioni che ricevono dagli enti preposti – che spesso ascoltano con uno sguardo perso ripetendo meccanicamente “sì” - ottenuta la protezione, non si sentono rifugiate, ma regolarizzate: in quest’occasione sono solite festeggiare sui *social* l’ottenimento di «*five years documents*» o «*two years documents*», spesso non rendendosi conto di aver ottenuto il riconoscimento rispettivamente dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria, che, assumendo le durate indicate, determineranno l’acquisizione di un permesso di soggiorno per protezione internazionale della durata corrispondente. Ma, una volta raggiunti i luoghi sperati, le ragazze incontrano enormi difficoltà ad inserirsi e finiscono per chiudersi, continuando a frequentare solo connazionali, con diffidenza verso la società locale ed ergendo un muro che porta a considerare gli operatori come una sorta di guardiani da eludere. Ciò che deve migliorare è allora proprio l’intervento delle istituzioni, che, giustamente, è basato sui “nostri” canoni giuridici e sociali, ma senza riuscire a creare un reale ponte per consentirne il recepimento, utilizzando le “nostre” categorie assiologiche, concettuali e comunicative, dando per scontato che le interlocutrici le impieghino a loro volta. Invece alle ragazze nigeriane va innanzitutto fatto capire che il diritto non è uno strumento di vessazione. La loro integrazione – perché questo dev’essere l’obiettivo finale - non può non passare attraverso uno scambio, anche in chiave securitaria. Bisogna sforzarsi di capirle, di penetrare una mentalità senza dubbio arretrata, a tratti “folle”, che però è il loro modo di vivere, frutto soprattutto della violenza che le accompagna fin dalla nascita e che di conseguenza hanno fatto propria. Per stabilire un vero ponte, la strada non è quella di somministrare regole e canoni dall’esterno, ma entrare nel loro mondo per acquisire confidenza e fiducia: solo a quel punto, provando ad usare le loro categorie di pensiero, sarà possibile cominciare a trasmettergli le nostre<sup>102</sup>.

## 8.- Conclusioni

Nonostante i diversi atti normativi prodotti sul tema, i risultati della lotta alla tratta di esseri umani non sono ancora soddisfacenti perché probabilmente non basta occuparsi solo del fenomeno in sé, della punta dell’*iceberg* che appare visibile in Europa, per sconfiggerlo. La peculiarità della tratta sta nel fatto che essa costituisce un crimine dipendente, più che dalla volontà degli autori, dalla condizione delle vittime e perciò, per contrastarla, non è sufficiente un approccio *ex post* in chiave prettamente repressiva e assistenzialistica, ma sarebbe necessario un intervento a monte sulle cause che ne sono alla radice. In proposito, se da un lato la complessità delle realtà dei Paesi di origine e le difficoltà delle operazioni *in loco* rende ardua l’istituzione e soprattutto l’efficienza di un sistema di prevenzione sociale<sup>103</sup>, dall’altro potrebbe essere meno arduo contribuire dall’esterno almeno ad un

<sup>101</sup> Capita che guardino agli sfruttatori come a coloro che le portano a destinazione, intendendo lo sfruttamento come un prezzo ingiusto ma necessario. A volte addirittura permangono sentimenti di riconoscenza verso i *boga*, che lasciano alle ragazze trafficate i loro numeri di telefono non solo per assicurare la persistenza del controllo, ma anche in funzione di veri e propri biglietti da visita da passare a “nuovi clienti”.

<sup>102</sup> Per un approfondimento sul fenomeno della tratta delle ragazze nigeriane, v. EASO, *Informazioni sui Paesi di origine, Nigeria, la tratta di donne a fini sessuali*, ottobre 2015; e Women’s link Worldwide, *Trafficking of nigerian women and girls. Slavery across borders and prejudices*, 2015.

<sup>103</sup> *Supra*, par. 2.2.

minimo alleggerimento della pressione dei *push factors* e, alla luce della ormai indissolubile connessione tra la tratta di esseri umani e il fenomeno migratorio, rivedere le normative in materia di immigrazione e accoglienza. Sotto il primo profilo, gli Stati europei dovrebbero porre fine ai saccheggi che atavicamente praticano nelle zone più arretrate del pianeta vendendo armi per infinite faide locali, provocando disastri ambientali, eseguendo mortifere sperimentazioni di farmaci e asportando risorse a prezzi stracciati approfittando della facile corruttibilità delle impresentabili autorità locali. Sotto il secondo profilo andrebbe abbandonato l'approccio meramente securitario, non solo irrealistico ma anche pericoloso perché finisce per incrementare il ricorso ai trafficanti e con esso le violazioni dei diritti umani<sup>104</sup>. Va del resto osservato che, di fronte agli ostacoli giuridici, chi ha intenzione di partire non fa altro che ricorrere alla strada alternativa. Chi parte ha ormai fatto la propria scelta e le leggi restrittive non vanno a modificare questa scelta, ma solo i mezzi con i quali viene attuata. Perciò rendere meno complesso l'ingresso legale in Europa e perseguire come fine ultimo una vera integrazione sociale sottrarrebbe migliaia di persone alle reti dei trafficanti. La luce non passa però attraverso il polverone della propaganda politica, da cui una seria azione di gestione dell'immigrazione ha bisogno solo di essere depurata. Sterili e dannosi sono sia gli anacronistici proclami ultranazionalisti che dipingono l'immigrazione come una violenta invasione, sia le retoriche affermazioni di chi fa dell'accoglienza uno strumento di ricerca del consenso, riducendo l'azione concreta ad un assistenzialismo inutile, che spesso si traduce nel confinamento in centri di accoglienza dispersi tra le montagne, alimentando l'emarginazione e allontanando l'integrazione. Ciò che la politica fa è dividersi, con fini strumentali, tra contrapposte posizioni ideologiche su una realtà materiale che non vive; ciò che non fa è incontrare i migranti e comprenderne ragioni e mentalità, abbandonando la società civile ad occuparsi di loro alla meno peggio e favorendo in tal modo i non rari abusi dell'imprenditoria privata (non solo in termini di sfruttamento del lavoro, ma anche nella gestione stessa delle strutture di accoglienza), oltre che l'azione della criminalità organizzata. Una soluzione non potrà mai essere individuata senza comprendere e affrontare i reali aspetti del fenomeno e se coloro che ne sono i protagonisti continueranno ad essere i grandi esclusi dal dibattito. L'azione dell'UE in materia di tratta di esseri umani non può prescindere dall'attenzione per i flussi migratori. La piaga della tratta può essere seriamente affrontata solo se inquadrata in questo più ampio contesto, di cui è inscindibilmente parte.

## INDICE

<b>Introduzione</b>	p. 1
<b>Capitolo 1. La lotta alla tratta di esseri umani nel quadro degli strumenti di diritto internazionale</b>	
1.1. Quadro delle fonti di diritto internazionale in materia di tratta di esseri umani	p. 14
1.2. La nozione di tratta di esseri umani ( <i>trafficking in persons o in human beings</i> )	p. 20

---

<sup>104</sup> Sono ad esempio inquietanti i pieni poteri conferiti alla famigerata guardia costiera libica sulla base del *Memorandum* siglato da Italia e Libia nel 2017 e sponsorizzato dall'UE e gli abusi che si consumano nel cuore dell'Europa, lungo la rotta balcanica, dove Stati membri dell'Unione come Croazia, Slovenia, Bulgaria e Ungheria (oltre a Bosnia e Serbia) si palleggiano i migranti tra i loro confini con tacita licenza per le autorità militari e di polizia di sfruttare, torturare e uccidere, nell'ingiustificabile silenzio delle istituzioni europee.

1.2.1. <i>La definizione introdotta dal Protocollo di Palermo</i>	p. 20
1.2.2. <i>La tratta di esseri umani nelle normative in ambito regionale successive al Protocollo di Palermo</i>	p. 28
1.3. <i>La tratta di esseri umani come violazione dei diritti umani</i>	p. 29
1.3.1. <i>Riconducibilità della tratta di esseri umani all'ambito di applicazione dell'art. 8 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e gli obblighi positivi che ne derivano</i>	p. 31
1.3.2. <i>Riconducibilità della tratta di esseri umani all'ambito di applicazione dell'art. 4 della CEDU e gli obblighi positivi che ne derivano</i>	p. 32
1.3.3. <i>Il rapporto tra tratta e schiavitù</i>	p. 37
1.4. <i>Gli obblighi nei confronti degli Stati-parte previsti dai trattati specialistici in materia di tratta di esseri umani</i>	p. 40
1.4.1. <i>Obblighi di repressione</i>	p. 41
1.4.2. <i>Obblighi di prevenzione</i>	p. 42
1.4.3. <i>Obblighi di protezione</i>	p. 45
1.4.4. <i>Obblighi di cooperazione</i>	p. 48
1.4.5. <i>Necessità di coordinamento degli obblighi stabiliti dagli atti specialistici con le altre norme di diritto internazionale. In particolare, la riconoscibilità alle vittime di tratta dello status di rifugiato</i>	p. 50
1.5. <i>I meccanismi di controllo sull'attuazione degli obblighi nei confronti degli stati previsti dai trattati specialistici e derivanti dai trattati sui diritti umani</i>	p. 54
1.6. <i>Differenze e interconnessioni tra tratta di esseri umani (trafficking in persons) e traffico di migranti (smuggling of migrants)</i>	p. 61

## **Capitolo 2. La lotta alla tratta di esseri umani nel diritto dell'Unione Europea**

2.1. <i>Le prime disposizioni in materia di tratta</i>	p. 66
2.1.1. <i>L'azione comune 97/154/GAI</i>	p. 67
2.1.2. <i>La lotta alla tratta nel quadro dei Trattati in seguito alle modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam e la decisione quadro 2002/629/GAI</i>	p. 69
2.1.3. <i>La direttiva 2004/81/CE</i>	p. 74
2.1.4. <i>Necessità di un approccio basato sui diritti umani. L'art. 5 della Carta di Nizza</i>	p. 77
2.2. <i>L'inquadramento della lotta alla tratta nel TFUE in seguito alla stipulazione del Trattato di Lisbona</i>	p. 79

2.3. La disciplina introdotta con la direttiva 2011/36/UE	p. 83
2.3.1. <i>La nozione di tratta</i>	p. 86
2.3.2. <i>La disciplina della repressione</i>	p. 88
2.3.3. <i>La disciplina della prevenzione</i>	p. 94
2.3.4. <i>La cooperazione tra gli Stati membri</i>	p. 97
2.4. L'attuazione della direttiva 2011/36/UE e prospettive future verso una possibile riforma	p. 99
2.4.1. <i>La strategia 2012-2016</i>	p. 99
2.4.2. <i>La risoluzione del Parlamento europeo del 12 maggio 2016 e le successive relazioni della Commissione europea</i>	p. 100
2.4.3. <i>La risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021 e la strategia 2021-202</i>	p. 105
2.4.4. <i>La situazione attuale, con particolare attenzione agli effetti del conflitto in Ucraina</i>	p. 107

### **Capitolo 3. La protezione delle vittime**

3.1. La disciplina della protezione delle vittime nella direttiva 2011/36/UE	p. 110
3.1.1. <i>La tutela processuale</i>	p. 111
3.1.2. <i>La tutela amministrativa</i>	p. 113
3.1.3. <i>Le misure rafforzate di tutela previste per i minori</i>	p. 120
3.1.4. <i>L'accesso ai sistemi di indennizzo statale</i>	p. 123
3.1.5. <i>I meccanismi nazionali di referral e l'identificazione delle vittime</i>	p. 125
3.2. Le vittime di tratta nel contesto del sistema della protezione internazionale	p. 130
3.2.1. <i>Il piano normativo: coordinamento tra i sistemi normativi e riconoscibilità della protezione internazionale alle vittime di tratta</i>	p. 132
3.2.2. <i>Il piano operativo: il coordinamento tra il sistema di protezione internazionale e il sistema anti-tratta nel quadro del meccanismo nazionale di referral</i>	p. 136
3.3. Il caso paradigmatico della tratta delle ragazze nigeriane: inquadramento del fenomeno e casi reali	p. 141

<b>Conclusioni</b>	p. 153
--------------------	--------

<b>Bibliografia</b>	p. 157
---------------------	--------

<b>Ringraziamenti</b>	p. 163
-----------------------	--------

## BIBLIOGRAFIA

- ALEO S., TINEBRA, G., CENTONZE A. (a cura di), *Il traffico internazionale di persone*, Giuffrè, Milano, 2004
- ANNONI A., *La tratta di donne e bambine nella recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in DEP- deportate, esuli, profughe Rivista telematica di studi sulla memoria femminile*, n. 16/2011
- ARLACCHI P., *Schiavi: il nuovo traffico di esseri umani*, Rizzoli, Milano, 1999
- ASGI, *La non punibilità delle persone sopravvissute alla tratta o alla riduzione in schiavitù che commettono attività illecite*, 25 gennaio 2022
- BALDONI E., *Racconti di trafficking: una ricerca sulla tratta delle donne straniere a scopo di sfruttamento sessuale*, Angeli, Milano, 2007
- BERETTA L., BONDÌ L., DE MASI F., ESPOSITO F., FESTAGALLO F., GARGANO O., QUINTO C. R. (a cura di), *Inter/rotte. Storie di tratta, percorsi di resistenze*, Edizioni Sapere Solidale, Roma, 2016.
- BELLUCCIO D., MINNITI L., *La tutela processuale delle donne vittime di tratta*, in *Diritti senza confini*, rubrica in collaborazione tra *Questione Giustizia e Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 12 febbraio 2019.
- BIANCHELLI C., *Il (dis)crimine della tratta. Un'indagine etnografica dei processi penali per riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani*, in *Parolechiave*, volume 55/fascicolo 1/2016
- BRAMBILLA A., DEGANI P., PAGGI M., ZORZELLA N. (a cura di), *Donne straniere, diritti umani, questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, Cleup, Padova, 2022
- CARELLA G., *Obblighi internazionali ed europei in materia di esseri umani*, in AA VV, *Studi in onore di Roberto Leanza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008
- CASTELLI V., *Punto e a capo sulla tratta: uno studio sulle forme di sfruttamento di esseri umani in Italia e sul sistema di interventi a tutela delle vittime*, Angeli, Milano, 2014
- CITTALIA, GRUPPO ABELE, ASSOCIAZIONE ON THE ROAD, *Vittime di tratta e richiedenti/titolari protezione internazionale*, studio condotto nell'ambito del Progetto *No Tratta* co-finanziato dalla Commissione europea (testo a cura di E. BALDONI, A. CALDAROZZI, M. GIOVANNETTI, C. MINICUCCI), Roma, 30 giugno 2014

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *Guida all'articolo 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, aggiornata al 31 dicembre 2019

CUNEO P.O., *Traffico di persone e crimen plagii*, in *Vergentis. Revista de Investigación de la Càtedra Internacional Conjunta Inocencio III*, n. 8/2019

DANISI C., *Verso un maggior contrasto della tratta? Recenti interventi a livello europeo e nazionale*, in *Maltrattamento e abuso dell'infanzia*, vol. 13/ n. 2/2011

DE FELICE D., *La tratta di esseri umani minorenni. Quadro normativo e percorsi di cittadinanza in Sociologia del diritto*, fascicolo 1/2019

DEGANI P., DE STEFANI P., *Addressing Migrant Women's Intersecting Vulnerabilities. Refugee Protection, Anti-trafficking and Anti-violence Referral Patterns in Italy*, in *PHRG - Peace Human Rights Governance*, volume 4/issue 1/2020

DE VIDO S., *Della tratta di donne e ragazze nel diritto internazionale ed europeo: riflessioni sulla nozione giuridica di "sfruttamento sessuale" alla luce della sentenza S.M. c. Croazia della Corte europea dei diritti umani*, in *GenIUS – Rivista di studi giuridici sull'orientamento sessuale e l'identità di genere*, volume 2/2021

DI PASCALE A., *V.C.L. e A.N. c. Regno Unito: un'importante affermazione in merito alla non punibilità delle vittime di tratta*, in *Eurojus*, 1° marzo 2021

DI TERLIZZI V., *La tratta di esseri umani: lo stato dell'arte della disciplina di contrasto, nella prospettiva interna e comparata e prospettive di miglioramento*, in *DeIustitia*, 23 marzo 2022

DURANTE M., *La non punibilità delle vittime di tratta di esseri umani: la prima pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla posizione giudiziaria della vittima ai sensi dell'art.4 CEDU*, in *Giustizia Insieme*, 22 aprile 2021

EASO, *Informazioni sui Paesi di origine, Nigeria, la tratta di donne a fini sessuali*, ottobre 2015

ELLIOTT S., *Call me by my name*, in *Anti-Trafficking Review*, issue 11/2018

FERRARA C., *Il traffico e la tratta di esseri umani* in MILITELLO V., SPENA A. (a cura di), *Il traffico di migranti. Diritti, tutele, criminalizzazione*, Giappichelli, Torino, 2015

FORLATI S. (a cura di), *La lotta alla tratta di esseri umani: fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Jovene, Napoli, 2013

FULLONE F., *Un ulteriore passo nella tutela delle vittime di tratta. La Corte Europea dei Diritti Umani si è espressa sulla cd. "non punishment clause" in relazione agli obblighi positivi imposti dall'art.4 CEDU. Note a margine Corte EDU, V.C.L. e A.N. c. Regno Unito*, in *Osservatorio Violenza sulle Donne*, Università degli studi di Milano, 10 maggio 2021

GENOVESE D., *La direttiva europea sulla tratta di esseri umani*, in *ADIR - L'altro diritto*, 2015

GIAMMARINARO M.G., *La direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, fascicolo 1/2012

GIAMMARINARO M.G., *L'individuazione precoce delle vulnerabilità alla tratta nel contesto dei flussi migratori misti* in *Questione Giustizia*, fascicolo 2/2018

GIAMMARINARO M.G., *Violenza sessuale e tratta in relazione all'invasione dell'Ucraina*, in *Questione Giustizia*, fascicolo 1/2022

GIAMMARINARO M.G., PALUMBO L., *Le donne migranti in agricoltura: sfruttamento, vulnerabilità, dignità e autonomia*, V *Rapporto Agromafie e Caporalato*, Ediesse Futura, Roma, 2020.

GRASSI R., *L'azione di contrasto al fenomeno della tratta di esseri umani. Le linee del Dipartimento di Pubblica Sicurezza*, in *Rivista di criminologia, vittimologia e sicurezza*, volumi 3-4/fascicolo 1/2010

MAFFEI M.C., *Tratta, prostituzione forzata e diritto internazionale: il caso delle donne di conforto*, Giuffrè, Milano, 2002

MILANO V., *Un approccio integrale per combattere la tratta degli esseri umani? Il Contributo della Corte Europea e Interamericana dei diritti umani in "DEP – Deportate, Esuli, Profughe. Rivista telematica di studi sulla memoria femminile*, n. 40/2019

MINNITI L., *La tutela delle vittime di tratta davanti al giudice della protezione internazionale. Le peculiarità, le possibilità, le necessità, gli obblighi*, in *Diritti senza confini*, rubrica in collaborazione tra *Questione Giustizia* e *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, fascicolo 1/2019

MULLALLY S., *Implementation of the non-punishment principle. Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, A/HRC/47/34, Human Rights Council 47th Session, ReliefWeb, 17 maggio 2021

NICODEMI F., *Le vittime di tratta nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Quali misure per un efficace coordinamento tra i sistemi di protezione e assistenza?*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, fascicolo 1/2017

NICODEMI F., *L'identificazione delle vittime di tratta e i confini per il riconoscimento delle diverse forme di protezione*, in *Diritti senza confini*, rubrica in collaborazione tra *Questione Giustizia* e *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 24 dicembre 2021

OIM, *Vittime di tratta nella rotta del Mediterraneo centrale: focus sulle donne provenienti dalla Costa d'Avorio, dalla tratta in Tunisia al rischio di re- trafficking in Italia*, 2020,

PALUMBO L., SCIURBA A., *Vulnerability to forced labour and trafficking: the case of Romanian women in the agricultural sector in Sicily* in *Anti-Trafficking Review*, issue 5/2015

PALMISANO G., *Dagli schiavi ai migranti clandestini: la lotta al traffico di esseri umani in una prospettiva internazionalistica*, in *Ragion pratica*, volume 35/fascicolo 2/2010

- PETRE GRENOULLEAU O. – FALCIONI R., *La tratta degli schiavi: saggio di storia globale*, Il Mulino, Bologna, 2006
- PIOTROWICZ R.W., SORRENTINO L., *Human Trafficking and the Emergence of the Non-Punishment Principle*, in *Human Rights Law Review*, volume 16/n. 4/2016
- POLANYI K., ROTSTEIN A., BOHANNAN P., SALSANO A., *Il Dahomey e la tratta degli schiavi: analisi di un'economia arcaica*, Einaudi, Torino, 1987
- POMPEO P.F., *Protezione internazionale e vittime di tratta. Valutazione di credibilità, dovere di cooperazione istruttoria e forme di protezione*, in *Questione Giustizia*, 12 maggio 2022
- RANCATI D., *Siamo davvero Liberi? Effetti socio giuridici della globalizzazione sul traffico di persone e sulla tutela dei diritti fondamentali dell'uomo*, in *Società e diritti*, volume 4/fascicolo 9/2020
- RESTA F., *Vecchie e nuove schiavitù. Dalla tratta allo sfruttamento sessuale*, Giuffrè, Milano, 2008
- RIGO E., *La straniera. Migrazione asilo sfruttamento in una prospettiva di genere*, CAROCCI EDITORE, NAPOLI, 2022
- RONDI L., *Come sta cambiando lo sfruttamento delle vittime di tratta*, in *Altreconomia*, n. 247, 1° aprile 2022
- ROSSILLI M., *Le nuove schiave del XXI secolo* in *Storia delle donne: concepire, generare, nascere*, volume 5/fascicolo 1/2009
- SANTORO E., *Asilo e tratta: il tango delle protezioni*, in *Questione Giustizia*, fascicolo 2/2018
- SCARPA S., *L'Unione europea e la lotta alla nuova tratta di esseri umani*, in *Affari sociali internazionali*, volume 1/2005
- SCARPA S., *La tutela dei diritti delle vittime di tratta degli esseri umani ed il sistema premiale previsto dalla direttiva comunitaria 2004/81/CE*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, volume 2/2005
- SCARPA S., *Trafficking in human beings: modern slavery*, Oxford University press, 2008
- SCARPA S., *La politica dell'Unione Europea per la tutela dei diritti umani delle donne. Il caso della Tratta*, in ROSSILLI M. (a cura di), *I diritti delle donne nell'Unione europea. Cittadine migranti schiave*, Ediesse, Roma, 2009
- SCARPA S., *The definition of Trafficking in Adult Persons for various forms of exploiting and the issue of consent: a framework approach that respects personalies*, in *Groningen Journal of International Law*, vol. 1(2)/2013
- SCARPA S., *Contemporary forms of slavery*, Policy Department for External Relations - Directorate General for External Policies of the Union - PE 603.470, 2018

SCIURBA A., *Vulnerabilità, consenso, responsabilità: alcuni casi di grave sfruttamento lavorativo e tratta delle donne migranti in Italia*, in *Cosmopolis - Rivista di filosofia e teoria politica*, n. 2/2016

SPIEZIA F., SIMONATO M., *La prima direttiva UE in diritto penale sulla tratta di esseri umani*, in *Cassazione Penale*, n. 9/2011

SYMEONIDOU-KASTANIDOU E., *Directive 2011/36/EU on Combating Trafficking in Human Beings: Fundamental Choices and Problems of Implementation*, in *New Journal of European Criminal Law*, 7(4)/2016

TAMMONE F., *Tratta di esseri umani e sfruttamento della prostituzione quali forme contemporanee di schiavismo: la pronuncia della Grande Camera nel caso S.M.*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, volume 31/fascicolo 1/2004

TUCCI G., *Nuove schiavitù e mercato globale*, in *Questione Giustizia*, 21 luglio 2015

UNHCR, COMMISSIONE NAZIONALE PER IL DIRITTO DI ASILO, FAMI, *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* (testo a cura di F. NICODEMI), 2020

VETTORI C., *La tratta degli esseri umani. Evoluzione normativa e aspetti sociologici* in *ADIR - L'altro diritto*, 2014

VILLACAMPA ESTIARTE C., *The European Directive on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings and the Victim-Centric Treatment of this Criminal Phenomenon*, in *European Criminal Law Review*, vol. 2/n. 3/2012

## ABSTRACT

La piaga della tratta di esseri umani, moderna evoluzione delle antiche pratiche della tratta degli schiavi e della tratta di donne a scopo di prostituzione, ha assunto una rilevanza peculiare nello scenario del contemporaneo mondo globalizzato. Il presente lavoro, dopo una ricostruzione del quadro degli strumenti di diritto internazionale finalizzati a combatterla, si occupa di analizzare quelli predisposti dal diritto dell'Unione Europea e in particolare dalla direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, che ha disciplinato organicamente la materia, soffermandosi anche sui risvolti applicativi e le prospettive di riforma della stessa ad ormai undici anni dalla sua introduzione. L'attenzione viene incentrata in particolare sul profilo della protezione delle vittime e, in questo contesto, muovendo dalla sempre più stretta connessione tra la tratta di esseri umani e il fenomeno migratorio, viene osservato il rapporto tra il sistema di protezione specificamente destinato alle vittime di tratta e quello della protezione internazionale, con un focus finale sulla tratta delle ragazze nigeriane, che assume attualmente rilevanza paradigmatica.

*The scourge of trafficking in human beings, a modern evolution of the ancient practices of the slave trade and the trafficking of women for the purpose of prostitution, has assumed a peculiar relevance in the scenario of the contemporary globalized world. This work, after a reconstruction of the*

*framework of international law instruments aimed at combating it, analyzes those established by European Union law and in particular by Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council, of 5 April 2011, which organically regulated the matter, also focusing on the application implications and the prospects for reform of the same now eleven years after its introduction. Attention is focused in particular on the profile of the protection of victims and, in this context, starting from the increasingly close connection between trafficking in human beings and the migratory phenomenon, the relationship between the protection system specifically intended for victims of trafficking and that of international protection, with a final focus on the trafficking of Nigerian girls, which currently assumes paradigmatic relevance.*