



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea magistrale  
in Lavoro, cittadinanza sociale, interculturalità  
*ordinamento ex D.M. 270/2004*

Tesi di Laurea

# La tratta di esseri umani

**Relatore**

Ch. Prof. Lauso Zagato

**Correlatore**

Ch. Prof. Marco Ferrero

**Laureando**

Arianna Tonello

Matricola 855543

**Anno Accademico**

2015 / 2016



## INDICE

### Introduzione

1. Oggetto del lavoro .....	6
2. Piano del lavoro .....	8

### Capitolo I - LE FONTI

#### SEZIONE 1 - LE FONTI UNIVERSALI

##### 1.1. Strumenti universali generali

1.1.1 La Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo .....	11
1.1.2. Il Patto internazionale sui diritti civili e politici .....	12
1.1.3. Il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali .....	13

##### 1.2 Strumenti universali ad hoc

1.2.1. Excursus sugli strumenti internazionali relativi al fenomeno di tratta .....	14
1.2.2. Convenzioni sulla schiavitù .....	16
1.2.3. Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna – CEDAW .....	17
1.2.4. Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza .....	18
1.2.5. Statuto della Corte Penale Internazionale .....	19
1.2.6. Convenzione n°182 per la proibizione e l'immediata azione per l'eliminazione delle forme peggiori di lavoro minorile .....	21
1.2.7. Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale .....	22
1.2.8. Il Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini (Protocollo di Palermo) .....	24

### 1.3. Soft law

1.3.1. UNHCHR Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking .....	27
1.3.2. UNICEF Guidelines for Protection of the Rights of the Child Victims of Trafficking.....	29
1.3.3. Linee Guida di Protezione Internazionale - L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta .....	30

## **SEZIONE 2 - LE FONTI REGIONALI**

2.1. Il Consiglio d'Europa .....	32
2.1.1. La CEDU - Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali .....	32
2.1.2. La Convenzione di Varsavia .....	33
2.2. L'Unione Europea.....	35
2.2.1. Decisione quadro 2002/629/GAI e direttiva 2011/36/UE .....	38
2.2.2. Direttiva 2004/81/CE.....	39
2.2.3. Direttiva 2009/52/CE.....	39
2.3. Soft law	
2.3.1. Dichiarazione di Bruxelles sulla Prevenzione e Contrasto alla Tratta di Esseri Umani .....	40
2.3.2. La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016) .....	41

## **SEZIONE 3 - LE FONTI NAZIONALI**

3.1. Le fonti nell'ordinamento italiano.....	44
3.1.1. La tratta nel codice penale italiano.....	45

## **Capitolo II - GLI ASPETTI DELLA TRATTA**

### **SEZIONE 1 - LA NOZIONE DI TRATTA**

1.1 La definizione di tratta.....	47
1.2. Le caratteristiche della tratta.....	51
1.2.1. Il reclutamento.....	51
1.2.2. L'eziologia della tratta.....	54
1.2.3. L'iter della tratta.....	58

### **SEZIONE 2 - TRATTA, SCHIAVITÀ E TRAFFICO**

2.1. La tratta e la schiavitù.....	60
2.1.2 La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul legame tra schiavitù e tratta.....	61
2.1.3. La tratta e la schiavitù negli altri strumenti internazionali.....	64
2.2. Tratta di persone o traffico di migranti?.....	65

### **SEZIONE 3 - TRATTA, UNA VIOLAZIONE DI DIRITTI UMANI**

3.1. Tratta come violazione di diritti umani.....	68
3.2. I diritti umani dei non-cittadini.....	73
3.3. I diritti umani delle vittime di tratta appartenenti a gruppi vulnerabili.....	74
3.3.1. Le donne.....	74
3.3.2. I bambini.....	75
3.3.3. I richiedenti asilo e rifugiati.....	77
3.4. Considerazioni.....	80

**SEZIONE 4 – GLI STRUMENTI DI CONTRASTO ALLA TRATTA DI  
ESSERI UMANI: PROTOCOLLO DI PALERMO, CONVENZIONE DI  
VARSAVIA, DIRETTIVA 2011/36/UE**

4.1. L'importanza degli strumenti di contrasto alla tratta .....	81
4.2. Gli aspetti penali .....	84
4.3. La protezione delle vittime .....	88
4.4. La prevenzione della tratta.....	90
4.5. Meccanismo della Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale .....	92
4.6. Il meccanismo di monitoraggio parte alla Convenzione di Varsavia .....	93
4.7. United Nation Office On Drugs And Crime – UNODC .....	95

**Capitolo III - L'ITALIA NEL CONTRASTO ALLA TRATTA**

**SEZIONE 1 – LA LOTTA ALLA TRATTA NELLA LEGISLAZIONE  
ITALIANA**

1.1 L'importanza e la portata innovativa dell'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione.....	99
1.1.1. Le circolari esplicative dell'art. 18.....	103
1.2. L'art. 12 del Testo Unico sull'Immigrazione.....	105
1.3. La tutela prevista dalla l. n. 228/2003 .....	105
1.4. Il d.lgs. 109/12, in applicazione della direttiva 2009/52/CE .....	106
1.5. I reati previsti nel codice penale per il contrasto alla tratta.....	107
1.6. Lo sfruttamento lavorativo e il nuovo art. 603-bis c.p. - "Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro" .....	112
1.6.1. Lo sfruttamento lavorativo.....	112
1.6.2. La legge n. 199/2016 – Il caporalato.....	118
1.6.3. Il Caso esempio di tratta per sfruttamento lavorativo: Sentenza del GUP di Bari del 22 febbraio – 22 maggio 2008, n. 198.....	123

## **SEZIONE 2 – GLI INTERVENTI DI CONTRASTO ALLA TRATTA**

2.1. Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento – PNA...	128
2.2. Progetto N.A.VE – Network Antitratta per il Veneto .....	132

## **SEZIONE 3 – CARATTERISTICHE DELLA TRATTA IN ITALIA**

3.1. Introduzione sui dati e le tendenze globali ed europei.....	142
3.1.1. I dati a livello globale .....	142
3.1.2. I dati della Relazione della Commissione Europea del 2016 .....	144
3.1.3. I dati di Europol sulle forme di tratta in Europa .....	145
3.2. Le tendenze della tratta in Italia .....	147
3.3. Le connessioni tra la tratta e il sistema asilo italiano .....	151
3.4. Alcune criticità del contesto italiano.....	158

## **Conclusioni**

1. Risultati raggiunti .....	161
2. Profili da approfondire .....	162
3. Conclusione .....	163

## **Allegati**

1. Direttiva 2011/36/UE .....	165
2. La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012 – 2016) .....	176

<b>Bibliografia</b> .....	195
---------------------------	-----

<b>Sitografia</b> .....	200
-------------------------	-----

<b>Abstract</b> .....	202
-----------------------	-----

## INTRODUZIONE

### 1. Oggetto del lavoro

La tratta di esseri umani, nota anche come *trafficking*, è un'attività criminale che rende vittime, ogni anno, migliaia di uomini, donne e bambini.

Con il presente lavoro, partendo da una presentazione e analisi delle principali fonti relative al contrasto alla tratta e alla protezione delle vittime, si vogliono delineare le normative, gli aspetti e le caratteristiche del fenomeno.

L'attenzione è innanzitutto rivolta a mettere in luce il corpus normativo di riferimento, piuttosto recente.

L'obiettivo che muove l'analisi svolta è l'approfondimento della situazione reale, normativa e sociale della tratta di persone, in riferimento alla sfera internazionale, europea e soprattutto italiana, al fine di cogliere i diversi aspetti fondamentali e le sfumature che caratterizzano questa fattispecie criminale, nonché le ragioni alla base dell'aumento e della diversificazione nei fini di tale reato.

L'interesse personale verso questo argomento è nato durante lo studio per alcuni esami affrontati durante il percorso universitario che mi hanno portata a voler meglio comprendere e approfondire il tema del *trafficking*, fenomeno troppo spesso confuso con altre fattispecie penali.

La tratta di persone non è un'attività criminale completamente nuova e, infatti, le sue origini si possono ritrovare nel fenomeno della schiavitù forzata<sup>1</sup> e

---

<sup>1</sup> Il divieto di schiavitù è uno tra i più antichi del diritto consuetudinario internazionale. Tra le diverse convenzioni che hanno portato all'abolizione della schiavitù e della tratta degli schiavi (approfondite nel capitolo I, par 1.2.1. e 1.2.2) si ricorda che durante il Congresso di Vienna del 1815 gli Stati adottarono

del commercio degli schiavi<sup>2</sup> che, seppur ormai aboliti e vietati, sono presenti sullo scenario globale sotto nuove forme e modalità. La tratta di esseri umani rappresenta un'evoluzione e diversificazione di questi ed è uno tra i fenomeni più complessi e preoccupanti del XXI secolo, nonché un grave reato che costituisce una violazione di diritti umani.

È sin da subito importante ricordare che la tratta "moderna", inizialmente maggiormente diffusa ai fini di sfruttamento sessuale, si è ormai ramificata in diverse tipologie e ciò rende molto più difficile identificare tale reato. Il *trafficking* è ora, infatti, praticato con diverse finalità: lo sfruttamento lavorativo, l'accattonaggio, i matrimoni forzati, il traffico illegale di organi, il compimento di attività illecite. Moltissimi studi e ricerche su questa tematica si sono concentrati sulla tratta ai fini di sfruttamento sessuale, tipologia che quindi, per la già esistente vastità di materiale in merito, non verrà approfondita in tale lavoro.

Solo in tempi più recenti e in modo ancora piuttosto carente, l'attenzione è stata rivolta alla tratta per sfruttamento lavorativo, mentre pochissimi sono gli studi e i dati in merito agli altri fini.

Un ulteriore aspetto che tale lavoro vuole sottolineare riguarda l'importanza che assume una corretta informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica e degli operatori che si occupano di questa particolare tematica, in merito agli aspetti giuridici, politici, legali e sociali del fenomeno. Una sensibilizzazione che, non essendo ancora pienamente diffusa, porta a grandi incomprensioni, prima fra tutte la confusione legata all'uso improprio

---

una dichiarazione finalizzata ad abolire la tratta degli schiavi: *Declaration Relative to the Universal Abolition of the Slave Trade*, Congress of Vienna, Act. XV, sottoscritta a Vienna l'8 febbraio 1815.

<sup>2</sup> Nell'antichità molte civiltà basavano la vita di tutti i giorni sull'uso degli schiavi e la schiavitù è stata per secoli una pratica comunemente accettata. Lo stesso filosofo greco Aristotele in "Politica I, 4-5", ad esempio, affermava: "La natura stessa vuole la schiavitù, perché fa differenti i corpi degli uomini liberi da quelli degli schiavi [...]. Dunque gli uomini sono liberi o schiavi per diritto di natura: la cosa è evidente. Utile agli stessi schiavi, la schiavitù è giusta".

dei termini “tratta di esseri umani” e “traffico di migranti”, che saranno meglio esplicitati nel secondo capitolo. Il problema della poca o non corretta conoscenza rispetto al fenomeno della tratta e di tutte le sue implicazioni è inoltre un aspetto che sfocia troppo spesso in una minor tutela delle vittime e una non adeguata punizione degli autori di tale reato, responsabili di una grave violazione di diritti umani.

## **2. Piano del lavoro**

Nel primo capitolo si presentano le principali fonti giuridiche in merito al fenomeno della tratta di esseri umani al fine di delineare il quadro completo della legislazione internazionale, regionale e nazionale su tale tematica. Partendo da una presentazione dei principali strumenti universali generali di tutela dei diritti umani, si procede poi con una presentazione degli strumenti universali *ad hoc* in riferimento al *trafficking*, fino allo strumento che per primo fornisce la definizione di “tratta di persone” e cioè il “Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini” (Protocollo di Palermo) della “Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale”. Sono inoltre presentati tre importanti strumenti di *Soft Law* che, anche se non giuridicamente vincolanti, hanno promosso importanti principi e linee guida.

L’analisi svolta passa poi, nella seconda sezione del capitolo, alle fonti di tipo regionale di *Hard* e *Soft Law* del Consiglio d’Europa e dell’Unione Europea.

In merito alle fonti nazionali si elencano i riferimenti normativi interni e gli articoli del codice penale italiano che prevedono il reato di tratta e gli altri crimini a esso collegati, che saranno oggetto di analisi più approfondita nel capitolo III.

Il secondo capitolo analizza la definizione di tratta e descrive le principali caratteristiche del fenomeno, i metodi di reclutamento, le cause, il percorso di sfruttamento che le vittime sono costrette a intraprendere. In un secondo momento si passa a confrontare e differenziare la tratta da altri due fenomeni con cui viene spesso confusa: la schiavitù e il traffico di migranti. In merito all'analisi tra schiavitù e tratta si riportano due pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo. La fattispecie viene poi analizzata come grave violazione dei diritti umani, prestando particolare attenzione alle categorie più vulnerabili, nonché quelle che ne sono maggiormente vittime, quali: donne, bambini, richiedenti asilo e rifugiati.

Nell'ultima parte del capitolo si analizzano e si confrontano i contenuti dei principali strumenti di contrasto alla tratta di esseri umani: il "Protocollo di Palermo", la "Convenzione di Varsavia" e la "direttiva 2011/36/UE", focalizzando l'attenzione sugli aspetti penali, sulla protezione delle vittime, sulle attività di prevenzione e sui principali meccanismi di controllo: il meccanismo della "Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale", il meccanismo di monitoraggio parte alla "Convenzione di Varsavia" e lo *United Nation Office On Drugs And Crime* – UNODC.

Il terzo capitolo è costituito dall'analisi delle normative italiane previste per il contrasto alla tratta di persone e per la tutela delle vittime. Vengono analizzate le disposizioni in merito che si trovano nel Testo Unico sull'Immigrazione, nelle leggi e nei decreti legislativi adottati in attuazione delle direttive europee. Si analizza poi il contenuto degli articoli del codice penale italiano sul reato di tratta e sulle fattispecie a essa collegate: schiavitù, servitù, acquisto e alienazione di schiavi.

Sono poi approfondite le forme e tipologie della tratta per sfruttamento lavorativo e il fenomeno del cosiddetto "caporalato".

Per comprendere maggiormente tale forma di sfruttamento viene riportato il

caso oggetto di sentenza del GUP di Bari del 22 febbraio-22 maggio 2008, n. 198 in merito a un'organizzazione composta da alcuni nuclei di sfruttatori che reclutavano cittadini polacchi da impiegare con la forza, la violenza e le minacce, nel lavoro agricolo nelle campagne pugliesi.

In merito alle iniziative italiane di contrasto al *trafficking* si analizza il "Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento – PNA" introdotto dal Parlamento e si illustra poi il "Progetto N.A.Ve – Network Antitratta per il Veneto" che mi era stato presentato direttamente dai diversi operatori coinvolti. Si spiegano poi le caratteristiche della tratta in Italia facendo un breve excursus sui dati relativi alle tendenze globali ed europee del fenomeno che corrispondono a quelle nel nostro Paese e si analizzano le connessioni che esistono in Italia tra la tratta e il sistema asilo. Nell'ultima parte, infine, si procede con l'identificazione delle problematiche che sono emerse come frutto dell'analisi effettuata.

# CAPITOLO I

## LE FONTI

### SEZIONE 1 – LE FONTI UNIVERSALI

#### 1.1. STRUMENTI UNIVERSALI GENERALI

##### 1.1.1. Dichiarazione universale dei Dritti dell’Uomo

Il 10 dicembre 1948 l’Assemblea Generale dell’Onu approvò la “Dichiarazione Universale dei diritti dell’Uomo”<sup>3</sup>. Tale documento, firmato a Parigi, seppur non giuridicamente vincolante trattandosi di una raccomandazione, può esser considerato come l’atto fondante del diritto internazionale dei diritti umani. È importante ricordare questo strumento poiché la tratta di persone si configura come una violazione di diritti umani, oltre a essere un grave reato per il cui contrasto sono stati adottati diversi strumenti internazionali.

La Dichiarazione va menzionata in riferimento al tema in esame in quanto impone il divieto di schiavitù e di tratta degli schiavi sotto qualsiasi forma, come sancito dall’art. 4<sup>4</sup> della stessa.

---

<sup>3</sup> Universal Declaration of Human Rights, adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 217 A (III), 10 dicembre 1948.

<sup>4</sup> Art. 4, Dichiarazione universale dei diritti umani, “Nessun individuo potrà essere tenuto in stato di schiavitù o di servitù; la schiavitù e la tratta degli schiavi saranno proibite sotto qualsiasi forma”.

### 1.1.2. Patto internazionale sui diritti civili e politici

Dopo l'approvazione della "Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo" era fondamentale prevedere e adottare delle norme che imponessero obblighi vincolanti a carico degli Stati parte. Per tale ragione, il 16 dicembre 1966, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adottò due Patti internazionali sui diritti umani: il "Patto internazionale sui diritti civili e politici"<sup>5</sup> e il "Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali"<sup>6</sup>.

Il primo è entrato in vigore il 23 marzo 1976. Gli Stati che ne fanno attualmente parte sono 169<sup>7</sup> e tale numero elevato sottolinea il grande consenso internazionale sul trattato. Altri Paesi lo hanno, per ora, solamente firmato, ma non ancora ratificato.

All'art. 8<sup>8</sup> di questo viene sancito il divieto di schiavitù, servitù, tratta degli schiavi, senza però darne una definizione.

Il comitato dei diritti umani è l'organo, previsto dallo stesso Patto, competente per vigilare sulla sua applicazione.

---

<sup>5</sup> Patto Internazionale sui diritti civili e politici, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 16 dicembre 1966, New York, entrato in vigore il 23 marzo 1976.

<sup>6</sup> Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 16 dicembre 1966, New York, entrato in vigore il 3 gennaio 1976.

<sup>7</sup> Cfr. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en)

<sup>8</sup> Art. 8, Patto internazionale sui diritti civili e politici:

"1. Nessuno può esser tenuto in stato di schiavitù; la schiavitù e la tratta degli schiavi sono proibite sotto qualsiasi forma.

2. Nessuno può essere tenuto in stato di servitù.

3. a) nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio;

b) la lettera a) del presente paragrafo non può essere interpretata nel senso di proibire, in quei Paesi dove certi delitti possono essere puniti con la detenzione accompagnata dai lavori forzati, che sia scontata una pena ai lavori forzati, inflitta da un tribunale competente;

c) l'espressione «lavoro forzato o obbligatorio», ai fini del presente paragrafo, non comprende:

i) qualsiasi lavoro o servizio, diverso da quello menzionato alla lettera b), normalmente richiesto ad un individuo che sia detenuto in base a regolare decisione giudiziaria o che, essendo stato oggetto di una tale decisione, sia in libertà condizionata;

ii) qualsiasi servizio di carattere militare e, in quei Paesi ove è ammessa l'obiezione di coscienza, qualsiasi servizio nazionale imposto per legge agli obiettori di coscienza;

iii) qualsiasi servizio imposto in situazioni di emergenza o di calamità che minacciano la vita o il benessere della comunità;

iv) qualsiasi lavoro o servizio che faccia parte dei normali obblighi civili".

### **1.1.3. Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali**

Questo Patto è entrato in vigore il 3 gennaio 1976 e conta al momento 165<sup>9</sup> Stati parte. Nonostante non contenga disposizioni che riguardino direttamente il tema della schiavitù o della tratta, lo strumento stabilisce alcuni diritti relativi a giuste ed eque condizioni di lavoro, aspetto che coinvolge le vittime di tratta per sfruttamento lavorativo. In base all'art. 6 c1 del suddetto Patto, viene riconosciuto il diritto al lavoro che consiste nella possibilità che ognuno ha nel trovarsi, scegliere o accettare un lavoro in modo totalmente libero<sup>10</sup>. L'art. 10 c3 stabilisce invece che i minori devono essere protetti contro lo sfruttamento di tipo economico o sociale e, per estensione, si può quindi intendere essere compresa anche la tratta di esseri umani.

È previsto, anche in questo caso, un organo, il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali che si occupa di controllare la corretta implementazione del Patto.

---

<sup>9</sup> Cfr. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&clang=_en)

<sup>10</sup> Art. 6 c1, Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali: "diritto al lavoro, che implica il diritto di ogni individuo di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto od accettato [...]".

## 1.2 STRUMENTI UNIVERSALI AD HOC

### 1.2.1. Excursus degli strumenti internazionali relativi al fenomeno di tratta

Diverse sono le convenzioni e accordi attraverso cui si è passati prima di arrivare all'attuale strumento di riferimento internazionale nel contrasto a questo fenomeno, il "Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini"<sup>11</sup>.

A inizio Novecento furono adottati i primi strumenti che miravano a reprimere il traffico criminale di donne e ragazze bianche da destinare al mercato della prostituzione.

Come risultato delle conferenze su tale tema che si tennero a Parigi, Londra e Budapest, il 18 maggio 1904 fu firmato a Parigi l'"Accordo internazionale per assicurare una protezione efficace contro il traffico criminale conosciuto sotto il nome di tratta delle bianche"<sup>12</sup>, in vigore dal 18 luglio 1905. Nel preambolo era fatta una distinzione tra la tratta di minori, oggetto dell'Accordo indipendentemente dal consenso, e la tratta di maggiorenni che si configurava solo in caso di coercizione e abuso. Gli Stati parte non erano obbligati a perseguire gli autori della tratta.

L'accordo istituiva solamente alcuni obblighi informativi per migliorare e coordinare gli sforzi degli Stati ed era quindi stabilita l'istituzione, nei Paesi contraenti, di un'autorità centrale per la gestione delle informazioni.

---

<sup>11</sup> Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, GA Res. 55/25, done November 15, 2000, entered into force December 25, 2003 (Trafficking Protocol).

<sup>12</sup> International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic, done May 18, 1904, entered into force July 18, 1905.

A essa seguì poi la “Convenzione internazionale relativa alla repressione della tratta delle bianche”<sup>13</sup>, 4 maggio 1910 con ambito di applicazione più ampio rispetto all’accordo precedente, andando anche a comprendere la tratta interna. La novità della Convenzione era l’impegno che si erano assunti gli Stati al fine di punire i trafficanti. Ci si “dimenticò” però di prevedere disposizioni sul tema della protezione delle vittime di tratta.

Il 30 settembre 1921 a Ginevra si adottò la “Convenzione internazionale per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli”<sup>14</sup>, in vigore dal 28 giugno 1922. Questa emendava l’accordo del 1910, stabilendo i 21 anni come maggiore età, al posto dei 20 precedenti.

La nuova Convenzione riservava comunque poca attenzione al tema della protezione e assistenza delle vittime.

La stessa carenza si ha con la “Convenzione internazionale per la repressione della tratta delle donne adulte”<sup>15</sup>, adottata a Ginevra l’11 ottobre 1933 e in vigore dal 24 agosto 1934.

Successivamente, l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con risoluzione 317 del 2 dicembre 1949 approvò la “Convenzione internazionale per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione altrui”<sup>16</sup>, in vigore dal 25 luglio 1951 e che andò a sostituire ufficialmente, abrogandole, tutte le previe Convenzioni sul tema.

Tale convenzione, a differenza delle precedenti, fa solamente riferimento alla tratta a scopo di prostituzione.

---

<sup>13</sup> International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic, done May 4, 1910, entered into force August 8, 1912.

<sup>14</sup> International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children, done September 30, 1921, entered into force June 15, 1922, emended by the Protocol signed at Lake Success, New York, November 12, 1947, entered into force April 24, 1950.

<sup>15</sup> International Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age, done October 11, 1933, entered into force August 24, 1934.

L’Italia non è parte di questa Convenzione.

<sup>16</sup> Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others, done December 2, 1949, entered into force July 25, 1951.

Il Protocollo addizionale poteva essere ratificato separatamente e prevedeva la possibilità per gli Stati di adottare norme più restrittive rispetto a quanto stabiliva la Convenzione, al fine di potenziare e rendere più efficaci le misure di contrasto alla tratta di esseri umani e lo sfruttamento altrui a scopo di prostituzione. In questo modo la legislazione nazionale poteva quindi criminalizzare anche la condotta della prostituta stessa e, per tale motivazione, alcuni Stati, tra cui l'Italia, non ratificarono il Protocollo.

### 1.2.2. Convenzioni sulla schiavitù

Disposizioni relative al contrasto alla tratta sono presenti anche in altre Convenzioni e, in particolare, in quelle sulla schiavitù. La prima, firmata a Ginevra il 25 settembre 1926<sup>17</sup> e ancora in vigore dal 9 Marzo 1927, è stata opera di una Commissione che il Consiglio della Società delle Nazioni aveva istituito per studiare il fenomeno.

La Convenzione vieta la schiavitù e il commercio degli schiavi. La schiavitù qui definita come “[...] *the status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised.*”<sup>18</sup>, sarà poi meglio specificata<sup>19</sup> dalla “Convenzione supplementare per l’abolizione della schiavitù,

---

<sup>17</sup> Slavery Convention, done September 25, 1926, Geneva, entered into force March 9, 1927.

<sup>18</sup> Art. 1, Slavery Convention, 1926.

<sup>19</sup> Art. 1, Convenzione supplementare per l’abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e degli istituti e pratiche analoghe alla schiavitù, 7 settembre 1956, meglio specifica le pratiche rientranti nella definizione di schiavitù:

“a) la servitù per debiti, ossia lo stato o la condizione di chi, essendo debitore, si è obbligato a fornire, a garanzia d'un debito i suoi servizi o quelli di persona soggetta alla sua autorità, qualora il valore di questi servizi, valutato in termini ragionevoli, non sia destinato all'estinzione del debito, ovvero se la durata degli stessi non sia determinata oppure la loro natura non sia definita;

b) il servaggio (servitù della gleba), ossia la condizione di chiunque sia tenuto dalla legge, dall'uso o da un accordo a vivere e lavorare su terra altrui e a fornire a tale persona, con o senza compenso, determinati servizi, senza poter mutare il proprio stato;

c) ogni istituzione o pratica secondo la quale:

della tratta degli schiavi e degli istituti e pratiche analoghe alla schiavitù”<sup>20</sup>. Quest’ultima fu adottata il 7 settembre 1956 ed entrò in vigore il 30 aprile 1957. La sua adozione trasse origine dalla consapevolezza che la Convenzione del 1926 presentava definizioni troppo generiche e poco precise e si doveva quindi colmare questa mancanza specificando e definendo istituti e pratiche paragonabili alla schiavitù che, in quanto tali, gli Stati parte dovevano abolire. Nelle due Convenzioni sono previste pene per gli autori dei reati di riduzione e mantenimento in stato di schiavitù o di servitù e di tratta degli schiavi e nei confronti del soggetto che induce un’altra persona a dare in schiavitù se stessa o una persona da sé dipendente.

### **1.2.3. Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna – CEDAW**

È importante ricordare e far riferimento anche alla “Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna”<sup>21</sup> (CEDAW), adottata il 18 dicembre 1979 dall’Assemblea Generale e in vigore dal 3 settembre 1981. Questa, all’art. 6<sup>22</sup>, obbliga gli Stati a prendere le misure e

- 
- i) una donna, cui non spetti il diritto di sottrarsi, sia promessa o data in matrimonio mediante compenso in denaro o in natura, fornito ai suoi genitori, al suo tutore, alla sua famiglia o a qualsiasi altra persona o altro gruppo di persone;
  - ii) il marito di una donna, la famiglia o il clan dello stesso abbiano il diritto di cederla a un terzo mediante compenso o altrimenti;
  - iii) la moglie, morto il marito, sia trasmissibile per successione a un’altra persona;
  - d) ogni istituzione o pratica secondo la quale un bambino o un adolescente minore di diciotto anni sia consegnato, dai genitori o da uno di essi o dal tutore, a un terzo, con o senza pagamento, perché ne sfrutti la persona o il lavoro.”

<sup>20</sup> Convenzione supplementare per l’abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e degli istituti e pratiche analoghe alla schiavitù, adottata il 7 settembre 1956 ed entrata in vigore il 30 aprile 1957.

<sup>21</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 34/180, 13 dicembre 1979, entrata in vigore il 3 settembre 1981.

<sup>22</sup> Art. 6: “Gli Stati parte devono prendere ogni misura adeguata, comprese le disposizioni legislative, per reprimere tutte le forme di tratta delle donne e sfruttamento della prostituzione”.

norme necessarie allo scopo di eliminare tutte le forme di tratta di donne e sfruttamento della prostituzione di queste. Questo articolo venne creato avendo ben presente il legame che intercorre tra tratta delle donne e prostituzione forzata.

Il Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna, previsto dalla Convenzione, può elaborare suggerimenti e raccomandazioni sui rapporti che gli vengono inviati dagli Stati e ha esteso l'ambito di applicazione alle nuove forme di sfruttamento sessuale, quali: turismo sessuale, reclutamento di lavoro domestico da Stati in via di sviluppo da destinare ai Paesi sviluppati e matrimoni forzati.

#### **1.2.4. Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**

La "Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza"<sup>23</sup> (CRC) è stata adottata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata da 194 Stati<sup>24</sup>.

In base al suo art. 1, il "fanciullo" è colui che non ha ancora raggiunto i diciotto anni di età<sup>25</sup>. Questa definizione non è valida per quegli Stati la cui legislazione prevede limiti differenti.

L'obiettivo di questo strumento è di garantire e tutelare i diritti dei bambini.

La Convenzione fa riferimento al fenomeno della tratta, comprendendo anche quella perpetrata per fini diversi dallo sfruttamento sessuale. L'art. 35<sup>26</sup> di tale

---

<sup>23</sup> Convention on the Rights of the Child, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 44/25 adottata il 20 novembre 1989, entrata in vigore 2 settembre 1990.

<sup>24</sup> Cfr. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-11&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en)

<sup>25</sup> Art. 1, Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: "fanciullo ogni essere umano avente un'età inferiore a diciotto anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile".

<sup>26</sup> Art. 35, Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, "Gli Stati parti adottano ogni adeguato provvedimento a livello nazionale, bilaterale e multilaterale per impedire il rapimento, la vendita o la tratta di fanciulli per qualunque fine e sotto qualsiasi forma".

strumento stabilisce infatti che gli Stati parte devono dotarsi di tutte le misure atte a prevenire e impedire il rapimento, commercio o tratta di bambini.

La Convenzione prevede anche l'istituzione del Comitato Onu sui diritti dell'infanzia. Tale organismo ha il compito di verificare i progressi compiuti dagli Stati nel dare completa attuazione al trattato.

Il Protocollo addizionale alla suddetta Convenzione, "Protocollo opzionale concernente la vendita, la prostituzione e la pornografia rappresentante bambini"<sup>27</sup> è stato invece adottato il 25 maggio 2000 ed è entrato in vigore il 18 gennaio 2002. Questo non si occupa direttamente del tema della tratta, ma fornisce una definizione di "vendita di bambini"<sup>28</sup> in grado di comprendere tutte le principali situazioni in cui i minori sono vittime di tratta. Bisogna comunque prestare attenzione al fatto che non tutti i casi di vendita di minori sono per forza collegati al fenomeno del *trafficking*.

### **1.2.5. Statuto della Corte Penale Internazionale**

Lo "Statuto della Corte Penale Internazionale"<sup>29</sup> o "Statuto di Roma", adottato a Roma il 17 Luglio 1998 e in vigore dal 1° luglio 2002, è il trattato che ha istituito la Corte Penale Internazionale. Questo Tribunale, con sede all'Aja, ha competenza per i crimini di genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di

---

<sup>27</sup> Protocollo opzionale sulla vendita, prostituzione e pornografia rappresentante bambini, adottato con Ris. dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 54/263 il 25 maggio 2000 ed entrata in vigore il 18 gennaio 2002.

<sup>28</sup> Art. 2, c1, Protocollo opzionale sulla vendita, prostituzione e pornografia rappresentante bambini, "per vendita di bambini si intende qualsiasi atto o transazioni che comporta il trasferimento di un bambino, di qualsiasi persona o gruppo di persone ad altra persona o ad altro gruppo dietro compenso o qualsiasi altro vantaggio".

<sup>29</sup> Rome Statute of the International Criminal Court, 17 luglio 1998, entrato in vigore il 1° luglio 2002.

guerra e crimine di aggressione<sup>30</sup>.

Il trattato inserisce il reato di tratta degli esseri umani tra i crimini contro l'umanità previsti all'art. 7, indicandolo come *enslavement*<sup>31</sup>. Nel secondo comma del suddetto articolo, alla lettera c) viene data la definizione di "riduzione in schiavitù" come: "l'esercizio su una persona di uno o dell'insieme dei poteri inerenti al diritto di proprietà, anche nel corso del traffico di persone, in particolare di donne e bambini"<sup>32</sup>.

La limitazione di questo strumento va rilevata nel fatto che questa catalogazione permette di punire il reato di tratta solamente quando ricade nell'ambito dei crimini contro l'umanità.

I crimini contro l'umanità, elencati all'art. 7 c1 dello Statuto<sup>33</sup>, sono quelle condotte agite contro la popolazione civile e che ledono e offendono i beni fondamentali dell'essere umano, quali, per esempio, vita, libertà, salute, dignità.

Ai fini della qualificazione come "crimine contro l'umanità", non è necessario che tali violazioni siano inserite nel contesto di un conflitto armato, ma è fondamentale che siano parte di un "attacco esteso e sistematico" contro i civili.

La qualificazione di attacco "esteso" indica l'ammontare delle vittime e l'ampiezza delle azioni contro di esse. Il termine "sistematico" comporta che,

---

<sup>30</sup> Art. 5, Statuto di Roma.

<sup>31</sup> Art. 7 c. 1 (c), riduzione in schiavitù, Statuto di Roma.

<sup>32</sup> Art. 7 c. 2 (c), Statuto di Roma.

<sup>33</sup> Art. 7 c1, Statuto di Roma:

"Ai fini del presente Statuto, per crimine contro l'umanità s'intende uno degli atti di seguito elencati, se commesso nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili, e con la consapevolezza dell'attacco: a) Omicidio; b) Sterminio; c) Riduzione in schiavitù; d) Deportazione o trasferimento forzato della popolazione; e) Imprigionamento o altre gravi forme di privazione della libertà personale in violazione di norme fondamentali di diritto internazionale; f) Tortura; g) Stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza forzata, sterilizzazione forzata e altre forme di violenza sessuale di analoga gravità; h) Persecuzione contro un gruppo o una collettività dotati di propria identità, ispirata da ragioni di ordine politico, razziale, nazionale, etnico, culturale, religioso o di genere sessuale ai sensi del paragrafo 3, o da altre ragioni universalmente riconosciute come non permissibili ai sensi del diritto internazionale, collegate ad atti preveduti dalle disposizioni del presente paragrafo o a crimini di competenza della Corte; i) Sparizione forzata delle persone; j) Apartheid; k) Altri atti inumani di analogo carattere diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale."

nel compiere suddette azioni, sia seguito un piano organizzato. Le condotte isolate, non possono quindi essere considerate un crimine contro l'umanità, in base a quanto stabilito dallo Statuto.

#### **1.2.6. Convenzione n°182 per la proibizione e l'immediata azione per l'eliminazione delle forme peggiori di lavoro minorile**

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) contribuì anch'essa all'iter di contrasto alla tratta. Tale organismo adottò la "Convenzione n°182 per la proibizione e l'immediata azione per l'eliminazione delle forme peggiori di lavoro minorile"<sup>34</sup> il 17 giugno 1999, entrata in vigore il 19 novembre 2000. Nonostante non venga riportata una definizione del fenomeno della tratta, sono elencate, da tale strumento, all'art. 3 le peggiori forme di lavoro minorile, tra cui: uso, reclutamento e offerta di un fanciullo per attività illecite o per prostituzione, produzione di materiale pornografico o uso in spettacoli pornografici, tutte le forme di schiavitù e pratiche analoghe, tra cui vendita e tratta di minori<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour, General Conference of the International Labour Organization (ILO).

<sup>35</sup> Art.3, "Convenzione n°182 per la proibizione e l'immediata azione per l'eliminazione delle forme peggiori di lavoro minorile".

### 1.2.7. Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale

La “Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale”<sup>36</sup> è stata adottata il 15 novembre 2000 dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 55/25. Lo strumento rappresenta il principale mezzo per il contrasto al crimine organizzato transnazionale. La Convenzione è stata ratificata dagli Stati membri durante la conferenza tenutasi a Palermo dal 12 al 15 dicembre 2000. Gli Stati parte sono attualmente 187<sup>37</sup>.

La Convenzione è integrata da tre Protocolli aggiuntivi:

- “Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini”, detto anche Protocollo di Palermo<sup>38</sup>
- “Protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare e aria”<sup>39</sup>
- “Protocollo contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco”<sup>40</sup>.

La Convenzione segna la presa di coscienza della Comunità Internazionale in merito al problema della criminalità transnazionale.

Negli anni 90, infatti, le Nazioni Unite e in particolare l’UNODC, *United Nations office on drugs and crime*<sup>41</sup>, con sede a Vienna, erano preoccupate per la

---

<sup>36</sup> United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, done November 15, 2000, entered into force September 29, 2003, (Organized Crime Convention).

<sup>37</sup> Cfr. [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12&chapter=18&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=_en)

<sup>38</sup> Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, GA Res. 55/25, done November 15, 2000, entered into force December 25, 2003 (Trafficking Protocol).

<sup>39</sup> Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, GA Res. 55/25, done November 15, 2000, entered into force January 28, 2004 (Migrant Smuggling Protocol).

<sup>40</sup> Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, done May 31, 2001, entered into force July 3, 2005 (Firearms Protocol).

<sup>41</sup> Fondato nel 1997 unendo lo United Nations Drug Control Programme e il Centre for International Crime Prevention.

diffusione, sempre più vasta, della criminalità organizzata internazionale.

Il 9 dicembre 1998 l'Assemblea Generale adottò la Risoluzione 53/111 con la quale si decise di creare un Comitato *ad hoc* per elaborare una convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale. Tale comitato si riunì undici volte a Vienna, con il coinvolgimento di più di 120 Stati e diverse ONG. Nel mese di dicembre del 2000, la Convenzione e i relativi Protocolli contro la tratta e il traffico di migranti furono aperti alla firma durante la Conferenza di Palermo a cui presero parte delegati di 148 Stati.

Il terzo Protocollo relativo alla produzione illecita e il traffico di armi, loro parti e componenti e munizioni venne invece completato successivamente.

La Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale (CTOC-Convention against Transnational Organized Crime) entrò in vigore il 29 Settembre 2003, seguita dal Protocollo sulla tratta il 25 dicembre 2003 e il Protocollo sul traffico il 28 gennaio 2004. Il Protocollo sulle armi da fuoco fu invece adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 31 Maggio 2001 ed entrò in vigore il 3 luglio 2005.

La Convenzione di Palermo ha lo scopo di prevenire e reprimere il crimine transnazionale e, in particolare, quei reati, messi in atto da gruppi criminali organizzati, che ledono e offendono i diritti umani fondamentali.

Altro obiettivo è poi ravvisato nella necessità di formare e promuovere un linguaggio comune su tali argomenti, nonché prevedere misure per la cooperazione tra le forze di polizia e giudiziarie.

Tutto ciò parte dalla consapevolezza che tali reati possono essere adeguatamente perseguiti solamente attraverso attività di contrasto che prevedono la collaborazione tra gli Stati.

### **1.2.8. Il Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini – Protocollo di Palermo**

La definizione di tratta di esseri umani si trova nel “Protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini”, della “Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale”<sup>42</sup>.

Il Protocollo di Palermo deve la sua grande importanza soprattutto per essere stato il primo strumento a dare una definizione precisa, condivisa internazionalmente, del fenomeno di tratta di esseri umani. Ad oggi, sono 170 gli Stati parte<sup>43</sup>.

Tale documento è stato adottato in modo congiunto alla “Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale”, il 15 novembre 2000 a Palermo, dall’Assemblea generale dell’ONU con Risoluzione 55/25.

L’Italia, nonostante fosse tra i Paesi firmatari del 2000, ha provveduto alla ratifica del Protocollo sulla tratta solamente il 2 agosto 2006.

Diversamente dalle convenzioni precedenti che focalizzavano il loro ambito di applicazione su particolari categorie, il Protocollo di Palermo si applica a tutti gli esseri umani.

Lo scopo del protocollo è triplice: “prevenire e combattere la tratta, proteggere e assistere le vittime; promuovere e facilitare la cooperazione tra gli Stati parte”<sup>44</sup>.

Lo strumento è diviso in quattro capitoli che si occupano delle previsioni

---

<sup>42</sup> United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, done November 15, 2000, entered into force September 29, 2003, (Organized Crime Convention).

<sup>43</sup> Cfr. [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=_en)

<sup>44</sup> Art. 2 del Protocollo di Palermo

generali, della tutela delle vittime, delle misure di prevenzione, cooperazione e altra natura e le disposizioni finali.

Ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo:

“a) «tratta di persone» indica il reclutamento, trasporto, 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 scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi;

b) il consenso di una vittima della tratta di persone allo sfruttamento di cui alla lettera a) del presente articolo è irrilevante nei casi in cui qualsivoglia dei mezzi usati di cui alla lettera a) è stato utilizzato;

c) il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere un bambino ai fini di sfruttamento sono considerati «tratta di persone» anche se non comportano l'utilizzo di nessuno dei mezzi di cui alla lettera a) del presente articolo;

d) «bambino» indica qualsiasi persona al di sotto di 18 anni.”

In base a tale definizione, gli elementi che caratterizzano e identificano il fenomeno della tratta di esseri umani sono riconducibili ad azioni, mezzi e fini.

Si possono poi identificare tre diverse fasi:

- il movimento delle vittime da un luogo a un altro
- l'acquisizione del loro consenso attraverso mezzi impropri
- lo sfruttamento finale

Se dovesse mancare uno di tali elementi non è possibile considerare un fenomeno come tratta di persone adulte.

La definizione di tratta di minori contenuta all'art. 3(c) non tiene in considerazione l'aspetto del consenso e quindi ognuna delle attività elencate si qualifica come tratta indipendentemente dal consenso del minore.

Il Protocollo chiede agli Stati parte non solo di impegnarsi nel contrasto a questo grave reato e nella protezione delle vittime, ma anche di intervenire per sviluppare campagne d'informazione e sensibilizzazione per diffondere una maggior consapevolezza e conoscenza comune del fenomeno ai fini di una migliore identificazione dello stesso.

### 1.3. STRUMENTI DI SOFT LAW

Gli strumenti di *soft law* non sono giuridicamente vincolanti per gli Stati, ma promuovono importanti principi e regole che gli Stati stessi possono adottare e inserire nella loro legislazione nazionale.

Nell'ambito della tratta di esseri umani possono essere citati alcuni strumenti internazionali importanti di *soft law*.

#### 1.3.1. UNHCHR<sup>45</sup> Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking<sup>46</sup>

I principi e le linee guida sui diritti umani e la tratta di persone dell'UNHCHR – *United Nations High Commissioner for Human Rights* – sono stati adottati dall'ex commissario Mary Robinson a maggio 2002.

Questo strumento fornisce delle linee guida per gli Stati, le organizzazioni internazionali e le ONG e pone l'accento sulla necessità di rafforzare e garantire misure per proteggere e assistere le vittime, evitando di concentrare l'attenzione solamente nel contrasto agli autori di tale reato.

Il documento è costituito di 17 principi e 11 linee guida che enfatizzano l'importanza dei diritti umani delle vittime di tratta, la necessità di proteggerle e assisterle e garantire loro adeguate misure legali come il risarcimento, criminalizzare il fenomeno e punire i colpevoli.

Relativamente ai diritti umani sono elencati 4 principi base da tenere

---

<sup>45</sup> Oppure OHCHR, Ufficio dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani.

<sup>46</sup> Principi e linee guida raccomandati sui diritti umani e sul traffico di esseri umani, Consiglio economico e sociale, E/2002/68/Add.1 del 20 maggio 2002.

sempre in considerazione:

- il primato dei diritti umani
- la prevenzione del fenomeno di tratta di esseri umani
- la protezione e assistenza
- la criminalizzazione, punizione e il risarcimento

Le 11 linee guida spiegano come implementare concretamente questi principi.

Questo strumento è particolarmente rilevante perché fornisce una definizione del termine “*traffickers*”<sup>47</sup> indicando “reclutatori, trasportatori, coloro che esercitano il controllo su persone vittime di tratta, che trasferiscono e/o mantengono le persone vittime di tratta in situazioni di sfruttamento, che sono coinvolti in tali reati, che traggono profitto direttamente o indirettamente dalla tratta, dalle attività e reati a essa connessi”<sup>48</sup>. Questa esplicitazione del termine non è presente negli strumenti di *hard law* relativi alla tratta di persone. Tale strumento, come già esplicitato, non prevede obblighi in capo agli Stati ma, ai fini di un miglior contrasto al reato in questione, sarebbe consigliabile che gli Stati prendessero autonomamente come riferimento questa definizione. Tali principi e linee guida, nonostante non siano giuridicamente vincolanti, possono essere una fonte di standard minimi che gli Stati potrebbero adottare per la protezione dei diritti delle vittime di tratta.

---

<sup>47</sup> Trafficanti.

<sup>48</sup> Nota 5, linea guida 2 dello strumento internazionale.

### 1.3.2. UNICEF Guidelines for Protection of the Rights of the Child Victims of Trafficking<sup>49</sup>

Nel 2003, l'UNICEF ha redatto delle linee guida per la protezione dei diritti dei minori vittime di tratta nell'Europa sudorientale. Nel 2006 ha poi pubblicato una guida in cui spiegava i contenuti del documento e che conteneva anche esempi di buone e cattive pratiche al fine di aiutare gli Stati a implementarle.

Il documento adotta la stessa definizione di "minore vittima di tratta" contenuta nel Protocollo di Palermo e sancisce che per il crimine di tratta, non esiste alcuna limitazione relativamente alla persona o alle persone che commettono il reato e che questo può essere compiuto a livello nazionale o transnazionale.

I principi enunciati sono gli stessi principi base della Convenzione sui diritti dell'infanzia:

- il superiore interesse del minore,
- il diritto di non discriminazione,
- il rispetto del punto di vista del minore a cui deve esser dato il giusto rilievo in base all'età e maturità,
- il diritto di informazione e confidenzialità
- il diritto di essere protetti dallo Stato.

Le linee guida sono una lista di azioni da implementare come: nominare un tutore dopo la rapida identificazione del minore; non perseguire o sanzionare un minore per i reati connessi alla tratta; assicurare al minore cure immediate, protezione, sicurezza, cibo, alloggio, accesso alle cure mediche, sostegno

---

<sup>49</sup> Linee guida per la protezione dei diritti dei minori, Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia, Settembre 2006.

psicologico, assistenza legale e, nel caso in cui provenga da un Paese terzo concedergli un visto temporaneo umanitario fino a quando sarà trovata una soluzione più duratura.

Il minore può far ritorno nel Paese di origine solo nel caso in cui i genitori o il tutore legale o un funzionario nominato dei servizi sociali se ne prendano la responsabilità. In caso di rimpatrio, se dovesse esserci un rischio per la sua sicurezza e incolumità, le autorità dello Stato in cui il minore si trova devono garantirgli la permanenza.

Il minore non è obbligato a testimoniare nei procedimenti penali che lo riguardano, ma nel caso lo facesse, gli dovrà essere assicurata una protezione speciale che, in caso di necessità, può essere estesa anche ai familiari.

Nonostante queste linee guide elaborate dall'UNICEF abbiano come punto di riferimento la situazione dei Paesi dell'Europa dell'Est, le stesse possono essere implementate in tutto il mondo dagli Stati o dalle organizzazioni che si occupano del contrasto al fenomeno della tratta di minori.

### **1.3.3. Linee Guida di Protezione Internazionale - L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta<sup>50</sup>**

Questo strumento stabilisce le linee guida per la concessione della protezione internazionale alle vittime di tratta in base ai requisiti della Convenzione di Ginevra<sup>51</sup>. Secondo questa Convenzione, il rifugiato è la persona che ha il timore fondato di essere perseguitata per motivi di razza,

---

<sup>50</sup> Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, 7 aprile 2006.

<sup>51</sup> Convenzione sullo status dei rifugiati, adottata dalla Conferenza dei plenipotenziari sullo status dei rifugiati e degli apolidi convocata dalle Nazioni Unite il 28 luglio 1951 ed entrata in vigore il 22 aprile 1954.

religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le opinioni politiche e si trova al di fuori dello Stato di cui ha la cittadinanza o, in caso di apolide, in cui ha residenza abituale e per il sopraccitato timore non vuole o non può godere della protezione di tale Stato<sup>52</sup>.

Per essere riconosciute con lo status di rifugiato, le vittime di tratta devono rientrare in uno dei casi elencati dalla definizione e devono dare prova del rischio di subire persecuzioni lesive dei diritti umani in caso di rientro nel proprio Paese.

Il rischio di persecuzione può esser collegato alle eventuali ritorsioni dei trafficanti che la vittima potrebbe subire nel caso di ritorno nel Paese di origine o al fatto di diventare nuovamente possibile vittima di tratta. Le ripercussioni dei trafficanti potrebbero anche essere rivolte contro i membri della famiglia della vittima.

Il rischio potrebbe anche provenire dall'eventuale discriminazione, emarginazione da parte della famiglia o della comunità di appartenenza per la condizione stessa di ex vittima di tratta per sfruttamento della prostituzione.

In ogni caso una nuova esperienza di tratta è considerata a tutti gli effetti come persecuzione.

---

<sup>52</sup> Art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra.

## SEZIONE 2 – LE FONTI REGIONALI

### 2.1. Il Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa è un'organizzazione internazionale, istituita il 5 maggio 1949 con il Trattato di Londra<sup>53</sup>, ha sede a Strasburgo ed è composta da 47 Paesi membri.

I suoi principali obiettivi sono la promozione e il rispetto della democrazia, dei diritti umani e dell'identità europea, la risoluzione di problemi di tipo sociale in Europa.

#### 2.1.1. La CEDU - Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

Per raggiungere i fini sopraelencati, nel 1950 il Consiglio d'Europa ha adottato la "Convenzione Europea per la Protezione dei diritti umani e libertà fondamentali (CEDU)<sup>54</sup>", uno dei trattati più importanti sul tema dei diritti umani. Tale strumento tuttavia non affronta direttamente il problema della tratta di persone e l'unico riferimento che si può trovare in merito a questo argomento è presente all'art. 4 dove viene imposto il divieto di schiavitù, servitù e lavoro forzato.

L'elemento fondamentale di questo strumento è l'essersi dotato di un meccanismo giurisdizionale permanente, la Corte Europea dei diritti dell'uomo,

---

<sup>53</sup> Statute of the Council of Europe (Treaty of London), done May 5, 1949; entered into force August 3, 1949.

<sup>54</sup> Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights, ECHR, as amended), ratified by all the Council of Europe Member States, done November 4, 1950, Rome; entered into force September 3, 1953.

con sede a Strasburgo, che ha il compito di garantire e consentire che ogni persona possa accedere alla protezione dei diritti che il testo della Convenzione tutela.

### **2.1.2. La Convenzione di Varsavia**

Si è dovuto attendere il 3 maggio 2005 perché il Consiglio d'Europa adottasse un documento che si occupasse interamente del fenomeno di *trafficking*. In quella data fu, infatti, adottata a Varsavia la "Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani"<sup>55</sup>, entrata in vigore il 1° febbraio 2008.

L'Italia l'ha ratificata il 29 novembre 2010 ed è entrata in vigore il 1° marzo 2011.

Questa Convenzione è uno degli strumenti più importanti sul fenomeno della tratta e il più avanzato poiché presenta elementi di novità rispetto allo stesso Protocollo di Palermo.

Il Consiglio d'Europa ha anche approfondito alcuni aspetti del tema della tratta e ha adottato il 4 aprile 1997 a Oviedo, in Spagna, la "Convenzione sui diritti umani e la biomedicina"<sup>56</sup> e il 24 gennaio 2002 il "Protocollo aggiuntivo relativo al trapianto di organi e di tessuti di origine umana"<sup>57</sup>. I due documenti muovono dal principio secondo cui non può e non deve essere tollerata la mercificazione del corpo umano.

---

<sup>55</sup> Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings, Council of Europe, 16 May 2005, done May 3, 2005, entered into force February 1, 2008.

<sup>56</sup> Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine, done April 4, 1997; entered into force December 1, 1999.

<sup>57</sup> Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine concerning Transplantation of Organs and Tissues of Human Origin, done January 24, 2002; entered into force May 1, 2006.

La Convenzione di Varsavia è stata aperta alla firma durante il terzo summit dei Capi di Stato e Governo degli Stati membri del Consiglio d'Europa, che aveva avuto luogo a Varsavia il 16 Maggio 2005.

Il testo è stato aperto alla firma anche alla Comunità europea e agli Stati non parte del Consiglio d'Europa che avevano partecipato<sup>58</sup> al processo di stesura della Convenzione.

La Convenzione è costituita da un preambolo e da dieci capitoli. Il primo capitolo si occupa dell'oggetto, campo d'applicazione, principio di non discriminazione e definizione. Gli obiettivi perseguiti sono:

- la repressione della tratta,
- la protezione delle vittime,
- la persecuzione penale dei trafficanti,
- la cooperazione a livello internazionale.

Il secondo capitolo contiene cinque disposizioni per prevenire la tratta e creare la base per un'efficace cooperazione tra gli Stati.

Il terzo capitolo si occupa della protezione che gli Stati parte devono garantire alle vittime, partendo dall'attività fondamentale relativa alla loro corretta identificazione.

Il quarto capitolo si occupa del diritto penale sostanziale.

Il quinto capitolo contiene misure su indagini, procedimenti giudiziari e diritto procedurale.

Il sesto capitolo si occupa delle misure di cooperazione tra gli Stati parte per prevenire e contrastare il fenomeno di tratta, svolgere indagini, condividere informazioni, proteggere le vittime e perseguire gli autori del reato.

Il settimo capitolo rappresenta un'importante novità prevedendo la creazione di

---

<sup>58</sup> Canada, Santa Sede, Giappone, Messico, Stati Uniti d'America.

un meccanismo di controllo che ha il compito di supervisionare il livello d'implementazione della Convenzione da parte degli Stati.

L'ottavo capitolo contiene solo due disposizioni sulle regole di gestione della relazione con il Protocollo di Palermo e altri strumenti internazionali.

Il nono capitolo si occupa degli emendamenti e, infine, l'ultimo riguarda le clausole finali relative alla firma e l'entrata in vigore della Convenzione.

La Convenzione di Varsavia del 2005 ha rappresentato un importante passo in avanti nella lotta contro la tratta di persone, anche per l'importanza e l'attenzione che questo documento riserva alla protezione delle vittime, aspetto su cui il Protocollo di Palermo non aveva riposto grande attenzione.

Per tali motivazioni la Convenzione costituisce un punto di riferimento anche per altri strumenti giuridici adottati in seguito.

## **2.2. L'Unione Europea**

Nel secondo dopoguerra vengono poste le basi che hanno permesso la creazione dell'Unione Europea. Gli Stati, stremati dalle conseguenze disastrose che il conflitto aveva lasciato, decisero di iniziare a collaborare al fine di promuovere una cooperazione economica. Il 18 aprile 1951 fu quindi firmato a Parigi il Trattato che istituì la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, CECA<sup>59</sup>. In seguito fu creata la Comunità Economica Europea, CEE, con il Trattato di Roma, firmato il 25 marzo 1957 insieme al Trattato che istituì la

---

<sup>59</sup> Il trattato istitutivo della CECA, firmato a Parigi il 18 aprile 1951, entrato in vigore il 23 luglio 1952, introduceva la libera circolazione del carbone e dell'acciaio creando un "mercato comune". I Paesi firmatari erano: Belgio, Francia, Germania Ovest, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi. Il trattato aveva una durata di 50 anni ed è quindi terminato il 23 luglio 2002.

Comunità europea dell'energia atomica, Euratom<sup>60</sup>. Negli anni, queste istituzioni furono oggetto di diverse modifiche che permisero di portare alla luce quella che oggi è l'Unione Europea. Attualmente è in vigore il Trattato di Lisbona<sup>61</sup>.

Tali organismi nacquero per rispondere a esigenze inizialmente puramente di tipo economico. Nei primi Trattati non erano, infatti, presenti riferimenti alla protezione dei diritti umani, all'abolizione della schiavitù e della tratta di persone.

I "Trattati di Roma" furono emendati con l'"Atto Unico Europeo", firmato a Lussemburgo il 28 febbraio 1986, entrato in vigore il 1° luglio 1987. L'Atto individuò come obiettivo fondamentale la creazione di uno spazio in cui poter sviluppare un mercato interno.

Sempre con questo intento il 14 giugno 1985, Benelux, Germania dell'Ovest e Francia firmarono l'"Accordo di Schengen" per creare uno spazio comune tra questi Stati attraverso l'eliminazione dei controlli alle frontiere di merci e persone.

A sancire ufficialmente uno spazio di libera circolazione di merci, servizi, persone e capitali tra tutti i Paesi Membri della Comunità è stata la "Convenzione di Schengen" firmata il 19 giugno 1990, in applicazione dell'"Accordo di Schengen", che entrò in vigore il 26 marzo 1995.

La Convenzione aboliva i controlli alle frontiere interne, stabiliva regole comuni per l'ingresso e prevedeva la cooperazione tra le forze di polizia, le autorità doganali e giudiziarie. Fu inoltre creato il SIS, "Sistema Informativo Schengen", una banca dati per favorire lo scambio di informazioni. Non è, infatti, difficile comprendere come fosse fondamentale prevedere una più facile comunicazione

---

<sup>60</sup> I due Trattati sono i cosiddetti "Trattati di Roma", entrati in vigore l'1 gennaio 1958.

<sup>61</sup> "Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea" firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

tra gli Stati Membri, dal momento che la libera circolazione e l'eliminazione delle frontiere interne avevano e hanno reso più complicata l'attività di contrasto alla criminalità organizzata e alle altre attività illegali.

Con il "Trattato di Maastricht"<sup>62</sup> del 7 febbraio 1992 fu creata l'Unione Europea e si puntò quindi a passare da un'unione di tipo economico a un'integrazione anche di tipo politico. Nacque così la struttura a tre pilastri: Comunità Europee (CE, CECA, Euratom), Politica estera e sicurezza comune (PESC), Giustizia e affari interni (GAI).

Il "Trattato di Amsterdam"<sup>63</sup> del 2 ottobre 1997 aumentò gli ambiti di competenza dell'UE e, infine, il Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha modificato i precedenti Trattati ("Trattato di Maastricht" e "Trattato di Roma").

Tra gli aspetti più importanti, il "Trattato di Lisbona" inserì tra gli ambiti di competenza dell'UE il settore dell'immigrazione, dell'asilo e delle frontiere, eliminò la struttura a tre pilastri, divise le competenze tra Stati membri e Unione, sottolineò l'importanza della dimensione democratica dell'Unione e della tutela e protezione dei diritti fondamentali attribuendo alla "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea", detta anche "Carta di Nizza"<sup>64</sup> del 2000, lo stesso valore giuridico dei trattati e rendendola quindi giuridicamente vincolante.

In riferimento al tema oggetto del presente lavoro, la Carta impone all'art. 5 il divieto di schiavitù, servitù, lavoro forzato od obbligatorio e la tratta

---

<sup>62</sup> Trattato di Maastricht o Trattato dell'Unione europea, firmato a Maastricht (Paesi Bassi) il 7 febbraio 1992, entrato in vigore l'1 novembre 1993.

<sup>63</sup> Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, entrato in vigore l'1 maggio 1999.

<sup>64</sup> Carta di Nizza, proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza e il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, da parte del Parlamento europeo, Consiglio europeo e Commissione europea.

di esseri umani e all'art. 3(2) aggiunge il divieto di utilizzare il corpo umano e le sue parti come fonte di guadagno finanziario.

### **2.2.1. Decisione quadro 2002/629/GAI e direttiva 2011/36/UE**

Il primo atto dell'Unione europea nel contrasto al fenomeno della tratta è stato la "decisione quadro 2002/629/GAI sulla lotta alla tratta degli esseri umani"<sup>65</sup> del 19 luglio 2002. Questa aveva l'obiettivo di stabilire un quadro comune per la cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri a proposito di tale tematica.

Il 5 aprile 2011 la decisione è stata sostituita dalla "direttiva 2011/36/UE 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"<sup>66</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio, con l'obiettivo di stabilire norme minime comuni per definire i reati legati alla tratta di persone e le relative pene. Entrata in vigore il 15 aprile 2011, doveva essere recepita dagli Stati membri dell'UE entro il 6 aprile 2013<sup>67</sup>.

La direttiva 2011/36/UE affronta il tema della tratta di persone attraverso un approccio onnicomprensivo, integrato e focalizzato sui diritti umani.

La direttiva è molto attenta poi all'ambito della protezione delle vittime, reali e potenziali, e dei loro diritti.

Tale strumento ha messo in luce nuove e più efficaci misure che gli Stati

---

<sup>65</sup> Decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio, 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani, entrata in vigore il 1° agosto 2002.

<sup>66</sup> Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 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; entrata in vigore il 15 aprile 2011.

<sup>67</sup> Recepita dall'Italia con d.lgs. 24/2014 del 4 marzo 2014.

membri devono adottare per affrontare in modo più deciso il tema, sempre più preoccupante, della tratta di esseri umani.

La direttiva ha previsto, inoltre, l'istituzione di un coordinatore dell'UE per la lotta contro la tratta di esseri umani, al fine di meglio affrontare tale fenomeno.

Lo strumento afferma l'importanza di tenere in considerazione anche altre due direttive, la direttiva 2004/81/CE e 2009/52/CE.

### **2.2.2. Direttiva 2004/81/CE**

La "direttiva 2004/81/CE 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"<sup>68</sup> è stata adottata dal Consiglio il 29 aprile 2004. Viene con questa introdotta la possibilità di ottenere il rilascio del titolo di soggiorno, subordinandolo però alla cooperazione della vittima nelle indagini.

Vengono stabilite le norme per la procedura di rilascio e rinnovo del titolo di soggiorno, le cause ostative e le modalità di trattamento delle vittime prima e dopo la concessione del permesso.

### **2.2.3. Direttiva 2009/52/CE**

"La direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009 che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti

---

<sup>68</sup> Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, 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; entrata in vigore il 6 agosto 2004.

nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare”<sup>69</sup> è relativa allo sfruttamento lavorativo.

Questa può essere ricollegata al tema della tratta poiché le sanzioni che stabilisce dovrebbero far venire meno la richiesta di manodopera straniera a costo basso o nullo rinvenibile nelle vittime di tratta da sfruttare.

## 2.3. SOFT LAW

### 2.3.1. Dichiarazione di Bruxelles sulla Prevenzione e Contrasto alla Tratta di Esseri Umani

La Conferenza europea sulla prevenzione e contrasto della tratta di esseri umani – *Global Challenge for the 21st Century* ha costituito un altro importante punto di riferimento.

Voluta dall’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni e sostenuta dalla Commissione Europea, Parlamento Europeo, Stati membri UE e Stati candidati, la conferenza si è svolta a Bruxelles dal 18 al 20 settembre 2002 e ha permesso di riunire più di un centinaio di rappresentanti di Stati, organizzazioni internazionali, intergovernative, ONG e istituzioni dell’Unione Europea.

Il risultato di questa è stato l’adozione all’unanimità<sup>70</sup> della “Dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e contrasto alla tratta di esseri umani”<sup>71</sup>.

Durante lo svolgimento della Conferenza fu sottolineata la necessità di un

---

<sup>69</sup> Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; entrata in vigore il 30 giugno 2009.

<sup>70</sup> European Conference on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings, Brussels Declaration on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings, 2002.

<sup>71</sup> European Union, Brussels Declaration on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings, 29 November 2002, 14981/02, available at: <http://www.refworld.org/docid/4693ac222.html>

approccio multidisciplinare e coordinato alla tematica. La Dichiarazione, oltre a puntare a una maggior collaborazione tra gli Stati su questo ambito, elenca una serie di criteri affinché i Paesi possano attuare migliori ed efficaci misure di prevenzione e contrasto alla tratta di persone e di protezione e assistenza delle relative vittime con un approccio orientato al rispetto dei diritti umani.

Annesse alla dichiarazione si trovano “Raccomandazioni, Standard e Buone pratiche”.

Il documento è diviso in 4 sezioni:

- meccanismi di cooperazione e coordinamento
- prevenzione della tratta di esseri umani
- protezione e assistenza alle vittime
- cooperazione di polizia e giudiziaria

La sezione sulla protezione delle vittime sottolinea la necessità di garantire a queste l’accesso su base volontaria a diverse misure di sostegno.

È poi ritenuto fondamentale continuare a far ricerca per analizzare e definire quei fattori che caratterizzano il fenomeno, sottolineando l’importanza della questione di genere. Quest’ultimo aspetto viene ritenuto un ambito importante in cui intervenire poiché la disparità e le discriminazioni nei confronti delle donne sono considerati come uno degli aspetti che più influiscono sulla diffusione della tratta.

### **2.3.2. La strategia dell’UE per l’eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016)**

A livello europeo, per contrastare più efficacemente questo fenomeno e per sostenere l’implementazione della direttiva 2011/36/UE, è stata elaborata la

Strategia Europea 2012-2016<sup>72</sup> ed è stato nominato un coordinatore anti-tratta con compiti di coordinamento e monitoraggio.

La Strategia, adottata il 19 giugno 2012 dalla Commissione Europea individua cinque priorità su cui focalizzare le azioni per contrastare il fenomeno alla radice:

- A. *Individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta* creando meccanismi di riferimento nazionali e transnazionali e migliorando e potenziando le attività di identificazione e protezione delle vittime, soprattutto minori, informandole adeguatamente sui loro diritti.
- B. *Intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani* attraverso campagne e programmi di sensibilizzazione per diminuire la domanda.
- C. *Potenziare l'azione penale nei confronti di trafficanti* attraverso l'istituzione di unità nazionali di contrasto multidisciplinari e migliorando e aumentando la qualità delle indagini e delle attività delle forze dell'ordine competenti.
- D. *Migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche* rafforzando la rete di collaborazione europea e le azioni di contrasto alla tratta.
- E. *Aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e dare una risposta efficace* sviluppando un sistema europeo di raccolta dati e aumentando la conoscenza e consapevolezza della gravità e portata del fenomeno, in particolare in riferimento ai gruppi vulnerabili.

---

<sup>72</sup> European Union: European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016, 19 June 2012, Com (2012) 296 final.

La Strategia ha il fine di integrare le attività svolte dai governi e dalle diverse organizzazioni internazionali e della società civile. L'obiettivo è quindi di apportare un valore aggiunto al contrasto della tratta di esseri umani attraverso un approccio congiunto e comunitario. L'ottica di intervento mira a migliorare la protezione delle vittime e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica in merito a questo grave fenomeno.

## SEZIONE 3 – LE FONTI NAZIONALI

### 3.1. Le fonti nell'ordinamento italiano

In Italia i principali strumenti normativi interni sul tema della tratta di persone sono:

- la l. n. 146/06 di ratifica ed esecuzione della “Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale”<sup>73</sup>;
- la l. n. 108/10 di ratifica ed esecuzione della “Convenzione del Consiglio d’Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani”<sup>74</sup>;
- la l. n. 228/03<sup>75</sup>, "Misure contro la tratta di persone";
- il d.lgs. 109/12<sup>76</sup> in attuazione della direttiva 2009/52/CE;
- il d.lgs. 24/2014 del 4 marzo 2014<sup>77</sup> in attuazione della direttiva 2011/36/UE che ha apportato importanti cambiamenti al codice penale e al codice di procedura penale.

Per quanto riguarda la protezione delle vittime di tratta, un importante riferimento normativo è dato dall’art. 18 del d.lgs. 286/98, “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla

---

<sup>73</sup> Legge 16 marzo 2006, n. 146, "Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall’Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 85 dell’11 aprile 2006 - Supplemento ordinario n. 91.

<sup>74</sup> Legge 2 luglio 2010, n. 108, “Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell’ordinamento interno”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 163 del 15 luglio 2010.

<sup>75</sup> Legge 11 agosto 2003, n. 228, “Misure contro la tratta di persone”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 23 agosto 2003.

<sup>76</sup> D.lgs. 16 luglio 2012, n. 109, “ Attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.172 del 25 luglio 2012.

<sup>77</sup> D.lgs. 4 marzo 2014, n. 24, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.60 del 13 marzo 2014.

condizione dello straniero.”<sup>78</sup>

Nel Testo unico sull’immigrazione, d.lgs. 286/98, all’art. 18 l’Italia aveva anticipato le previsioni dell’Unione europea introducendo una tutela più ampia nei confronti delle vittime di tratta nel rispetto e sostegno dei loro diritti umani. Viene, infatti, previsto per la vittima di tratta la possibilità di ricevere un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale e partecipazione a un progetto di assistenza e integrazione sociale. Il permesso avrà durata di sei mesi e sarà rinnovabile per un anno o per periodo necessario per questioni giudiziarie.

### **3.1.1. La tratta nel codice penale italiano**

Le sanzioni previste per il reato di tratta sono contenute nel codice penale al titolo XII, “Delitti contro la persona”, capo III “Delitti contro la libertà individuale”, sezione I “Dei delitti contro la personalità individuale”.

Il delitto di tratta previsto all’art. 601 c.p., è stato recentemente modificato grazie al d.lgs. 24/2014 che rende conformi le norme interne con quanto stabilito dalla direttiva dell’Unione europea 2011/36/UE sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e protezione delle vittime. Gli altri reati previsti nel codice penale e legati al fenomeno della tratta di persone sono l’art. 600, “Riduzione e mantenimento in schiavitù o in servitù”, modificato anch’esso con il d.lgs. 24/2014 e l’art. 602, “Acquisto e alienazione di schiavi”, riformato con la l. n. 228 dell’11 agosto 2003.

Più recentemente è stato modificato l’art. 603-bis c.p. “Intermediazione

---

<sup>78</sup> D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139.

illecita e sfruttamento del lavoro” con la legge n. 199 del 29 ottobre 2016, "Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo", ai fini di un contrasto più efficace anche della tratta per sfruttamento lavorativo<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Cfr. cap. III.

## CAPITOLO II

### GLI ASPETTI DELLA TRATTA

#### SEZIONE 1 - LA NOZIONE DI TRATTA

##### 1.1. La definizione di tratta

La tratta di esseri umani, nonostante sia considerata come una nuova e moderna forma di schiavitù, costituisce una fattispecie a sé stante. Tale pratica implica l'utilizzo della forza, dell'inganno o coercizione allo scopo di sfruttamento della persona che ne diventa vittima.

Non sembra quindi un fenomeno completamente nuovo e sconosciuto; si presenta peraltro complesso poiché può confondersi con altre fattispecie che vanno dalla schiavitù al traffico di migranti, dall'immigrazione clandestina al lavoro nero.

È fondamentale ben comprendere cosa si intenda con il termine "tratta" per evitare di usarlo come sinonimo di altre pratiche che, invece, indicano attività criminali differenti.

Il documento "Linee guida per il trattamento dell'informazione in tema di tratta di esseri umani" datato giugno 2007, promosso e sottoscritto dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Ordine Nazionale dei Giornalisti, la Federazione Nazionale della Stampa, il Segretariato Sociale RAI, l'Associazione Italiana del Consiglio dei Comuni e Regioni d'Europa e dal progetto europeo Equal "Tratta No!", spiega l'importanza di usare la corretta terminologia per evitare confusioni, pregiudizi

e falsi stereotipi, precisando che:

“• La tratta non è prostituzione, ma è sfruttamento sessuale laddove il corpo di una persona viene utilizzato contro la sua volontà.

• La tratta non è lavoro irregolare, ma è sfruttamento del lavoro laddove la persona si trova in condizioni di servitù, privata dei documenti e quindi mantenuta in uno stato continuativo di vulnerabilità e ricattabilità.

• La tratta non è accattonaggio, ma sfruttamento di minore laddove vi è la sottrazione di un minore alla famiglia allo scopo di portarlo in un altro paese e costringerlo a chiedere l'elemosina o a compiere reati come furto, contrabbando, spaccio.

• La tratta non è pedofilia, ma sfruttamento sessuale di minori laddove un minore viene sottratto alla famiglia con false promesse, costretto a cedere il proprio corpo a scopi sessuali e a prestare la propria immagine a scopi pornografici.”<sup>80</sup>

Il primo passo per affrontare un problema è mettere in atto il cosiddetto *problem setting*.

Il filosofo italiano Benedetto Croce affermava, a proposito, che “Definire bene un problema è in gran parte averlo risolto”. Avere una definizione chiara potrà così portare a formulare soluzioni coerenti ed efficaci.

Si è quindi dovuto ben definire cosa fosse la tratta di esseri umani ed è stato indispensabile esplicitare correttamente il fenomeno, cogliendone le varie sfaccettature, per elaborare un valido sistema di contrasto a tale reato e di protezione delle relative vittime. Darne una definizione è poi fondamentale

---

<sup>80</sup> Ordine Nazionale dei Giornalisti, Federazione Nazionale della Stampa, Segretariato Sociale RAI, Dipartimento Diritti e Pari Opportunità - Presidenza del Consiglio dei Ministri, AICCRE (Associazione Italiana del Consiglio dei Comuni e Regioni d'Europa), *Linee guida per il trattamento dell'informazione in tema di tratta di esseri umani*, Progetto Europeo Equal di informazione sociale sul tema della tratta di esseri umani - Tratta NO! Un altro punto di vista, 2007, consultabile all'indirizzo: <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2007/luglio/linee-guida-tratta.pdf>

perché non bisogna dimenticare che il diritto penale internazionale deve rispondere dei principi di *nullum crimen sine lege*<sup>81</sup> e di determinatezza e tassatività della legge penale<sup>82</sup>. Per tali ragioni prevedere nella legislazione il reato di tratta e darne una chiara enunciazione è stato essenziale per assicurare la punizione dei suoi autori.

Definire a livello internazionale tale reato è poi necessario per garantire un recepimento della stessa definizione condivisa da tutti gli Stati parte.

Il primo documento a formulare una definizione di tratta è stato, come già riportato nel precedente capitolo sulle fonti internazionali, il “Protocollo di Palermo” della “Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale”.

La definizione, contenuta all’art. 3, che è stata poi ripresa dalla Convenzione di Varsavia, individua tre elementi fondamentali da cui non è possibile prescindere per classificare un’attività come “tratta”:

- azione: il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l’ospitare o accogliere persone;
- mezzi: 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;
- scopo: lo sfruttamento della vittima che può essere sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l’asservimento o il prelievo di organi.

---

<sup>81</sup> Nessuno può esser punito per un fatto che non è previsto come reato.

<sup>82</sup> Reato e sanzione devono essere previsti in modo chiaro e specifico e non devono essere soggetti all’interpretazione del giudice. La norma penale deve quindi essere chiara, precisa e determinata in ogni sua parte, al fine di poter statuire con certezza quali sono i comportamenti illeciti e quelli leciti.

In base quindi ai fini per i quali viene perpetrata si possono individuare alcune fattispecie specifiche<sup>83</sup>:

- *tratta per sfruttamento sessuale*: è la forma più diffusa e le vittime sono principalmente donne e minori che vengono impiegate soprattutto nel mercato della prostituzione forzata;
- *tratta per sfruttamento lavorativo*: indica il trasferimento di persone per lo scopo di lavoro forzato. Per sfruttamento lavorativo si intende “ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente”<sup>84</sup>. Sotto questa tipologia sono comprese: schiavitù, pratiche simili alla schiavitù, servitù per debito, servitù.
- *tratta per matrimonio forzato*: con questo termine si indica il matrimonio tra due persone, di cui almeno una delle due non ha dato liberamente il proprio consenso all’unione. Nel matrimonio forzato le vittime sono spesso minori. Il matrimonio forzato rientra nella categoria della tratta di persone quando ricorrono i seguenti elementi: la vittima è stata trasferita in un altro Paese, obbligata a contrarre il matrimonio e sfruttata a fini sessuali o lavorativi.
- *tratta per commercio di organi*: questa forma di *trafficking* rientra nella categoria di tratta di persone per sfruttamento e/o riduzione in schiavitù o servitù. Questa pratica indica il reclutamento e trasporto di persone allo scopo di espanto di organi o tessuti attraverso l’uso della forza, coercizione, abuso di potere.

---

<sup>83</sup> Orfano I., “La tratta di persone in Italia nella letteratura in materia”, in Carchedi F., Orfano I., *La tratta di persone in Italia - Vol.1: Le evoluzioni del fenomeno e gli ambiti di sfruttamento*, Collana On the Road-sezione Osservatorio Tratta, Franco Angeli, Milano, 2007.

<sup>84</sup> Cfr. art. 2 ILO Co29 - Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), Convention concerning Forced or Compulsory Labour, adopted June 28, 1930, entered into force May 1, 1932.

Importante rimane non confondere il commercio illegale di organi con la tratta a scopo di espanto di organi. Il primo indica, infatti, solamente una compravendita illegale di organi, prelevati da viventi, nella maggior parte dei casi consenzienti, o cadaveri.

Rientra nella tratta anche la schiavitù per debito: il fenomeno indica l'attività di ripagare un prestito con un servizio la cui durata e natura non sono specificate.

Spesso le vittime di tratta ai fini di sfruttamento sessuale o lavorativo si trovano in condizione di schiavitù per debito poiché devono ripagare il viaggio e le altre spese che il trafficante ha dovuto affrontare in anticipo per loro. Tale forma di schiavitù per debito è diffusa in tutto il mondo ed è un modo per "giustificare" lo sfruttamento e minimizzare il rischio di fuga della vittima poiché questa crederà, purtroppo invano, che una volta saldato il debito potrà essere di nuovo libera o potrà guadagnare soldi per se stessa.

## **1.2. Le caratteristiche della tratta<sup>85</sup>**

### **1.2.1. Il reclutamento**

I trafficanti devono reclutare le loro vittime, trasportarle dove saranno sfruttate e mantenerle sotto controllo. La varietà di tecniche di reclutamento, di trasporto e le forme di sfruttamento sono limitate solo dall'immaginazione dei trafficanti. La loro flessibilità, opportunismo e brutalità assicurano una costante fornitura di vittime.

---

<sup>85</sup> Shelley L., "Human Trafficking – A global perspective", Cambridge, 2010.

Il reclutamento è più facile durante le crisi economiche, disastri naturali e conflitti, cioè quando vi sono vittime deboli già pronte e a disposizione da poter sfruttare.

I trafficanti cercano i più vulnerabili, individui senza genitori, madri single, poveri disperati, rifugiati, ma anche persone istruite da ingannare o studenti in cerca di lavoro estivo.

Solitamente il processo di reclutamento avviene per opera di un membro del proprio gruppo etnico. Le ragioni di ciò vanno rilevate nella vicinanza, nel contatto diretto e nella fiducia che hanno con la vittima.

I metodi usati per reclutare variano a seconda dei contesti e dei Paesi di riferimento.

I trafficanti si trovano ad affrontare sfide logistiche per spostare le vittime in lunghe distanze: devono coordinare il trasporto, evadere i controlli frontalieri e doganali e assicurare l'entrata della persona-merce nel mercato.

Le condizioni di trasporto ricordano molto le condizioni orribili con cui gli schiavi venivano trasportati nei secoli passati.

La corruzione è spesso una parte importante per il trasporto e coinvolge guardie di confine, funzionari doganali e altro personale diplomatico.

Le vittime di tratta vengono controllate con la violenza, intimidazioni psicologiche e minacce alle loro famiglie. Molte pratiche disumanizzanti che erano utilizzate durante l'olocausto per creare vittime passive, sono replicate dai trafficanti: le vittime vengono private delle loro identità, vengono loro sequestrati i documenti identificativi, percorrono lunghe distanze senza la propria famiglia, in condizioni disumane e sono spesso torturate per essere indotte all'assoggettamento. La perdita dell'identità è centrale per il processo di disumanizzazione della vittima.

Elementi centrali della tratta sono la coercizione e l'inganno. Gli eventuali tentativi di fuga sono puniti brutalmente in modo da far desistere le

altre vittime. Le vittime di tratta raramente cercano aiuto. Le ragioni di tale inazione sono multiple:

- non conoscono la lingua;
- non sono in grado di raggiungere le forze dell'ordine;
- sono talmente terrorizzate dagli agenti di polizia dei loro stessi Paesi di provenienza che non si aspettano di ottenere alcuna assistenza nello Stato in cui si trovano;
- sanno, in base all'esperienza dei loro compagni, che spesso le richieste di aiuto sono senza speranza;
- sono spaventate dall'eventuale punizione che scaturirebbe se dovessero essere scoperte nel tentativo di fuga;
- credono sia da egoisti chiedere aiuto poiché vengono ripetutamente minacciate di ripercussioni violente contro le loro famiglie se cercassero di scappare.

Generalmente le donne e le ragazze sono vittime di tratta per sfruttamento sessuale, per matrimoni forzati, servitù domestica; uomini e ragazzi sono invece indirizzati allo sfruttamento lavorativo, adozioni illegali, trapianto di organi, corse illegali di cammelli<sup>86</sup>, reclutamento forzato di bambini nei conflitti armati.

Le conseguenze dello sfruttamento nelle vittime sono devastanti e, al di là delle malattie che possono materialmente contrarre, sono sconvolgenti le ferite, i maltrattamenti e i relativi danni fisici e psicologici subiti.

I trafficanti considerano le vittime prive di dignità e meritevoli di trattamenti brutali. Questi crudeli criminali confiscano i passaporti e documenti

---

<sup>86</sup> Pratica diffusa soprattutto negli Emirati Arabi Uniti dove vengono impiegati come fantini bambini venduti, rapiti e allontanati con l'inganno dalle loro famiglie e tenuti poi in stato di malnutrizione, maltrattamento, tortura.

delle proprie vittime in modo che, senza questi, non abbiano uno status legale. Per indurre l'assoggettamento, i trafficanti possono richiedere l'intervento di violenti criminali per stuprare e picchiare le vittime ripetutamente dopo l'arrivo a destinazione.

### **1.2.2. L'eziologia della tratta**

Le cause della tratta di esseri umani sono molte e complesse, frutto di un'interconnessione tra *push* e *pull factor* collegati alla domanda e offerta nel mercato del lavoro e di una combinazione di fattori economici, sociali e politici.

La povertà, bassi livelli d'istruzione e carenza di lavoro, di risorse e opportunità nei Paesi d'origine sono *push factor* e una delle principali cause della tratta di esseri umani.

L'ineguaglianza di genere determina inoltre una maggior vulnerabilità di donne e ragazze, più facilmente vittime di tratta a causa della loro inferiorizzazione e marginalizzazione.

L'aumento negli ultimi decenni dell'immigrazione femminile di donne che viaggiano da sole, senza famiglia, compagno o marito al seguito, le rende più facilmente vittime di trafficanti e criminali.

Altri fattori che contribuiscono alla diffusione di tale fenomeno sono la globalizzazione del lavoro e del mercato, legati a ostacoli posti alla migrazione legale. Persone in cerca di migliori condizioni di vita cadono nella rete di trafficanti senza scrupoli che le ingannano con la falsa promessa di aiutarle a raggiungere la destinazione desiderata.

La modernizzazione dei sistemi di viaggio, il costo ormai non troppo alto per viaggiare e l'uso di nuove tecnologie come internet, sono tra i fattori che hanno in qualche modo facilitato l'aumento della tratta di esseri umani negli ultimi

decenni. Siti web, chat room, telefoni cellulari, internet garantiscono la diffusione di informazioni in tempo immediato<sup>87</sup>.

Molte vittime, soprattutto per sfruttamento sessuale e lavorativo, sono, infatti, reclutate online. La globalizzazione ha agevolato il movimento di beni, persone e ha anche reso più rapide le comunicazioni. Zone remote del mondo sono ora integrate nell'economia globale.

Gli Stati in condizione di transizione e quei Paesi in situazione di conflitto o post-conflitto forniscono l'ambiente perfetto per lo sviluppo del fenomeno in esame. Disoccupazione, inflazione, disuguaglianze sociali sono tutte cause di trafficking soprattutto quando lo Stato non è in grado di controllare il proprio territorio e assicurare la punizione dei criminali.

Alcune calamità naturali hanno anche portato all'aumento del numero di persone vittime di tratta perché le persone e soprattutto i bambini si vengono a trovare in condizioni di grande vulnerabilità e quindi diventano facilmente esposti al rischio di finire nelle mani dei trafficanti.

Le culture o le tradizioni locali possono anch'esse contribuire a determinare situazioni che facilitano la tratta. In alcuni paesi dell'Africa, ad esempio, esiste la tradizione di affidare i bambini a famiglie benestanti che vivono nelle grandi città o in altri Stati in quanto possono così avere la possibilità di ricevere istruzione in cambio di lavoro domestico.

Allo stesso tempo i fattori di attrazione comprendono la domanda di servizi che le persone oggetto di tratta possono fornire: lavoro illegale e sfruttamento nell'economia sommersa, prostituzione forzata, sfruttamento sessuale, accattonaggio, furti e altre attività illecite. Fruttuoso sembra poi essere l'uso delle vittime di tratta per il traffico di organi.

---

<sup>87</sup> Scarpa S., *Trafficking in Human Beings: Modern Slavery*, OUP Oxford, Oxford, 2008.

I gruppi criminali hanno colto quindi le opportunità create dalla situazione ed economia globali. La tratta è ormai una delle attività illegali più redditizie anche per la semplice ragione che molte vittime sono migranti irregolari che non parlano la lingua del Paese in cui vengono portati e che non reagiscono perché hanno paura di denunciare i propri sfruttatori per ripercussioni sui propri familiari.

Il fenomeno del trafficking si sviluppa a livello transnazionale e vengono quindi violate simultaneamente leggi di diversi Paesi. Questo aspetto rende complicati i controlli da parte delle autorità competenti.

Ad aiutare la diffusione della tratta è stata poi l'assenza di un sistema di sforzi internazionalmente coordinati per affrontare da subito la minaccia emergente che ha trovato in seguito un terreno fertile e quasi privo di ostacoli per affermarsi.

La richiesta da parte del mercato di vittime di tratta da sfruttare purtroppo non manca. Sempre più datori di lavoro tendono a preoccuparsi solamente del guadagno finale e non si fanno scrupoli a impiegare vittime di tratta per incrementare il proprio profitto. Queste ultime, infatti, non vengono assunte legalmente e così lo sfruttatore non deve sostenere i costi e rincari che un inquadramento lavorativo legale presupporrebbero.

È opportuno riflettere però non solo in merito alla posizione del datore di lavoro, ma anche sui consumatori che, a volte, diventano "inconsiamente" complici dello sfruttamento: si cerca sempre più di comprare beni e prodotti a costi esigui senza preoccuparsi minimamente di come sia possibile un prezzo così ridotto. In molti casi, questo "vantaggio" è proprio dovuto allo sfruttamento della manodopera di vittime di tratta.

La tratta è quindi un fenomeno difficile da estirpare poiché produce

vantaggi finanziari per molte aziende anche legali. Le imprese nei settori agricolo, manifatturiero, delle costruzioni possono sfruttare le vittime di trafficking a cui viene assicurato, nei casi più fortunati, un misero stipendio. I datori non hanno l'obbligo di pagare assicurazioni su incidenti, tasse sulla sicurezza sociale, benefici sociali, pensioni che comporterebbero un aumento del prezzo finale del prodotto e lo renderebbero meno competitivamente attraente.

Negli ultimi decenni i controlli alla frontiera in molte aree del mondo sono stati aboliti. Accordi come il NAFTA, *North American Free Trade Agreement*<sup>88</sup>, e l'Acquis di Schengen<sup>89</sup> in Europa hanno permesso il libero movimento di merci e persone facilitando anche la tratta e il traffico di migranti. L'eliminazione dei controlli alle frontiere rispondeva agli imperativi dettati dal libero commercio.

Il sistema finanziario globale poi è entrato in crisi dal 2008 con un crollo dell'economia e un aumento della disoccupazione. Il tutto ha garantito un terreno ancora più fertile per le organizzazioni criminali dedite ad attività di tratta di persone da sfruttare nel mondo del lavoro sommerso e dalle aziende in cerca di una ripresa economica a discapito di tali individui.

---

<sup>88</sup> North American Free Trade Agreement, 32 I.L.M. 289 and 605 (1993).

<sup>89</sup> Accordo di Schengen, firmato il 14 giugno 1985 da Benelux, Francia e Germania; Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, firmata il 19 giugno 1990 e in vigore dal 26 marzo 1995; gli accordi di adesione alla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen; le decisioni del Comitato esecutivo e del Gruppo centrale.

### 1.2.3. L'iter della tratta

Non esiste un singolo modello standard con cui viene messo in pratica questo fenomeno.

I trafficanti possono essere parenti stessi della vittima, conoscenti o perfetti estranei. Le ragazze e le donne sono spesso ingannate con false promesse di carriera nella moda o promesse di lavoro. A volte sono gli stessi familiari a vendere la vittima ai trafficanti, convincendo la stessa della prospettiva positiva che ne deriverà per lei e per l'intera famiglia. Nella maggior parte dei casi comunque si ignorano le condizioni di pesante sfruttamento che attenderanno la vittima nel Paese di destinazione.

Ci sono alcuni casi, invece, in cui il soggetto in questione è a conoscenza di quali saranno le attività che dovrà compiere. Ciò che non si aspetterà saranno invece le condizioni simili alla schiavitù in cui si troverà.

In base al Protocollo di Palermo, affinché si configuri la tratta, è comunque irrilevante il consenso della vittima nei casi in cui il trafficante utilizzi almeno uno dei mezzi<sup>90</sup> elencati nella definizione di *trafficking*. Qualora siano coinvolti bambini il consenso è sempre irrilevante.

In certi casi le vittime vengono costrette ad attraversare i confini nazionali con documenti falsi. Non mancano poi casi in cui le vittime non sono immigrati illegali e sono in possesso dei documenti e il visto per l'ingresso regolare nel Paese di destinazione.

La tratta può essere di tipo transnazionale, quando prevede l'attraversamento dei confini di uno Stato, oppure si parla di tratta interna

---

<sup>90</sup> Art. 2 Protocollo di Palermo “[...] reclutamento, trasporto, 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 scopo di sfruttamento”.

quando non vi è il superamento di frontiere internazionali<sup>91</sup>. Le persone possono essere più facilmente trasportate da un posto a un altro nello stesso Stato senza necessità di falsificare i documenti o senza dover superare i controlli alla frontiera.

---

<sup>91</sup> I testi delle fonti internazionali, regionali o nazionali criminalizzano la tratta sia transnazionale sia interna. Solamente il Protocollo di Palermo prevedeva il reato nell'unico caso in cui vi fosse un attraversamento di confini tra Stati, salvo poi esplicitare nella Guida Legislativa che anche la tratta interna è perseguibile allo stesso modo di quella transnazionale.

## SEZIONE 2 - TRATTA, SCHIAVITÀ E TRAFFICO

### 2.1. La tratta e la schiavitù

La tratta è considerata come una nuova forma di schiavitù e, infatti, diversi sono gli elementi che si possono rilevare che accomunano queste due pratiche. Entrambe prevedono lo spostamento di persone, normalmente attraversando confini nazionali, allo scopo di sfruttamento. A guidare il tutto vi sono gruppi organizzati che mirano a ottenere profitti e, per fare ciò, impongono il loro controllo sulle persone che vengono quindi private della loro autonomia personale e rese vittime. Le due attività si esplicano poi attraverso pesanti violazioni di diritti umani. A rendere più evidente la connessione tra le due vi sono i diversi accordi sulla schiavitù che presentano disposizioni sulla tratta e viceversa. È inoltre ormai di uso comune la definizione di tratta come forma di schiavitù o come moderna forma di schiavitù.

Il divieto di schiavitù è riconosciuto come diritto consuetudinario, è un obbligo *erga omnes* ed è parte del diritto cogente.

La libertà dallo schiavismo è stata, infatti, uno dei primi diritti a essere riconosciuti sotto il diritto internazionale. Il divieto di schiavitù e commercio degli schiavi sono stati oggetto di molti accordi e convenzioni a partire dal diciannovesimo secolo.

In particolare, la “Dichiarazione universale dei diritti umani” e il “Patto internazionale sui diritti civili e politici” vietano la schiavitù e il commercio degli schiavi e affermano che nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o servitù.

Alcuni autori non condividono però questa idea di collegare la tratta e la

schiavitù-lavoro forzato poiché sostengono che siano pratiche distinte e da non confondere. Santoro, un qualificato studioso, ad esempio, in “Diritti umani, lavoro, soggetti migranti: procedure e forme del “neoschiavismo”<sup>92</sup> parla di neoschiavismo per identificare quel fenomeno con cui si sottopone solitamente un migrante a condizioni di lavoro disumane, che presenta aspetti diversi rispetto alla schiavitù tradizionale e alla tratta.

Della stessa linea di pensiero sono altri autori che, prendendo come riferimento il caso italiano, affermano che l’aver incluso il lavoro forzato nella tratta non sia positivo poiché non viene prestata alla prima fattispecie l’attenzione che merita, essendo catalogata all’interno del *trafficking*. In questo modo mancano, infatti, una serie di misure specifiche in grado di affrontare direttamente il lavoro forzato in modo più mirato e non semplicemente legato alla giurisprudenza e al fondo sulla tratta<sup>93</sup>.

### **2.1.2. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo sul legame tra schiavitù e tratta**

La recente giurisprudenza internazionale in merito non è elevata e dimostra che il legame tra i due concetti rimane controverso.

Nel caso *Siliadin v. France*<sup>94</sup>, la Corte europea dei diritti dell’uomo fu chiamata a pronunciarsi su una situazione di sfruttamento domestico di minore per stabilire se ciò costituisse schiavitù.

La ragazza, Siliadin, fu portata in Francia nel 1994, quando aveva quindici anni,

---

<sup>92</sup> Santoro E., “Diritti umani, lavoro, soggetti migranti: procedure e forme del neoschiavismo”, in Casadei T., *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, Giappichelli, Torino, 2012.

<sup>93</sup> Perocco F., Cillo R., “Il lavoro forzato tra gli immigrati”, in *Il divieto di tortura e altri comportamenti inumani o degradanti nelle migrazioni*, Zagato L., De Vido S., (a cura di), Cedam, Lavis (TN), 2013.

<sup>94</sup> *Siliadin v. France*, ECHR 73316/01, 26 July 2005.

insieme a una donna di origine togolese, la Signora D., che aveva promesso al padre della ragazza di mandarla a scuola in cambio di aiuto nei lavori domestici. Nella pratica la ragazza diventò una serva. In seguito fu prestata a una coppia di amici dei signori D., che le confiscarono il passaporto e la obbligarono a occuparsi di lavori domestici quindici ore al giorno, sette giorni su sette, senza alcun riposo e senza ricevere alcun compenso.

La ragazza riuscì a confidare a un vicino di casa la propria situazione e il caso fu portato quindi in tribunale, il quale incriminò i coniugi B., per aver assoggettato e aver illegittimamente ottenuto servizi non pagati da una persona vulnerabile, tenendola in condizioni lesive della dignità umana. Gli imputati furono condannati in primo grado, ma assolti in appello, non risultando condannabili in base alla legislazione francese per i reati di riduzioni in schiavitù o in servitù. Nella sentenza della Corte d'Appello di Versailles, infine, i coniugi furono riconosciuti colpevoli di aver abusato di una persona vulnerabile e alle loro dipendenze, senza retribuirle, ma venne riconosciuto che il lavoro e le condizioni di vita della ragazza non erano incompatibili con la dignità umana e i coniugi furono condannati unicamente a pagare circa quindicimila euro di danni.

Successivamente il Tribunale del lavoro condannò i coniugi a pagare circa trentamila euro alla ragazza per gli stipendi arretrati.

La giovane fece quindi ricorso alla Corte Europea dei diritti dell'uomo contro la Repubblica francese affermando che il diritto penale francese non le aveva garantito adeguata e sufficiente protezione contro lo stato servile cui era sottoposta.

Con decisione unanime, la Corte sostenne che esser privati della propria autonomia personale, anche se nel peggior dei modi, non costituisce, di per sé, una situazione di schiavitù.

La Corte ha, infatti, specificato che per "riduzione in schiavitù" si deve

intendere lo stato di una persona nei confronti della quale viene esercitato un vero e proprio diritto di proprietà, a tal punto da ridurla alla condizione di un oggetto. Per “riduzione in servitù” si intende, invece, lo stato di una persona che deve fornire servizi ad un’altra sotto coercizione ed è direttamente collegata con il concetto di “sfruttamento” e all’impossibilità, per la vittima, di cambiare la propria condizione.

Nel caso di specie, la Corte ha rilevato che non era stato agito sulla ragazza un diritto di proprietà tale da renderla pari a un oggetto, ma sussisteva il reato di riduzione in servitù, non avendo la giovane deciso di prestare i servizi per i coniugi.

Per quanto riguarda la Francia, la Corte decise di pronunciare una sentenza di condanna perché non aveva adempiuto alle obbligazioni imposte dall’art. 4 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo.

Un contributo più recente alla qualificazione del fenomeno della tratta rientrante nella fattispecie della schiavitù è sempre data dalla Corte europea dei diritti dell’uomo nel caso del 2004 *Rantsev v. Cyprus and Russia*<sup>95</sup>.

La Corte dovette decidere se il sistema di intervento di Cipro e Russia in un caso sospetto di tratta di una ragazza russa emigrata regolarmente ma poi costretta a prostituirsi e trovata morta in circostanze non chiare, violasse gli obblighi di tali Stati in base all’art. 4 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> *Rantsev v Cyprus and Russia*, ECHR 25965/04, 7 January 2010.

<sup>96</sup> Cipro e Russia, anche se non direttamente responsabili della morte della ragazza, vennero ritenuti colpevoli di aver violato gli obblighi legati ai diritti umani e, in particolare, Cipro per violazione del diritto alla vita (art. 2) nella parte in cui prevede di dover effettuare indagini ufficiali efficaci per decessi violenti o sospetti; della proibizione della schiavitù e del lavoro forzato (art. 4) poiché Cipro, seppur conforme alle disposizioni del Protocollo di Palermo, non aveva una politica per l’immigrazione e quindi non era in grado di contrastare la tratta; la ragazza non ha quindi potuto godere di una protezione adeguata dallo sfruttamento di cui era vittima. La Corte ha ritenuto che Cipro avesse violato inoltre il diritto alla libertà

La Corte affermò che la tratta di persone si basa sull'esercizio di poteri legati al diritto di proprietà, usando l'essere umano come un mero bene da comprare, vendere e sfruttare con l'uso di violenza e minacce alle vittime che vivono e lavorano in condizioni miserabili. La Corte descrive la tratta come una forma moderna del "vecchio" commercio di schiavi.

La Corte non si è specificatamente pronunciata sulla questione se la tratta sia schiavitù, limitandosi a dichiarare che la prima, in base alla definizione dell'art. 3 (a) del Protocollo di Palermo e l'art. 4(a) della Convenzione di Varsavia, rientra nei casi dell'art. 4 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

### **2.1.3. La tratta e la schiavitù nei recenti strumenti internazionali**

In base alla definizione di tratta del Protocollo di Palermo si può comunque notare che la schiavitù sia identificata come uno degli scopi per i quali una persona può essere resa vittima di tratta. I tipi di sfruttamento più "tradizionali" legati alla tratta, per sfruttamento sessuale e lavoro forzato, sono identificati in modo separato dalla schiavitù e pratiche simili, desumendo che siano distinte. Da quanto riportato si rileva quindi che l'aver incluso la schiavitù e pratiche simili nella definizione di tratta sia una chiara prova dell'importante legame tra i due concetti.

La Convenzione di Varsavia fornisce un ulteriore chiaro legame tra schiavitù e tratta poiché nel preambolo viene specificato che la tratta può

---

e sicurezza (art. 5) nella misura in cui la ragazza era stata trattenuta in modo illegittimo dalle forze dell'ordine ciprote.

La Russia è stata, invece, ritenuta responsabile di non aver disposto misure idonee a identificare persone responsabili del reclutamento della ragazza in territorio russo, in violazione quindi dell'art. 4 sotto il profilo dell'obbligo procedurale.

condurre alla schiavitù stessa.

Nella Carta di Nizza, infine, il legame tra le due pratiche può essere ravvisato all'art. 5, intitolato "divieto di schiavitù", che comprende uno specifico divieto di tratta di esseri umani.

## **2.2. Tratta di persone o traffico di migranti?**

Nel linguaggio comune le espressioni tratta di esseri umani (*trafficking in human beings*) e traffico di migranti (*smuggling of migrants*) non sono ben distinte a causa di un loro uso improprio che le porta a essere erroneamente impiegate come sinonimi.

La "Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale" è, infatti, integrata, come già specificato, da tre Protocolli addizionali, due dei quali sono relativi rispettivamente alla tratta di persone e al traffico di migranti via terra, mare e aria. In base a quest'ultimo: "«traffico di migranti» indica 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."<sup>97</sup>

Attraverso l'analisi delle definizioni di tratta (*trafficking*) e traffico (*smuggling*), si può notare come i due siano fenomeni distinti e comprendono attività illecite differenti.

Nella pratica però non è così semplice distinguere i due reati, anche perché, talvolta, situazioni che nascono come traffico di migranti possono successivamente sconfinare e trasformarsi in tratta, con relativo sfruttamento

---

<sup>97</sup> Art. 3(a) del Protocollo sul traffico.

delle vittime.

Secondo alcuni autori<sup>98</sup>, ci sono certi elementi che ci aiuterebbero a differenziare le due attività.

Per quanto riguarda il traffico di migranti, il bene giuridico violato è l'ordine e la sicurezza dello Stato, la relazione fra trafficante e straniero termina non appena quest'ultimo viene portato a destinazione nel luogo scelto dal migrante stesso che è generalmente privo dei documenti regolari per l'ingresso legale. Il fine degli autori di tale reato è economico e l'uso della violenza è solamente legato a garantire l'effettivo arrivo a destinazione.

Nella tratta sono invece lesi i diritti umani della vittima. Il rapporto tra questa e gli autori del reato continua anche dopo esser giunti a destinazione poiché lo scopo è lo sfruttamento. La vittima si trova in posizione di passività ed è indotta alla sottomissione attraverso la violenza.

Un altro elemento da tenere in considerazione per distinguere le due pratiche è il "profitto" che nel caso del traffico di migranti deriva direttamente dal trasporto dello straniero, mentre nella tratta deriva dallo sfruttamento in sé.

È molto importante comunque ricordare che spesso le differenze tra le due fattispecie sono minime. Molte volte il trafficante diventa uno sfruttatore a tutti gli effetti e il migrante viene consegnato nelle mani di reti criminali attive nella tratta di persone.

A rendere tutto ciò maggiormente possibile è la condizione di irregolarità in cui si viene a trovare il migrante non appena giunge nel Paese di destinazione. Questa situazione di illegalità lo induce infatti a essere in una posizione di particolare vulnerabilità che può far cadere lo stesso nella rete della tratta.

---

<sup>98</sup> Beccucci S., "Mercati criminali fra arcaismo e modernità", in Beccucci S., Massari M., "Globalizzazione e criminalità", Laterza, Roma-Bari, 2003.

Con l'aumento, soprattutto negli ultimi anni, dei flussi migratori diretti principalmente in Europa, gli Stati hanno inasprito le norme sull'immigrazione andando a criminalizzare la condizione stessa di clandestinità. Queste limitazioni imposte dagli Stati hanno però ottenuto l'effetto contrario rispetto a quanto si auspicavano. I migranti, infatti, arrivano in numero sempre maggiore. La differenza va rilevata nel fatto che l'unico modo che queste persone trovano per entrare è quello irregolare, affidandosi a reti criminali che si occupano del traffico di migranti e che garantiscono loro l'attraversamento illegale dei confini.

Questo aspetto rende piuttosto chiaro il motivo dell'aumento esponenziale dei casi di *smuggling* negli ultimi anni.

È chiaro come questa forte attenzione al contrasto all'irregolarità e quindi al traffico di migranti porta gli Stati a focalizzare i loro sforzi principalmente nella "caccia all'irregolare", senza preoccuparsi del fatto che tra i clandestini ci possano essere "nascoste" anche vittime di tratta.

Per tali ragioni la comunità internazionale sta insistendo sull'importanza della corretta identificazione delle vittime di questi reati, dal cui esito dipenderanno una serie di diritti specifici.

## SEZIONE 3 – TRATTA, UNA VIOLAZIONE DI DIRITTI UMANI

### 3.1. Tratta come violazione di diritti umani

Le Nazioni Unite hanno permesso lo sviluppo di programmi, accordi e convenzioni a favore della tutela dei diritti umani. L'art. 1 della Carta delle Nazioni Unite<sup>99</sup>, adottata a San Francisco il 26 giugno 1945, stabilisce che l'Onu ha come obiettivi il mantenimento della pace e sicurezza internazionali, la promozione del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali di tutte le persone senza distinzione alcuna per motivi di razza, sesso, lingua e religione.

Le Nazioni Unite si basano dunque su tre pilastri: lo sviluppo, la pace e la sicurezza e i diritti umani<sup>100</sup>. L'art. 55 della Carta stabilisce poi che le Nazioni Unite sono tenute ad assicurare il rispetto e l'osservanza dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

È importante impostare un discorso sui diritti umani poiché è impossibile prescindere da un approccio che considera il fenomeno della tratta di esseri umani come una grave violazione di questi.

Lo sfruttamento di persone allo scopo di ottenere guadagni e profitti ha una lunga storia, che ha origine ancora prima della nascita del moderno sistema dei diritti umani. Solamente negli ultimi decenni, tuttavia il problema della tratta è emerso come una tra le principali preoccupazioni della comunità internazionale.

Dopo aver mosso i primi passi per approntare una legislazione di contrasto a tale fenomeno, un approccio centrato sui diritti umani della vittima

---

<sup>99</sup> Adottata a conclusione della Conferenza delle Nazioni Unite. Entrò in vigore il 24 ottobre 1945.

<sup>100</sup> affermato anche dall'ex Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan nel suo rapporto "In larger freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All", UN Doc A/59/2005, 21 March 2005, n. 16-17.

è stato preso come punto di riferimento nel definire norme, programmi e politiche.

La tratta è qualificata quindi come una questione relativa al diritto internazionale dei diritti umani ancora prima di essere un problema legato al tema delle migrazioni o del crimine organizzato transnazionale.

Il diritto internazionale proibisce certe pratiche associate alla tratta, comprendendo la servitù per debito, il lavoro forzato, lo sfruttamento del lavoro minorile, lo sfruttamento sessuale dei minori, i matrimoni forzati e precoci, la prostituzione forzata e lo sfruttamento di questa.

Relativamente alla tratta, anche il divieto di tortura, identificato come una regola di diritto consuetudinario internazionale, è stato invocato dagli organi internazionali di protezione dei diritti umani<sup>101</sup>.

Considerare la tratta come una violazione di diritti umani obbliga gli Stati ad attivarsi per contrastare il fenomeno e proteggere le vittime. I diritti umani di queste devono essere la bussola a guida di tutti gli sforzi e azioni di protezione, assistenza e contrasto a tale reato.

Rendere una priorità la protezione dei diritti umani non comporta la perdita di importanza di altri obiettivi, ma significa che questi siano sempre presi in considerazione e garantiti.

Vista la vastità dei diritti potenzialmente compromessi dal reato di tratta, non deve quindi sorprendere come anche molti organi di protezione dei diritti umani si occupino in qualche modo del *trafficking*. Il tema della tratta delle

---

<sup>101</sup> Il Relatore Speciale sulla Tortura ha affermato che le vittime di tratta sono spesso emarginate, costrette e forzate a lavorare per lunghi periodi e sottoposte a trattamenti di violenza fisica e mentale considerabili come tortura o trattamenti crudeli, inumani e degradanti, UN General Assembly, Human Rights Council, A/HRC/7/3, 15 January 2008, para. 53.

donne e dei fanciulli è un argomento quasi all'ordine del giorno, ad esempio, per il Comitato dei diritti del fanciullo e il Comitato sull'eliminazione della discriminazione contro le donne.

Per seguire questa linea d'intervento è fondamentale comprendere quali siano i principali diritti umani violati delle vittime di tratta:

- il diritto a non esser discriminati a causa di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica, origine nazionale o sociale, proprietà, nascita, altro status
- diritto alla vita
- diritto a libertà e sicurezza
- diritto di accesso alla giustizia, uguaglianza davanti a essa e a un equo processo
- diritto a non esser sottoposti a schiavitù, servitù, lavoro forzato o servitù per debito
- diritto alla libertà dalla schiavitù nei conflitti armati
- diritto a non esser sottoposti a tortura e/o trattamenti crudeli, inumani o degradanti
- diritto a esser libero dalla violenza di genere
- diritto di associazione
- diritto alla libertà di movimento
- diritto a godere dei più alti standard accessibili di salute fisica e mentale
- diritto a eque e favorevoli condizioni lavorative
- diritto a un adeguato standard di vita
- diritto a sicurezza sociale
- diritto a non essere venduti, commerciati o promessi in matrimonio.

Il divieto di schiavitù, di discriminazioni razziali, di tortura sono riconosciuti come norme di diritto cogente (*jus cogens*) e ciò significa che tutti gli Stati non possono in alcun modo derogarvi, indipendentemente dall'aver o meno ratificato convenzioni che li sanciscono.

Gli obblighi in capo agli Stati e i diritti umani sono due facce della stessa medaglia. Entrambi derivano, infatti, dal diritto internazionale. Gli Stati hanno innanzitutto l'obbligo di rispettare quanto stabilito dal diritto cogente e consuetudinario e inoltre da quanto sancito dai trattati di cui fanno parte e, nel caso degli obblighi relativi alla tratta, dagli accordi che si occupano di diritti umani, schiavitù, lavoro forzato e minorile, i diritti delle donne, dei fanciulli, dei migranti.

Il primo passo per assicurare i diritti umani di una vittima di tratta è la corretta identificazione del suo status di persona lesa da questo grave crimine. Solamente in questo modo potranno esserle fornite protezione, sostegno e assistenza. A riguardo il magistrato David Mancini sostiene infatti che: "Emerge in tutta la sua rilevanza la tematica centrale dell'identificazione della vittima, cioè riuscire a capire quando ci troviamo in presenza di una vittima di tratta o altre forme di grave sfruttamento, di un reato in cui sono in gioco i diritti fondamentali di una persona"<sup>102</sup>.

Il rischio cui si incorre è di criminalizzare la persona per qualche reato commesso in realtà perché obbligata a causa della condizione di sottomissione. Il rischio poi di essere scambiati per "semplici" migranti irregolari è molto alto, soprattutto quando si stanno attraversando Paesi di transito o quando si arriva nel Paese di destinazione. Le vittime sono spesso

---

<sup>102</sup> Mancini D., "Tratta di persone a scopo di sfruttamento lavorativo: quadro normativo, applicazione e prospettive" in Carchedi F., Dolente F. (a cura di), *Right Job, Lavoro senza diritti Tratta e sfruttamento lavorativo degli immigrati a Roma e nel Lazio*, Sviluppo Locale Edizioni, Roma, 2011.

perseguite penalmente per aver violato le regole sull'ingresso legale nello Stato in questione, per lavorare in modo illegale o per essere coinvolte nella prostituzione.

Criminalizzare una vittima rappresenta a sua volta una grave violazione dei suoi diritti fondamentali. È quindi necessario prestare particolare attenzione a questa fase dell'identificazione. Lo Stato in cui viene identificata una vittima di tratta ha l'obbligo di fornire a essa aiuto e protezione.

In generale la vittima di tratta ha innanzitutto diritto a vedersi protetta da un'ulteriore situazione di sfruttamento. Come, infatti, affermato dalla Corte di Strasburgo nel caso *Cyprus and Russia*, lo Stato può essere condannato per non essersi dotato di adeguate misure e programmi allo scopo di contrastare il fenomeno della tratta.

Ritengo opportuno fare una piccola riflessione sul termine stesso di "vittima", una parola che sicuramente incide su come ci si rivolgerà a essa. La stessa Organizzazione Internazionale per le Migrazioni – OIM segnalava, nell'*Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking*<sup>103</sup>, che il termine può generare l'idea di una sorta di impotenza, piuttosto che di una resilienza della vittima, ma ciò non toglie che, essendo coinvolta nella tratta la sfera dei diritti umani, la parola "vittima" indica una persona che ne ha subito una violazione ed ha quindi diritto a protezione e assistenza. È quindi certamente importante riconoscere la condizione di vittima, ma si deve evitare di adottare un atteggiamento di vittimizzazione e agire piuttosto in un'ottica di *empowerment* della stessa affinché possa godere pienamente dei diritti che le erano stati negati.

---

<sup>103</sup> IOM, *Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking*, 2007, consultabile all'indirizzo: [http://publications.iom.int/system/files/pdf/iom\\_handbook\\_assistance.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/iom_handbook_assistance.pdf)

### 3.2. I diritti umani dei non-cittadini

Il non-cittadino è colui che non gode della cittadinanza dello Stato in cui è presente. All'interno della categoria dei "non-cittadini" sono compresi i migranti, le loro famiglie, i richiedenti asilo, i rifugiati, gli apolidi e le vittime di tratta.

Per quanto riguarda le persone offese dal reato di *trafficking*, ad eccezione delle situazioni di tratta interna, le violazioni avvengono, infatti, al di fuori dal Paese di origine o normale residenza della vittima.

Il diritto internazionale e i trattati sui diritti umani stabiliscono che i diritti umani internazionali si applicano a qualsiasi individuo all'interno della giurisdizione di uno Stato, indipendentemente dal fatto che il soggetto sia o meno cittadino di detto Stato. Tutte le persone sono, infatti, titolari dei diritti umani, non in virtù di qualche elemento che le caratterizza, ma per la condizione stessa di essere umano.

Nonostante quanto affermato, gli Stati tendono a utilizzare un trattamento diverso per i non-cittadini.

In Italia, ad esempio, la Corte Costituzionale<sup>104</sup> aveva, in tempi non recenti, distinto tra eguale titolarità dei diritti fondamentali, che è sempre garantita allo straniero (non-cittadino) e diverso godimento di tali diritti. Quest'ultimo aspetto non può essere comunque deciso in modo arbitrario, ma deve essere ragionevolmente giustificabile e avere un obiettivo legittimo e proporzionale. L'avvocato Ferrero, in "La tutela contro le discriminazioni" nel volume a cura di Paolo Morozzo della Rocca "Immigrazione, asilo e cittadinanza - discipline e orientamenti giurisprudenziali" riporta che il giudice delle leggi ha anche recentemente sottolineato che "l'eventuale distinzione tra i

---

<sup>104</sup> Corte Cost., sent. 104/69.

cittadini e stranieri nell'esercizio dei diritti inviolabili dell'uomo, si fonda anche sulla mancanza dello straniero di un legame ontologico con la comunità nazionale, e quindi di un nesso giuridico costitutivo con lo Stato italiano"<sup>105</sup>.

### **3.3. I diritti umani delle vittime di tratta appartenenti a gruppi vulnerabili**

Il diritto internazionale dei diritti umani riconosce che certi gruppi di persone, ritenuti vulnerabili, richiedono maggiore protezione e attenzione, soprattutto coloro che sono discriminati per questioni di razza, sesso, lingua, religione o altre motivazioni.

#### **3.3.1 Le donne**

La tratta di persone è un fenomeno in cui le principali vittime sono le donne. Ricordare questo aspetto non significa minimizzare il coinvolgimento anche degli uomini come vittime, ma riconoscere che le violazioni di diritti umani basate sul genere e, soprattutto nei confronti di donne e ragazze, sono una delle principali cause della tratta.

Il fenomeno in esame è una forma di violenza contro le donne e quindi implica una violazione della norma che proibisce la disuguaglianza e la discriminazione basate sul sesso.

Discriminazione contro le donne, secondo quanto sancito nella "Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di

---

<sup>105</sup> Ferrero M., "La tutela contro le discriminazioni", in Morozzo della Rocca P., *Immigrazione, asilo e cittadinanza - discipline e orientamenti giurisprudenziali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2015, p. 353.

tutte le forme di discriminazione contro le donne” all’art.1, “indica ogni distinzione, esclusione o limitazione effettuata sulla base del sesso e che ha l’effetto o lo scopo di compromettere o nullificare il riconoscimento, il godimento o l’esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato civile e sulla base della parità dell’uomo e della donna, dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel settore politico, economico, sociale, culturale, civile, o in ogni altro settore.”<sup>106</sup>

Le discriminazioni verso il sesso femminile non fanno altro che incrementare il rischio per esse di diventare vittime.

Oltre allo sfruttamento a cui sono sottoposte donne e ragazze vittime di questo grave reato, non bisogna dimenticare le altre conseguenze a cui vanno incontro: dallo stupro al matrimonio forzato, dalla gravidanza indesiderata o forzata all’interruzione della stessa, oltre al rischio altissimo di contrarre malattie a trasmissione sessuale, come HIV e AIDS.

In questa prospettiva di “genere” è importante ricordare che diversi strumenti internazionali assicurano alle donne il diritto a non essere in alcun modo discriminate in base al loro genere, a non subire violenza di genere, a sposarsi liberamente e con il proprio pieno consenso e hanno il diritto a non essere sfruttate nella prostituzione forzata.

### **3.3.2. I bambini**

Il diritto internazionale dei diritti umani si applica a tutte le persone senza distinzione e i bambini sono ovviamente inclusi.

I minori, per la loro particolare situazione di vulnerabilità, devono essere

---

<sup>106</sup> Art. 1, CEDAW.

trattati separatamente dagli adulti vittime di tratta, in termini di leggi, politiche e programmi.

Un approccio alla tratta attento alla particolare situazione dei bambini è condiviso dal diritto internazionale dei diritti umani che riconosce esplicitamente la posizione particolare di questi e assicura loro diritti speciali. Ciò significa che uno Stato non può considerare questioni relative al controllo dell'immigrazione o all'ordine pubblico quando si ha a che fare con un minore vittima di tratta.

Il diritto internazionale dei diritti umani impone importanti ulteriori responsabilità agli Stati quando si tratta di identificare minori vittime di tratta, garantendone la sicurezza immediata e a lungo termine e il benessere.

Il principio da tenere sempre in considerazione nei confronti di bambini vittime di tratta è contenuto nella "Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza" che stabilisce che gli interessi dei minori devono essere sempre considerati di primaria importanza.

Il Protocollo alla Convenzione, "Protocollo opzionale concernente la vendita, la prostituzione e la pornografia rappresentante bambini" ribadisce il principio dell'interesse superiore del minore e impone obblighi aggiuntivi specifici per gli Stati parte in relazione ad atti che sono spesso associati con la tratta di bambini.

I diritti umani particolarmente rilevanti in relazione al fanciullo si trovano nella succitata Convenzione e, in particolare:

- art. 2: diritto di protezione contro tutte le forme di discriminazione
- art. 3: il rispetto dell'interesse superiore del fanciullo
- art. 7 c1, art. 8: diritto alla nazionalità e identità
- art. 11: divieto di spostamenti e non-ritorni illeciti di fanciulli all'estero
- art. 12: diritto alla libertà di espressione

- art. 32: protezione del fanciullo dallo sfruttamento economico e da lavori rischiosi o che mettano a rischio la sua educazione, salute, sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale
- art. 34: protezione da sfruttamento sessuale e violenza sessuale
- art. 35: protezione dal rapimento, vendita o tratta
- art. 36: protezione contro ogni altra forma di sfruttamento
- art. 39: obbligo di promuovere il riadattamento fisico e psicologico e il reinserimento sociale dei fanciulli vittime.

I bambini sono considerati vulnerabili, non solo per la loro particolare condizione, ma anche per l'alto rischio che li espone a diventare vittime di tratta. È proprio per questa ragione che deve essere rivolta loro un'attenzione maggiore. È, infatti, inoltre prevista la "presunzione di età" e ciò significa che nel caso ci fosse il dubbio che un soggetto sia o meno minore, ne si dovrà presumere la minore età.

### **3.3.3. I richiedenti asilo e rifugiati**

Rifugiati, richiedenti asilo e sfollati hanno tutti il diritto alla tutela dei loro diritti umani fondamentali, nonché a ulteriori protezioni legati al loro status.

Il diritto internazionale, relativamente ai rifugiati mira a fornire un certo grado di protezione legale per le persone che sono state costrette a fuggire dai loro Paesi di origine a causa di una persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione

politica<sup>107</sup>.

Le vittime di tratta che hanno anche lo status di rifugiato sono titolari di una serie di diritti e protezioni fornite loro per le due condizioni che li caratterizzano.

Tutti hanno diritto a cercare asilo dalle persecuzioni, come sancito dalla Convenzione di Ginevra del 1951 ed è ormai chiaro che le richieste di asilo non possono e non devono essere giudicate in base al modo attraverso cui il richiedente sia entrato nel Paese. Coloro che quindi hanno fatto ingresso illegalmente nel territorio dello Stato o in qualità di vittime di tratta hanno diritto a chiedere protezione internazionale.

Gli stessi Protocollo di Palermo all'art. 14<sup>108</sup> e Convenzione di Varsavia all'art. 40<sup>109</sup>, riconoscono la possibilità per le vittime reali o potenziali di tratta di vedersi riconosciuto lo status di rifugiato.

Una questione molto complessa è legata al fatto di considerare o meno l'essere vittima di tratta come una motivazione sufficiente per ottenere lo status di rifugiato. Ancora più di rilievo è determinare se la sola paura di diventare vittime di tratta possa di per sé costituire una base valida per l'asilo.

Per essere riconosciuta come rifugiata la persona deve avere un timore fondato di persecuzione, come già presentato nel capitolo precedente.

---

<sup>107</sup> Convenzione di Ginevra, 28 luglio 1951.

<sup>108</sup> Art. 14 c1, Protocollo di Palermo: "Nessuna disposizione del presente Protocollo pregiudica i diritti, gli obblighi e le responsabilità degli Stati ed individui ai sensi del diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani e, in particolare, laddove applicabile, la Convenzione del 1951 e il Protocollo del 1967 relativi allo Status dei Rifugiati e il principio di non allontanamento."

<sup>109</sup> Art. 40 c4, Convenzione di Varsavia: "Nessuna disposizione della presente Convenzione incide sui diritti, gli obblighi e le responsabilità degli Stati e degli individui in virtù del diritto internazionale, ivi compreso il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale relativo ai diritti dell'uomo e in particolare, laddove applicabile, della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 relativi alla status di rifugiati e al principio del non- rimpatrio (*non refoulement*) ivi stabilito."

Una richiesta di protezione internazionale da parte di una vittima o potenziale vittima di tratta può sorgere da diverse circostanze. La vittima può, ad esempio, essere stata trafficata al di fuori del suo Paese, esser scappata dai propri sfruttatori, essere scappata in altro Paese in cerca proprio di protezione internazionale. Una vittima potenziale può essere scappata per una minaccia di tratta.

Per essere considerata rifugiata in base a questi scenari, la persona deve avere il timore fondato di esser perseguitata per una o più delle motivazioni indicate dalla Convenzione di Ginevra.

Le forme di sfruttamento legate all'esperienza di tratta come rapimento, incarcerazione, stupro, riduzione in schiavitù, prostituzione forzata, lavoro forzato, danni fisici, costituiscono serie violazioni di diritti umani che generalmente sono considerate come persecuzioni.

Le persone che sono state vittime di tratta possono aver paura di vessazioni dovute all'esperienza stessa e diventare oggetto di discriminazioni o vendette da parte dei trafficanti. Essere nuovamente ridotti vittime di tratta costituisce persecuzione a tutti gli effetti.

La tratta di donne e ragazze per prostituzione forzata o sfruttamento sessuale è una forma di violenza di genere che può esser considerata persecuzione in base alla definizione di rifugiato.

In sintesi, una vittima di questo grave reato può richiedere comunque la protezione internazionale, ma riceverà una risposta affermativa solamente qualora abbia un fondato timore di persecuzione basato su una delle ragioni contenute nella definizione della Convenzione di Ginevra e qualora il proprio Paese di origine non voglia o non sia in grado di fornire adeguata protezione.

### 3.4. Considerazioni

In base a quanto esplicitato si comprende come la protezione dei diritti umani delle vittime di tratta di esseri umani sia un aspetto da cui non è possibile prescindere per poter contrastare adeguatamente il fenomeno.

Per tali ragioni la Comunità Internazionale ha, sin da subito, cercato di impostare tutte le azioni di intervento e contrasto al *trafficking* seguendo l'ottica della tutela dei diritti umani.

I principali strumenti normativi internazionali sulla tratta, che saranno meglio analizzati nella prossima sezione, hanno quindi messo in rilievo l'importanza di questo aspetto e contengono misure indirizzate in tal senso. È infatti internazionalmente condivisa l'idea secondo cui, ai fini di una lotta efficace alla tratta di esseri umani, non si possa tralasciare l'ambito fondamentale della tutela e protezione dei diritti umani delle vittime.

## SEZIONE 4 – GLI STRUMENTI DI CONTRASTO ALLA TRATTA DI ESSERI UMANI: PROTOCOLLO DI PALERMO, CONVENZIONE DI VARSAVIA, DIRETTIVA 2011/36/UE

### 4.1. L'importanza degli strumenti di contrasto alla tratta

Il Protocollo di Palermo ha il merito di aver fornito una definizione completa del fenomeno di tratta di esseri umani ed essere uno dei primi strumenti a dotarsi di una sezione riservata interamente alla tutela delle vittime prevedendo una protezione dei loro diritti garantiti a tutte le persone in base alla “Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo” e al “Patto sui diritti civili e politici”, nonché assicurarne l’esercizio.

La definizione di tratta che viene data all’art. 3 del Protocollo ha però creato qualche dibattito relativamente alla questione del consenso, facendo alla fine prevalere la scelta di considerarlo irrilevante solamente se uno dei mezzi elencati nella definizione fosse usato per convincere una vittima adulta. La direttiva 2011/36/UE si pronuncia in egual modo su questo aspetto.

Va notato che la questione del consenso è comunque ininfluenza per alcuni Stati, tra cui l’Italia, dove è stabilito che i diritti soggettivi come la libertà personale sono considerati indisponibili, intrasmissibili tali che il soggetto non può in alcun modo rinunciare.

La Convenzione di Varsavia è diventata un nuovo importante punto di riferimento in quanto è riuscita a migliorare alcuni aspetti tralasciati dal Protocollo e a dare effettivo rilievo all’ambito della protezione delle vittime. Per la sua stesura era stato, infatti, creato un Comitato composto da esperti nominati da ognuno dei 47 Stati membri del Consiglio d’Europa e da due

esperti nominati dal Segretario Generale, con il compito di focalizzare la propria attenzione sui diritti umani delle vittime di tratta e sull'uguaglianza di genere, definendo un quadro per la protezione e assistenza, per la prevenzione, la criminalizzazione degli autori del reato e per la cooperazione internazionale. Per fare ciò era fondamentale tenere in considerazione gli strumenti internazionali e regionali già esistenti sul tema e, in particolare, il Protocollo di Palermo. La definizione di tratta di persone contenuta in quest'ultimo venne, infatti, adottata anche dalla Convenzione del Consiglio d'Europa e si trova al suo art. 4.

In generale, tutti i tre strumenti, esaminati in questo paragrafo, sono stati creati allo scopo di contrastare la tratta di esseri umani, punire i trafficanti e proteggere le vittime di questo grave crimine.

La Convenzione del Consiglio d'Europa nasce, però, per rispondere nel modo più completo possibile al problema della tratta di esseri umani e ha un valore aggiunto rispetto al Protocollo di Palermo poiché ha saputo migliorarne alcuni aspetti, aggiungendo anche disposizioni fondamentali per il contrasto al *trafficking*, prestando particolare attenzione alla protezione delle vittime.

Partendo, infatti, dalla stessa definizione di tratta che ne dà il Protocollo di Palermo, viene chiarito l'ambito di applicazione per il reato sia a livello nazionale, sia transnazionale e in riferimento a un crimine commesso da singoli o da un gruppo criminale organizzato.

Per quanto riguarda il principio di non discriminazione, se nel Protocollo di Palermo questo è solamente citato in modo generale senza distinguere le varie tipologie, la Convenzione invece menziona quelle basate "sul sesso, sulla razza, sul colore, sulla lingua, sulla religione, sulle opinioni politiche o di altro genere, sulle origini nazionali o sociali, sull'appartenenza ad una minoranza nazionale, sulla ricchezza, sulla nascita o su qualsiasi altro tipo di

condizione<sup>110</sup>". L'art. 2 della Dichiarazione universale dei diritti umani, l'art. 2(1) del Patto sui diritti civili e politici e l'art. 2(2) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali sanciscono anch'essi tale principio, senza però fare anche riferimento alla discriminazione per l'"appartenenza a una minoranza nazionale".

La definizione di tratta che viene data all'art. 2 dalla direttiva 2011/36/UE, mantiene le stesse caratteristiche dell'art. 3 del Protocollo di Palermo e art. 4 della Convenzione di Varsavia, indicando come tratta: "il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento<sup>111</sup>."

Viene poi specificato che per "sfruttamento" si comprende lo "sfruttamento della prostituzione o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati tra cui accattonaggio, schiavitù, sfruttamento di attività illecite o prelievo di organi"<sup>112</sup>.

Anche in base alla direttiva, il reato di tratta si configura indipendentemente dal carattere transnazionale o interno del fenomeno e le condotte criminalizzate sono quelle agite sia da soggetti singoli sia da gruppi organizzati.

---

<sup>110</sup> Art. 3 Convenzione di Varsavia.

<sup>111</sup> Art. 2, direttiva 2011/36/UE.

<sup>112</sup> Art. 2 c3, direttiva 2011/36/UE.

## 4.2. Gli aspetti penali

La disposizione di cui all'art. 4 del Protocollo, che prevede l'applicazione dello stesso alla prevenzione, alle attività di indagine e al perseguimento dei reati stabiliti ai sensi dell'art. 5<sup>113</sup>, solo se di natura transnazionale e che coinvolgano un gruppo criminale organizzato, nonché alla tutela delle vittime di tali reati, è stata al centro di un ampio dibattito.

Esperti internazionali rilevarono che in questo modo, se il Protocollo restringe la tratta criminalizzando solo il crimine transnazionale commesso da gruppi criminali organizzati, gli Stati dovrebbero adottare una legislazione nazionale che combatta sia la tratta interna sia quella transnazionale commesse da singoli o gruppi.

Attualmente, le previsioni della Convenzione sulla criminalità organizzata transnazionale e del Protocollo di Palermo richiedono che il reato di tratta sia previsto dal diritto interno degli Stati parte indipendentemente dalla sua natura transnazionale o dal coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato, come specificato anche dalla Guida Legislativa<sup>114</sup>.

Secondo tale Protocollo, quindi gli Stati parte hanno l'obbligo di prevedere nel loro ordinamento interno il reato di tratta in base alla definizione che viene data all'art. 3.

Gli Stati parte hanno la facoltà di stabilire quali pene prevedere nei confronti degli autori di tale reato, ma devono assicurare che le sanzioni adottate in base al proprio diritto interno prendano in considerazione e siano

---

<sup>113</sup> Art. 5, Protocollo di Palermo: "Ogni Stato Parte adotta le misure legislative e di altro tipo necessarie per conferire il carattere di reato: a) fatti salvi i concetti fondamentali del suo ordinamento giuridico, al tentativo di commettere un reato determinato ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo; b) alla partecipazione, in qualità di complice, ad un reato determinato ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo; c) all'organizzare o dirigere altre persone nella commissione di un reato determinato ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo."

<sup>114</sup> Part 2 - Legislative Guide For The Protocol To Prevent, Suppress And Punish Trafficking In Persons, Especially Women And Children (Trafficking In Persons Protocol).

proporzionate alla gravità del reato in oggetto.

La Convenzione di Varsavia ha risolto direttamente il problema specificando che quanto viene in essa sancito si applica inequivocabilmente a qualsiasi forma di tratta di persone, nazionale o transnazionale, connessa o meno con il crimine organizzato<sup>115</sup>. Questo aspetto che mancava nel Protocollo di Palermo era stato poi risolto tramite Guida Legislativa.

La direttiva europea mantiene la stessa linea della Convenzione di Varsavia.

Tutti gli strumenti in esame stabiliscono che gli obblighi di criminalizzazione comprendono sia le persone fisiche sia le persone giuridiche.

Il Protocollo prevede all'art. 5 la criminalizzazione anche dei tentativi di commissione del reato di tratta, la partecipazione come complici nel reato, l'organizzare o dirigere altre persone nel commettere il reato.

Questo aspetto viene ovviamente ripreso dalla Convenzione di Varsavia che afferma, infatti, al suo art. 18 che gli atti elencati dall'art. 4 costituiscono reato di tratta qualora siano commessi intenzionalmente.

L'articolo successivo della stessa introduce un nuovo reato che non era contemplato nel Protocollo di Palermo e che manca anche nella direttiva, prevedendo che gli Stati definiscano il "Reato di utilizzo dei servizi di una vittima"<sup>116</sup>. Gli Stati parte devono quindi criminalizzare il comportamento di coloro che si avvalgono dei servizi che sono oggetto di sfruttamento in base alla definizione di tratta e qualora siano consapevoli che il soggetto in questione sia vittima di questa. In conformità alla disposizione devono essere puniti tutti coloro che impiegano e sfruttano persone vittime di tratta e quindi, ad esempio,

---

<sup>115</sup> Art. 2, Convenzione di Varsavia.

<sup>116</sup> Cfr. art. 19 Convenzione di Varsavia. Con l'espressione "utilizzo dei servizi di una vittima" si intende l'uso dei servizi oggetto di sfruttamento, qualora il soggetto sia consapevole che la persona che impiega è una vittima di tratta di esseri umani.

i clienti di prostitute, i proprietari di piantagioni dove vengono obbligati a lavorare minori, i beneficiari del trapianto di organi e tessuti “donati” da vittime di *trafficking*.

Gli Stati sono invitati ad adottare tale disposizione, conformemente al proprio diritto interno, al fine di scoraggiare le richieste di servizi prestati da vittime di tratta. L'unico elemento difficile da dimostrare è la piena consapevolezza dell'utilizzatore dello star sfruttando una vittima.

La Convenzione considera poi come reato le condotte commesse intenzionalmente e collegate alla tratta per “fabbricare un documento di viaggio o d'identità falso; procurare o fornire tale documento; trattenere, sottrarre, alterare, danneggiare o distruggere il documento di viaggio o di identità di un'altra persona<sup>117</sup>”.

Le aggravanti stabilite da questa e condivise dalla direttiva sono: la deliberata o negligente messa in pericolo della vita della vittima, la commissione del reato nei confronti di minore o da parte di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni o nell'ambito di un'organizzazione criminale<sup>118</sup>.

Un altro elemento di novità introdotto dalla Convenzione di Varsavia è relativo ai “precedenti penali”. In base a tale principio<sup>119</sup> viene, infatti, sancito che un tribunale nazionale di uno Stato parte può prendere in considerazione una persona che era stata processata e condannata in un altro Stato parte per lo stesso reato allo scopo di applicare una pena più dura.

---

<sup>117</sup> Art. 20 Convenzione di Varsavia.

<sup>118</sup> Art. 24, Convenzione di Varsavia.

<sup>119</sup> Art. 25, Convenzione di Varsavia.

La direttiva UE stabilisce anch'essa che tutti gli atti di istigazione, favoreggiamento, concorso del tentativo di tratta sono punibili<sup>120</sup>. La disposizione crea però un'incompatibilità con il principio di colpevolezza poiché per queste condotte non viene definito un livello di pena inferiore a quello previsto per il reato effettivamente consumato. Di conseguenza si avranno alcune difficoltà di adeguamento al principio summenzionato da parte di alcuni Stati membri UE e cioè di coloro che sono dotati di un ordinamento interno che prevede che colui che concorre in un reato riceva una sanzione minore rispetto all'autore materiale del crimine oppure che stabilisce per il tentativo di reato una pena inferiore rispetto a quella prevista per il reato effettivamente consumato.

Per quanto riguarda la giurisdizione, la direttiva UE sancisce che è competenza dello Stato quando il reato è stato interamente o in parte commesso sul territorio nazionale o qualora l'autore abbia la cittadinanza di detto Stato.

È poi aggiunto che gli Stati possono avere giurisdizione anche per quei reati compiuti al di fuori del loro territorio nel caso in cui la vittima sia un proprio cittadino o una persona che risiede abitualmente in detto Stato membro; se il reato è stato compiuto a vantaggio di persona giuridica con sede in tale Stato oppure quando l'autore del crimine risiede abitualmente nello Stato in questione.

Gli strumenti affermano poi che le vittime costrette a commettere attività illegali non possono essere per queste punite.

---

<sup>120</sup> Art. 3, direttiva 2011/36/UE.

### 4.3. La protezione delle vittime

Tutti e tre gli strumenti in oggetto prestano particolare attenzione all'ambito della protezione delle vittime di tratta.

La direttiva europea prevede di assicurare loro: assistenza, messa a disposizione di un alloggio, fornitura di cure mediche, assistenza psicologica e legale (per l'accesso ai sistemi nazionali di risarcimento), informazioni e servizi di interpretariato. I minori hanno poi diritto ad assistenza fisica e psico-sociale, accesso all'istruzione e, in caso di necessità, alla nomina di un tutore o rappresentante legale.

La seconda parte del Protocollo, Sezione II, prevede specifiche disposizioni sulla protezione delle vittime di tratta, "Tutela delle vittime della tratta di persone".

Nel dettaglio, gli Stati parte devono proteggere la privacy e identità delle vittime, assicurare che queste ottengano tutte le informazioni rilevanti in ambito procedurale e per l'assistenza, assicurare che il diritto interno fornisca la possibilità di ottenere un risarcimento alle vittime, garantire la sicurezza fisica di queste nel territorio nazionale<sup>121</sup>.

Gli Stati parte devono permettere alle vittime di tratta di restare nel loro territorio in modo temporaneo o permanente a seconda dei casi e considerando fattori umanitari<sup>122</sup>.

La Convenzione di Varsavia mette invece in risalto l'importanza della corretta identificazione delle vittime stabilendo che se uno Stato ha sufficienti e ragionevoli motivazioni per credere che una persona possa essere stata vittima di tratta, questa non può essere allontanata dal territorio nazionale. Quando si

---

<sup>121</sup> Art. 6 del Protocollo di Palermo.

<sup>122</sup> Art. 7 del Protocollo di Palermo.

presuppone che la vittima possa essere di minore età, si dovrà assicurare una protezione speciale fino a quando sarà accertata la maggiore o minore età. Gli Stati devono poi garantire e fornire ai minori non accompagnati un rappresentante legale, stabilire l'identità e nazionalità e ritrovare la famiglia qualora questo sia nell'interesse superiore del minore in questione.

La grande importanza di questa disposizione, non presente nel Protocollo di Palermo, è data dal fatto che se la vittima di tratta non è propriamente identificata, non è possibile garantirne l'adeguata protezione o non si riusciranno ad avere informazioni sui trafficanti in modo da poter fermare il ciclo di sfruttamento.

La Convenzione ha quindi introdotto questo aspetto anche per evitare la confusione che si potrebbe creare con altre categorie quali: migranti trafficati, lavoratori sfruttati o sottopagati, clandestini.

Secondo la Convenzione, la protezione minima da assicurare comprende: adeguati standard di vita (alloggio, assistenza psicologica e materiale), cure mediche urgenti, servizi di traduzione e di interpretariato, consigli e informazioni, accesso all'istruzione dei minori, assistenza nella difesa di diritti e interessi durante la procedura penale. Le vittime legalmente residenti hanno poi il diritto all'assistenza medica o di qualsiasi altro genere, in caso non possiedano le risorse necessarie, e hanno diritto poi all'accesso al mercato del lavoro, alla formazione professionale e all'istruzione.

Nell'assistere le vittime, gli Stati devono inoltre collaborare con le ONG e le altre organizzazioni competenti o soggetti della società civile.

Un'altra disposizione non prevista dal Protocollo di Palermo è quella relativa al periodo di trenta giorni di recupero e riflessione che la Convenzione, in base all'art. 13, concede alle persone offese da tale reato. Durante tale periodo

la vittima non può essere oggetto di espulsione e, al suo termine, può essere concesso un permesso la cui durata è a discrezione degli Stati stessi.

Negli strumenti è poi assicurato e facilitato il rimpatrio delle vittime solamente qualora si sia certi che la vita della persona non sarà a rischio nel Paese di destinazione<sup>123</sup>.

Infine gli articoli 7, 8 e 9 della Convenzione sono speculari agli articoli 11, 12, e 13 del Protocollo di Palermo e stabiliscono le misure per prevenire la tratta, come il rafforzamento dei controlli alle frontiere, l'introduzione di standard minimi per la sicurezza dei documenti di viaggio e di identità.

#### **4.4. La prevenzione della tratta**

Gli strumenti in esame sottolineano l'importanza della cooperazione tra gli Stati al fine di contrastare efficacemente il fenomeno in esame.

Le autorità di polizia, le autorità che si occupano di immigrazione e gli organismi interessati al tema sono infatti tenuti a uno scambio di informazioni e a essere adeguatamente formati su tale fenomeno.

Gli Stati sono invitati a stabilire o rafforzare le politiche di prevenzione per le persone considerate vulnerabili e più facili vittime di tratta e per i professionisti che si occupano di tale fenomeno attraverso ricerche, campagne d'informazione, di sensibilizzazione ed educative; iniziative sociali ed economiche, programmi di formazione. Tutte queste attività devono avere un approccio basato sui diritti umani, sull'uguaglianza di genere e sul rispetto dell'infanzia<sup>124</sup>.

Devono essere garantiti poi i controlli alle frontiere e dei documenti per

---

<sup>123</sup> Art. 8 del Protocollo di Palermo e art. 16 della Convenzione di Varsavia.

<sup>124</sup> Art. 5(3)-(4)-(5) della Convenzione di Varsavia.

l'ingresso. Gli Stati devono inoltre provvedere affinché i documenti di viaggio o identità da questi rilasciati siano difficilmente falsificabili. Infine, i Paesi devono verificare, su richiesta di altro Stato, la validità dei documenti d'identità rilasciati a suo nome e in caso si sospetti che siano impiegati per l'attività di tratta di persone<sup>125</sup>.

Ogni Stato parte deve poi garantire la coordinazione tra i vari organismi responsabili della prevenzione e contrasto a questo fenomeno, coinvolgendo le ONG e altre organizzazioni rilevanti per l'adozione di politiche e programmi di prevenzione.

L'art. 6 della Convenzione di Varsavia si occupa della questione della domanda, che è considerata una delle cause principali della tratta. Gli Stati parte devono quindi adottare o rafforzare tutte quelle misure per aumentare la consapevolezza su questo fenomeno e realizzare campagne d'informazione su tale tematica. Il Protocollo di Palermo si occupa della questione della domanda in un solo paragrafo del suo art. 9, mentre la Convenzione ne ha dedicato un intero articolo, sottolineandone l'importanza.

La direttiva stabilisce anch'essa che gli Stati membri devono implementare delle misure per contrastare la domanda che alimenta il *trafficking*, promuovere campagne di informazione cooperando anche con le organizzazioni della società civile impegnate nella lotta alla tratta<sup>126</sup> e formare adeguatamente il personale che si occuperà delle relative vittime, reali o potenziali.

Le campagne di sensibilizzazione mirano a ridurre la domanda di servizi a opera di vittime di tratta, informare le vittime potenziali sui comportamenti da evitare per non cadere nella rete di sfruttamento e incoraggiare quelle reali a denunciare la propria situazione.

---

<sup>125</sup> Artt. 9-13 del Protocollo di Palermo.

<sup>126</sup> Come all'art. 9 del Protocollo di Palermo.

La direttiva dispone inoltre che gli Stati devono sostenere l'attività del coordinatore dell'UE per la lotta contro la tratta di esseri umani che contribuisce anche alla stesura della relazione da presentare alla Commissione europea sui progressi ottenuti nell'ambito della lotta al *trafficking*. Nel fare ciò, gli Stati membri devono provvedere a istituire dei relatori nazionali o meccanismi equivalenti<sup>127</sup>, come stabilito anche dalla Convenzione di Varsavia all'art. 29.

#### **4.5. Meccanismo della Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale**

Nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale di Palermo, l'art. 32 stabilisce l'istituzione della Conferenza delle Parti, un organismo intergovernativo, con il compito di promuovere e monitorare l'applicazione della Convenzione e dei relativi protocolli, compreso quindi il Protocollo sulla tratta<sup>128</sup>. Ogni Stato deve comunicare a tale organo quali misure sono state prese a livello nazionale per implementare e attuare la Convenzione.

Durante la quarta sessione della conferenza, tenutasi nel 2008, è stata poi prevista la creazione di un Gruppo di lavoro sulla tratta di esseri umani<sup>129</sup> per contribuire a interpretare in modo adeguato gli obblighi sanciti dal Protocollo sulla tratta.

Durante la quinta sessione della Conferenza delle Parti, furono adottate delle linee guida per un meccanismo di monitoraggio più completo e avanzato

---

<sup>127</sup> Artt. 19, 20 direttiva 2011/36/UE.

<sup>128</sup> Decisione 1/5, Report of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime on its first session, Vienna 28 June- 8 July 2004.

<sup>129</sup> Ris. N. 4/4, Report of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime on its fourth session, Vienna 8-17 October 2008.

che ne stabilivano la natura intergovernativa. A causa dei costi alti e per l'opposizione di Russia e Cina, purtroppo questo meccanismo non trovò attuazione.

Si può quindi affermare che, se da un lato i miglioramenti resi possibili da quanto previsto dall'art. 32 della Convenzione grazie all'istituzione di un gruppo di lavoro sul monitoraggio e attuazione della stessa e dei suoi protocolli permettono di avere un ruolo utile alla Conferenza delle Parti, dall'altro lato la mancanza di un sistema di controllo più avanzato e articolato nel monitorare il livello di conformità degli Stati con gli impegni assunti, è senza dubbio un'occasione persa a livello universale.

#### **4.6. Il meccanismo di monitoraggio della Convenzione di Varsavia**

La novità più importante rispetto al Protocollo di Palermo si trova nel settimo capitolo ed è la creazione di un meccanismo di controllo che ha il compito di supervisionare il livello d'implementazione della Convenzione da parte degli Stati.

Il Consiglio d'Europa ha creato e istituito un sistema di monitoraggio, come sancito dall'art. 39 della Convenzione di Varsavia, che è considerato uno dei suoi maggiori punti di forza.

Viene stabilita infatti la creazione di due organismi: il GRETA, Gruppo di Esperti Contro la Tratta di Esseri Umani, cioè un organo tecnico composto da soggetti altamente qualificati e il Comitato delle Parti, un organo politico costituito dai rappresentanti di tutti gli Stati parte alla Convenzione. Sulla base dell'art. 36 di questa, il GRETA deve esser composto da minimo 10 a massimo 15 membri, i quali sono eletti dal Comitato delle Parti. Nell'elezione deve essere tenuto in considerazione un equilibrio di genere, geografico e una competenza

multidisciplinare.

I membri del GRETA devono essere cittadini degli Stati parte alla Convenzione che rappresentano i principali sistemi legali, devono godere della propria capacità individuale e non possono essere della stessa nazionalità, restano in carica quattro anni e possono essere rinominati una sola volta.

Il Comitato delle Parti, in base all'art. 37, è composto dai rappresentanti del Comitato dei Ministri degli Stati parte e da coloro che non sono membri del Consiglio d'Europa.

L'art. 38 infine chiarifica che il mandato del GRETA è: "condurre una procedura di valutazione divisa in cicli, la possibilità di richiedere informazioni alla società civile, condurre visite nei Paesi interessati, preparare bozze di rapporto sulle valutazioni condotte su ogni Stato parte e la loro trasmissione per commenti agli stati interessati, l'adozione di rapporti e conclusioni basate sulle bozze di rapporto e sui commenti trasmessi dagli Stati parte."<sup>130</sup>

La procedura è divisa in cicli quadriennali di monitoraggio. Il Gruppo di esperti somministra un questionario agli Stati e, qualora lo ritenesse necessario, può richiedere informazioni a organizzazioni della società civile oppure può ottenerle facendo visita direttamente al Paese in questione. Durante le visite, il GRETA può far richiesta di controllare quelle strutture dove vengono accolte le vittime di tratta in modo da verificare il grado di efficacia delle misure in attuazione della Convenzione.

Dopo aver elaborato una bozza di rapporto, questa è inviata al Paese interessato, che può presentare dei commenti. Infine il gruppo formula un rapporto finale che invia allo Stato e al Comitato delle Parti, il quale a sua volta emanerà raccomandazioni sulle misure che dovranno essere adottate.

Si tratta di un meccanismo di controllo politico il cui deficit è ovviamente

---

<sup>130</sup> Art. 38 della Convenzione di Varsavia.

la mancanza di forme dirette e adeguate di riparazione per le vittime, aspetto invece previsto dal meccanismo di controllo giurisdizionale ossia la Corte europea dei diritti umani istituita dalla Convenzione europea dei diritti umani.

#### **4.7. United Nation Office On Drugs And Crime – UNODC**

L'UNODC, Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine, in qualità di garante della "Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale" e Protocolli, ha il compito di aiutare gli Stati a implementare quanto sancito da tali documenti internazionali.

Questo organismo fornisce aiuto agli Stati nel creare e attuare strategie nazionali nella lotta alla tratta.

Il metodo per il contrasto alla tratta e al traffico di migranti è, innanzitutto, rendere tutti consapevoli del significato e della portata di tale fenomeno. A questo segue l'importanza di promuovere i principi del Protocollo e rafforzare la collaborazione e il coordinamento delle attività di contrasto.

L'UNODC, per tali fini, pubblica ogni biennio il rapporto globale sulla tratta di persone e inoltre redige documenti e ricerche sulla situazione della tratta e traffico di migranti.

Tale organismo si è dotato di due programmi globali per raggiungere gli scopi prefissati: il Programma globale contro la tratta di persone - GPAT<sup>131</sup> e il Programma globale contro il traffico di migranti - GPAS<sup>132</sup>. L'obiettivo è quello

---

<sup>131</sup> UNODC, *Global Programme against Trafficking In Persons*, 2011, consultabile all'indirizzo: [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/leaflets/Global\\_Programmes\\_against\\_TIP\\_and\\_SOM.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/leaflets/Global_Programmes_against_TIP_and_SOM.pdf)

<sup>132</sup> UNODC, *Global Programme against Smuggling of Migrants*, 2011, consultabile all'indirizzo: [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Background\\_note\\_Global\\_Programme\\_against\\_SOM.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Background_note_Global_Programme_against_SOM.pdf)

di sostenere gli Stati membri e tutte le autorità competenti al fine di prevenire e perseguire questi crimini, nonché proteggere i diritti delle persone che ne diventano vittime. Tutte le azioni sono considerate in un'ottica di promozione della cooperazione tra gli Stati membri.

L'assistenza tecnica e di orientamento normativo dell'UNODC è prevista nell'ambito della prevenzione e sensibilizzazione, raccolta dei dati e ricerca, assistenza legislativa, pianificazione strategica e sviluppo di politiche, risposte del sistema della giustizia penale, protezione e sostegno delle vittime e, infine, cooperazione internazionale.

Una funzione principale di entrambi i programmi è lo sviluppo di strumenti pratici per funzionari di giustizia penale, di assistenza migranti, pubblici ministeri, giudici, parlamentari e responsabili politici.

Nel 2006 l'UNODC ha pubblicato il report, *Trafficking in Persons: Global Patterns*<sup>133</sup>, dove identificava 127 Paesi di origine, 98 di transito e 137 di destinazione. Questo documento era uno dei primi tentativi di rendere più chiaro il problema, vista la carenza di dati certi e affidabili a livello locale e globale.

Per colmare tale gap informativo, nel febbraio 2009, venne pubblicato il *Global Report on Trafficking in Persons*<sup>134</sup>, che raccoglie informazioni ufficiali di 155 Stati.

L'UNODC ha inoltre pubblicato un manuale, *Toolkit to Combat Trafficking in Persons*<sup>135</sup>, che fornisce aiuto pratico ai governi, decisori, forze dell'ordine, ONG e autorità competenti, in modo da affrontare e contrastare più efficacemente il problema della tratta.

---

<sup>133</sup> UNODC, *Trafficking in Persons: Global Patterns*, April 2006, consultabile all'indirizzo:[http://www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons\\_report\\_2006-04.pdf](http://www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons_report_2006-04.pdf)

<sup>134</sup> UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons*, 2009, consultabile all'indirizzo: [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Global\\_Report\\_on\\_TIP.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Global_Report_on_TIP.pdf)

<sup>135</sup> UNODC, *Toolkit to Combat Trafficking in Persons*, 2008, consultabile all'indirizzo: [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT\\_Toolkit08\\_English.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT_Toolkit08_English.pdf)

Il manuale contiene anche delle checklist per l'identificazione delle vittime di tratta e una guida su come condurre l'intervista.

La maggior parte dell'attività dell'UNODC riguarda quindi il rafforzamento dei sistemi nazionali di giustizia penale. L'obiettivo a cui si mira è individuare sempre più trafficanti da sottoporre a processo penale. Per fare ciò ogni Stato deve introdurre nel proprio codice penale, qualora non sia già previsto, il reato di tratta con le relative e adeguate pene.

Senza, infatti, una specifica legislazione onnicomprensiva del fenomeno, le vittime non potranno ricevere un'appropriata protezione e gli autori del reato non saranno adeguatamente puniti.

Un'importante iniziativa è poi *The Global Action to Prevent and Address Trafficking in Persons and the Smuggling of Migrants* programma congiunto della durata di 4 anni, previsto dal 2015 al 2019. Il progetto portato avanti da Unione Europea e dall'UNODC vede anche la partnership dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni e l'UNICEF.

Si tratta di una risposta al contrasto del fenomeno in esame e al traffico di migranti da attuare in circa quindici Stati strategicamente selezionati in Africa, Asia, Europa orientale e America Latina. Il focus principale sarà l'assistenza alle autorità governative, alle organizzazioni della società civile, alle vittime di tratta e del traffico di migranti.

Il programma mira ad aiutare gli Stati scelti nello sviluppare e implementare un sistema nazionale comprensivo per il contrasto ai due fenomeni. Per fare ciò si lavorerà sull'elaborazione di strategie e politiche adattate al contesto nazionale di riferimento attraverso anche la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le varie autorità governative. Sarà poi fondamentale migliorare le competenze e conoscenze dei funzionari di giustizia penale per combattere la tratta di persone e il traffico di migranti e assistere e

proteggere le vittime e gli stranieri vulnerabili.

Altro elemento rilevante sarà la definizione di programmi di sostegno alle vittime, con l'aiuto delle organizzazioni della società civile.

Va poi sottolineata l'importanza del supporto delle comunità stesse, dove tratta e traffico sono più diffusi, in modo da bloccare e prevenire tali fenomeni anche grazie all'attivazione di cittadini responsabilizzati.

### CAPITOLO III

## L'ITALIA NEL CONTRASTO ALLA TRATTA

### SEZIONE 1 – La lotta alla tratta nella legislazione italiana

#### 1.1. L'importanza e la portata innovativa dell'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione

Negli ultimi anni, l'Italia, principalmente a causa della sua posizione geografica, ha visto un aumento non solo del traffico di migranti – *smuggling*, ma anche del fenomeno della tratta di persone – *trafficking*. Entrambe le fattispecie penali sono gestite soprattutto da organizzazioni straniere e talvolta è presente anche la collaborazione di gruppi di stampo mafioso italiani.

Per affrontare in modo più radicale la tratta di esseri umani, il nostro Paese ha sviluppato azioni su più fronti: misure assistenziali e di integrazione sociale per le vittime, repressione e criminalizzazione degli autori di tale reato. Per il raggiungimento di tali obiettivi è prevista la collaborazione tra Forze dell'ordine, Magistratura, Servizi Sociali e Organizzazioni non governative (ONG).

Uno strumento molto importante che ha sviluppato il nostro Paese è dato da quanto stabilito dal già citato art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione che introduce il permesso di soggiorno “umanitario<sup>136</sup>” stabilendo che, “quando, nel

---

<sup>136</sup> Il permesso è denominato umanitario e non per “protezione sociale” per evitare che i titolari siano riconosciuti come vittime di tratta e rischino quindi la stigmatizzazione sociale. Cfr. Ferrero M., Barbariol G., “Prime note sulla normativa italiana per la protezione delle vittime di tratta e di grave sfruttamento dopo l’attuazione della direttiva 2009/52/CE”, in Forlati S. (a cura di), *La lotta alla tratta di esseri umani fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Jovene editore, Napoli, 2013.

corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75<sup>137</sup>, o di quelli previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale<sup>138</sup>, ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero, ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale".

Tale disposizione ha un ambito di applicazione vasto, infatti, potranno diventare titolari del suddetto permesso di soggiorno umanitario coloro che sono stati vittime di violenza e/o di grave sfruttamento. La disposizione può essere applicata sia nei confronti delle vittime per sfruttamento della prostituzione, sia alle vittime di tratta, riduzione in schiavitù o servitù e sfruttamento lavorativo.

Il permesso introdotto con questo articolo nasce allo scopo di dare la possibilità allo straniero, compresi i cittadini di Stati membri UE in situazione di grave e attuale pericolo, di sottrarsi da una situazione di sottomissione. Ricordando, infatti, che il Testo Unico sull'Immigrazione si applica ai "cittadini

---

<sup>137</sup> Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui (Legge Merlin). Si fa riferimento a delitti legati all'induzione, al favoreggiamento e allo sfruttamento della prostituzione.

<sup>138</sup> Questo prevede l'arresto obbligatorio in flagrante per un delitto non colposo, consumato o tentato, per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a vent'anni. Fra i reati indicati, figurano al comma 2 lettera d) la riduzione in schiavitù, la prostituzione minorile, la pornografia minorile e le iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile.

di Stati non appartenenti all'Unione Europea e agli apolidi",<sup>139</sup> è opportuno riportare che al comma 6-bis dell'art. 18 viene stabilito che quanto previsto dal suddetto articolo è applicabile anche ai cittadini di Stati membri dell'Unione Europea.

La durata del permesso è di sei mesi e questo può esser rinnovato fino a un anno o per il periodo che dovesse essere necessario ai fini di giustizia. La revoca del permesso sarà effettuata qualora fosse interrotto il programma di assistenza o quando si avrà una condotta del beneficiario incompatibile con le finalità della concessione o, infine, quando dovessero venire meno le condizioni che ne hanno consentito il rilascio.

Il permesso garantisce al titolare di accedere ai servizi assistenziali, allo studio, all'iscrizione alle liste di collocamento o al lavoro subordinato.

Al momento della scadenza del permesso, il beneficiario può, se il rapporto di lavoro dovesse essere ancora in corso, chiederne la proroga o il rinnovo a seconda della durata del lavoro e, qualora questo fosse a tempo indeterminato, in base alle modalità stabilite per tale tipologia di soggiorno.

Il permesso viene concesso alla vittima indipendentemente dalla sua collaborazione nelle indagini o nei procedimenti penali, poiché non ha natura premiale e, infatti, il titolare potrà essere coinvolto nel procedimento, in qualità di testimone, solamente nel momento in cui si sentisse sicuro e abbia la volontà di collaborare.

Il comma 3-bis dell'art. 18 prevede che, per le vittime di tratta, si applichi, sulla base del "Piano nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani" dell'art. 13 c2-bis della l. 228/03, un programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale che garantisce adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria.

---

<sup>139</sup> Art. 1, Testo Unico sull'Immigrazione, d.lgs. 286/98.

Come si evince dalla lettura dell'art. 18, questo garantisce un duplice percorso di protezione alla vittima di tratta, come anche esplicitato dall'art. 27<sup>140</sup> del regolamento attuativo del Testo unico sull'Immigrazione, d.p.r. n. 394/99, sul rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale. In quest'ultimo articolo sono spiegate, infatti, le modalità con cui intraprendere la via giudiziaria o il percorso sociale.

Aver diviso la protezione sociale delle vittime di tratta dalla repressione del reato ha permesso di rispondere in modo più adeguato a entrambi gli ambiti. Si parla quindi del cosiddetto "doppio binario" che garantisce l'accesso alle tutele giuridiche e sociali sancite dall'art. 18.

Il percorso giudiziario è avviato su richiesta del Procuratore della Repubblica quando si è in presenza di un procedimento penale per violenza o grave sfruttamento dello straniero. L'attivazione del percorso sociale si ha invece attraverso i servizi sociali degli enti locali. Le segnalazioni di situazioni

---

<sup>140</sup> Art. 27 del "Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 relativo al "Rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale":

“1. Quando ricorrono le circostanze di cui all'art. 18 del testo unico, la proposta per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale é effettuata:

a) dai servizi sociali degli enti locali, o dalle associazioni, enti ed altri organismi iscritti al registro di cui all'art. 52, comma 1, lettera c), convenzionati con l'ente locale, che abbiano rilevato situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti dello straniero;

b) dal procuratore della Repubblica nei casi in cui sia iniziato un procedimento penale relativamente ai fatti di violenza o di grave sfruttamento di cui alla lettera a), nel corso del quale lo straniero abbia reso dichiarazioni.

2. Ricevuta la proposta di cui al comma 1 e verificata la sussistenza delle condizioni previste dal testo unico, il questore provvede al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, valido per le attività di cui all'art. 18, comma 5, del testo unico, acquisiti:

a) il parere del procuratore della Repubblica quando ricorrono le circostanze di cui al comma 1, lettera b), ed il procuratore abbia ommesso di formulare la proposta o questa non dia indicazioni circa la gravità ed attualità del pericolo;

b) il programma di assistenza ed integrazione sociale relativo allo straniero, conforme alle prescrizioni della Commissione interministeriale di cui all'art. 25;

c) l'adesione dello straniero al medesimo programma, previa avvertenza delle conseguenze previste dal testo unico in caso di interruzione del programma da parte del responsabile della struttura presso cui il programma deve essere realizzato.

3. Quando la proposta é effettuata a norma del comma 1, lettera a), il questore valuta la gravità ed attualità del pericolo anche sulla base degli elementi in essa contenuti.”

di tratta possono provenire anche da soggetti del terzo settore iscritti in un apposito registro presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Affari Sociali, o da parte di associazioni accreditate<sup>141</sup>. Il Questore provvederà a trasmettere alla Procura le eventuali notizie di reato contenute nella richiesta di permesso di soggiorno al fine di poter esercitare l'azione penale.

In entrambi i percorsi sarà il Questore incaricato a condurre l'istruttoria in cui provvederà ad accertare la situazione di sfruttamento e il pericolo che deriva dal tentativo della vittima di tratta di sottrarsi dall'assoggettamento.

Il comma 6 dell'articolo stabilisce inoltre che anche colui che da minore abbia commesso reati, ma che abbia terminato l'espiazione della pena detentiva e abbia partecipato a un programma di assistenza e integrazione sociale, può ottenere il permesso di soggiorno ex art. 18. La richiesta può anche essere fatta su proposta del Procuratore della Repubblica o del Giudice di sorveglianza presso il Tribunale per i Minori.

Le previsioni di questo articolo si concretizzano nei cosiddetti "progetti art. 18", attuati a favore delle vittime di tratta, che hanno una durata di 12 mesi e prevedono la disposizione di un piano individuale in base alle caratteristiche, esigenze e al vissuto della persona che ne beneficia.

### **1.1.1. Le circolari esplicative dell'art. 18**

Al fine di dare maggior chiarezza e applicazione a quanto disposto dell'art. 18, il Ministero dell'Interno ha emanato utili circolari esplicative.

Nella circolare del 23 dicembre 1999 viene spiegato che, nel caso in cui il

---

<sup>141</sup> Iscritte al registro di cui all'art. 52 DPR 394/99.

permesso ex art. 18 sia relativo a uno straniero già destinatario di un provvedimento di espulsione, sarà il Prefetto competente ad adottare un provvedimento di sospensione o revoca dell'espulsione.

La circolare del 4 agosto 2000 sottolinea l'importanza di valutare i singoli casi tenendo in considerazione gli eventuali rischi per l'incolumità personale in caso di rimpatrio degli stranieri in questione e i loro familiari.

La circolare del 2 gennaio 2006 ribadisce che chiunque può dare il proprio contributo informando le autorità competenti nel caso sia a conoscenza di situazioni di sfruttamento per tratta. È, infatti, fondamentale promuovere un sistema informativo e di sensibilizzazione della società civile sul tema della tratta di persone.

La circolare del 28 maggio 2007 specifica, dal canto suo, quali siano le procedure da seguire per l'attuazione del percorso giudiziario e di quello sociale e ribadisce l'importanza di valutare caso per caso i pericoli legati all'eventuale rimpatrio della vittima e della sua famiglia.

La circolare del 4 agosto 2007 concentra l'attenzione sul tema dello sfruttamento dei lavoratori immigrati e spiega che l'art. 18 è invocabile ogni volta in cui siano accertate situazioni di violenza o grave sfruttamento nei confronti di uno straniero, anche in ambito lavorativo.

La circolare del 31 agosto 2007 del Ministero dell'Interno sullo sfruttamento dei lavoratori immigrati, segnala l'aumento dello sfruttamento di lavoro irregolare con modalità violente e invita esplicitamente i Questori a valutare la concessione di un permesso per protezione sociale anche in questi casi di sfruttamento lavorativo.

## **1.2. L'art. 12 del Testo Unico sull'Immigrazione**

Un altro articolo del Testo unico sull'Immigrazione che, seppur relativo allo *smuggling* e cioè al traffico di migranti, può avere un collegamento con il tema della tratta, è l'art. 12. Esiste, infatti, una relazione, come già evidenziato nel capitolo II, tra il fenomeno di tratta di persone e quello di traffico di migranti.

L'art. 12 stabilisce che la promozione, la direzione, l'organizzazione, il finanziamento o l'esecuzione del trasporto irregolare di stranieri da introdurre illegalmente nel territorio nazionale, "salvo che il fatto costituisca più grave reato", è punibile con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona. Il legame con la tratta si trova al comma 3-ter il quale alla lett a) stabilisce che la pena detentiva viene incrementata da un terzo alla metà e la multa diventa di 25.000 euro per ogni persona, nei casi in cui il reato abbia lo scopo di reclutare persone da impiegare nello sfruttamento sessuale o della prostituzione o qualora siano coinvolti minori da sfruttare in attività illecite.

## **1.3. La tutela prevista dalla l. n. 228/03**

La l. n. 228/03, "Misure contro la tratta di persone", all'art. 12 stabilisce l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di un fondo per le misure antitratta per finanziare i programmi di assistenza rivolti alle vittime e per l'indennizzo che tali persone offese dal reato possono richiedere. L'aspetto senza dubbio più rilevante è dato da quanto previsto dall'art. 13 della legge. Similmente alle disposizioni dell'art. 18 del Testo unico sull'Immigrazione relativo più all'aspetto dell'assistenza e l'integrazione sociale per la vittima a

ragione di un rischio reale o eventuale per la stessa, l'art. 13 prevede e promuove una stretta collaborazione tra istituzioni e organizzazioni no profit che si occupano dei programmi di assistenza e integrazione sociale in favore delle vittime dei reati previsti agli articoli 600 e 601 del codice penale, prevedendo un programma che ne garantisce vitto, alloggio e assistenza sanitaria, nonché un recupero psico-fisico.

I cosiddetti "progetti art. 13" forniscono assistenza alle vittime, sia quelle già identificate, sia quelle presunte. La durata di detti progetti è di tre mesi, prorogabile di altri tre a seconda delle necessità e possibilità. Quando si conclude tale progetto, le vittime possono continuare il percorso di sostegno all'interno dei soprammenzionati "progetti art. 18". Entrambi i progetti, parte di un "Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale" sono gestiti dal Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

#### **1.4. Il d.lgs. 109/12, in applicazione della direttiva 2009/52/CE**

Il d.lgs. 109/12 dà attuazione alla direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti verso quei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi irregolarmente soggiornanti.

Tale decreto legislativo, adottato con un ritardo di un anno rispetto quanto prevedeva la direttiva, aggiunge all'art. 22 del Testo unico sull'immigrazione, dopo il comma 12 sul reato di occupazione di lavoratori stranieri che soggiornano in modo irregolare, il comma 12-bis che stabilisce l'aumento delle pene per il reato sancito dal comma 12, da un terzo alla metà, nei casi in cui i lavoratori irregolari sfruttati siano in numero superiore a tre o nel caso in cui siano minori in età non lavorativa oppure infine se sottoposti ad

altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento.

Viene poi aggiunto il comma 12-ter in cui il giudice può stabilire l'obbligo del pagamento per il rimpatrio dello straniero assunto in modo illegale.

Lo straniero impiegato illegalmente che denuncia il datore di lavoro e decide di cooperare con le autorità nel procedimento penale ha la possibilità di ricevere, secondo quanto stabilito dal comma 12-quater, un permesso di soggiorno per motivi umanitari rilasciato ai sensi dell'art. 5, comma 6 del Testo unico. Il Questore, in base alla proposta o con il parere favorevole del Procuratore della Repubblica, ha competenza per concedere tale titolo. Il permesso in questione ha quindi valore "premiante"<sup>142</sup>. Il comma 12-quinquies stabilisce che il suddetto permesso ha durata di sei mesi, ma può essere oggetto di rinnovo per un anno o per il periodo necessario ai fini del procedimento penale. La revoca di questo avrà luogo qualora il soggetto manifesti una condotta non conforme allo stesso o nel momento in cui venissero a mancare i requisiti che ne avevano giustificato il rilascio.

### **1.5. I reati previsti nel codice penale per il contrasto alla tratta**

Il delitto di tratta previsto all'art. 601 c.p., è stato recentemente modificato grazie al d.lgs. 24/2014 che rende conformi le norme interne con quanto stabilito dalla direttiva dell'Unione europea 2011/36/UE sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e protezione delle vittime.

L'art. 1 del d.lgs. mette in rilievo l'attenzione e l'importanza soprattutto nei confronti di persone vulnerabili quali: minori, minori non accompagnati,

---

<sup>142</sup> Diversamente da quanto previsto per il permesso rilasciato ex art. 18, d.lgs. 286/98.

anziani, disabili, donne, soprattutto se in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, persone con disturbi psichici, vittime di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere.

L'art. 2 introduce le modifiche agli articoli 600 e 601 del codice penale.

L'art. 600 (Riduzione e mantenimento in schiavitù o in servitù) diventata così:

"1) Chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento ovvero a sottoporsi al prelievo di organi, è punito con la reclusione da otto a venti anni.

2) La riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona."

Gli elementi di novità introdotti sono:

- il concetto di costrizione "al compimento di attività illecite" che comportino lo sfruttamento del soggetto debole;
- la costrizione "a sottoporsi al prelievo di organi" ;
- la situazione di "vulnerabilità"<sup>143</sup>.

Sempre l'art. 2 modifica completamente l'art. 601 (Tratta di persone) che diventa:

"1) È punito con la reclusione da otto a venti anni chiunque recluta, introduce nel territorio dello Stato, trasferisce anche al di fuori di esso,

---

<sup>143</sup> La vulnerabilità è definita all'art. 2, par. 3 della direttiva 2011/36/UE come "una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima".

trasporta, cede l'autorità sulla persona, ospita una o più persone che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 600, ovvero, realizza le stesse condotte su una o più persone, mediante inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica, psichica o di necessità, o mediante promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, al fine di indurle o costringerle a prestazioni lavorative, sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento o a sottoporsi al prelievo di organi.

2) Alla stessa pena soggiace chiunque, anche al di fuori delle modalità di cui al primo comma, realizza le condotte ivi previste nei confronti di persona minore di età".

Questa nuova versione della disposizione non è comunque molto diversa dalla precedente nella quale erano considerate due ipotesi di reato:

- la tratta di persone che erano già in situazione di schiavitù o servitù;
- la costrizione o induzione all'ingresso o soggiorno nello Stato o all'uscita da questo o al trasferimento al suo interno di una persona da ridurre in condizione di schiavitù o servitù.

Nella prima ipotesi lo stato di schiavo o servo era presupposto del reato, il quale era quindi a dolo generico. Nella seconda ipotesi, invece, il reato era dato dal fine dell'autore e quindi si aveva un dolo specifico<sup>144</sup>.

Con la nuova norma viene quindi modificata la vecchia struttura del reato previsto e si specificano ed elencano le modalità con cui può essere messa

---

<sup>144</sup> Padovani T., *Diritto penale – IX Edizione*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, p. 195-196: "Secondo l'art. 43 c.p., il delitto è doloso, o secondo l'intenzione, quando l'evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell'azione od omissione e da cui la legge fa dipendere l'esistenza del delitto, è dall'agente preveduto e voluto come conseguenza della propria azione od omissione".  
p. 206: Il dolo generico è "il dolo riferito agli elementi obiettivi della fattispecie" il dolo specifico "costituisce in realtà un elemento soggettivo del fatto tipico".

in atto la tratta di persone<sup>145</sup>. Viene poi chiarito che il delitto si compie ai danni di “una o più persone che si trovano nelle condizioni di cui all’art. 600”<sup>146</sup>, indicando che per il perfezionamento del reato è sufficiente anche una sola vittima, la quale deve già trovarsi in stato di schiavitù o servitù.

Il consenso della vittima è irrilevante poiché il bene della libertà personale, nel nostro ordinamento, è disponibile in modo parziale e ciò significa che quindi può essere limitato, ma non può in alcun modo esser eliminato o compresso.

Relativamente alle sanzioni per i reati di cui agli articoli 600 c.p. e 601 c.p., è prevista la reclusione da 8 a 20 anni<sup>147</sup>.

Tra gli aspetti più rilevanti si ricordano quelli sanciti dagli articoli 3, 4, 6 e 10 del suddetto decreto legislativo.

L’art. 3 ha inserito il comma 5-ter all'articolo 398 c.p.p., “Provvedimenti sulla richiesta di incidente probatorio”, sancendo la possibilità di procedere

---

<sup>145</sup> In merito ai reati di tratta di persone e di riduzione in schiavitù, la Corte di Cassazione, Sez. V Penale, con sentenza dell’1 ottobre 2015, n. 39797, si è pronunciata affermando che i due reati costituiscono due fattispecie autonome, avendo il legislatore, con la riforma del 2014, solamente specificato le modalità con cui si integra la condotta del primo e definito meglio il dolo specifico dell’autore del reato.

<sup>146</sup> L’approfittamento di una situazione di necessità integra il reato previsto all’art. 600 c.p. e per stato di necessità viene intesa “qualsiasi situazione di debolezza o di mancanza materiale o morale atta a condizionare la volontà della vittima”. Cassazione penale, sez. III, sent. n. 21630 del 06/05/2010.

<sup>147</sup> In base a quanto sancito dall’art. 602-ter c.p., la pena è aumentata da un terzo fino alla metà nel caso in cui la vittima sia un minore o qualora il fine della condotta criminosa sia lo sfruttamento della prostituzione o il prelievo di organi oppure se ne consegue grave pericolo per la vita, l’integrità fisica o psichica della vittima. Tale aumento di pena è previsto anche per il reato ex art 602 c.p.

L’art. 602-ter poi aggiunge che: “la pena è aumentata dalla metà ai due terzi se il fatto è commesso in danno di un minore degli anni sedici”. Se la vittima ha meno di diciotto anni, è previsto un aumento di pena, per i reati di cui agli articoli 600, 601 e 602, dalla metà ai due terzi “se il fatto è commesso da un ascendente, dal genitore adottivo, o dal loro coniuge o convivente, dal coniuge o da affini entro il secondo grado, da parenti fino al quarto grado collaterale, dal tutore o da persona a cui il minore è stato affidato per ragioni di cura, educazione, istruzione, vigilanza, custodia, lavoro, ovvero da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio nell’esercizio delle loro funzioni ovvero ancora se è commesso in danno di un minore in stato di infermità o minorazione psichica, naturale o provocata”.

L’aumento della pena ai due terzi è poi prevista, per i suddetti reati, nel caso in cui siano stati somministrate sostanze alcoliche, narcotiche, stupefacenti o che arrecano pregiudizio alla salute fisica o psichica del minore, e anche qualora il fatto è commesso a danno di tre o più persone.

all'incidente probatorio attraverso le particolari modalità protette che sono stabilite nei confronti dei minorenni, di cui al comma 5-bis<sup>148</sup>, anche nel caso in cui siano coinvolti nel procedimento soggetti maggiorenni in condizione di particolare vulnerabilità.

L'art. 4 affronta il tema dei minori non accompagnati vittime di tratta disponendo innanzitutto l'accertamento dell'età del minore in caso di dubbi o mancato possesso di documenti identificativi. Il minore deve poi essere adeguatamente informato sui propri diritti, compreso quello relativo alla possibilità di accedere alla procedura per ricevere protezione internazionale.

L'art. 6 del decreto stabilisce il diritto alle vittime di tratta di ricevere un indennizzo e la procedura da seguire a tale fine.

L'art. 10 prevede poi che lo straniero deve essere informato in una lingua da lui comprensibile sulle disposizioni previste al comma 1 dell'art. 18 del d. lgs. 286/98 e sulla possibilità di ottenere la protezione internazionale.

L'articolo 602 del c. p., "Acquisto e alienazione di schiavi", è stato invece sostituito dall'art. 3, l. n. 228 dell'11 agosto 2003 e stabilisce che:

"Chiunque, fuori dei casi indicati nell'articolo 601, acquista o aliena o cede una persona che si trova in una delle condizioni di cui all'articolo 600 è punito con la reclusione da otto a venti anni. La pena è aumentata da un terzo

---

<sup>148</sup> Articolo 398 c.p.p., comma 5-bis: "Nel caso di indagini che riguardino ipotesi di reato previste dagli articoli 572, 600, 600-bis, 600-ter, anche se relativo al materiale pornografico di cui all'art. 600-quater.1, 600-quinquies, 601, 602, 609-bis, 609-ter, 609-quater, 609-octies, 609-undecies e 612-bis del codice penale, il giudice, ove fra le persone interessate all'assunzione della prova vi siano minorenni, con l'ordinanza di cui al comma 2, stabilisce il luogo, il tempo e le modalità particolari attraverso cui procedere all'incidente probatorio, quando le esigenze di tutela delle persone lo rendono necessario od opportuno. A tal fine l'udienza può svolgersi anche in luogo diverso dal tribunale, avvalendosi il giudice, ove esistano, di strutture specializzate di assistenza o, in mancanza, presso l'abitazione della persona interessata all'assunzione della prova. Le dichiarazioni testimoniali debbono essere documentate integralmente con mezzi di riproduzione fonografica o audiovisiva. Quando si verifica una indisponibilità di strumenti di riproduzione o di personale tecnico, si provvede con le forme della perizia, ovvero della consulenza tecnica. Dell'interrogatorio è anche redatto verbale in forma riassuntiva. La trascrizione della riproduzione è disposta solo se richiesta dalle parti."

alla metà se la persona offesa è minore degli anni diciotto ovvero se i fatti di cui al primo comma sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi.”

## **1.6. Lo sfruttamento lavorativo e il nuovo art. 603-bis c.p. - “Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro”**

### **1.6.1. Lo sfruttamento lavorativo**

Prima di riportare e analizzare il contenuto del nuovo articolo sul cosiddetto “caporalato”, reato in crescita e collegato al *trafficking*, è opportuno spiegare in maggior dettaglio alcuni aspetti propri della tratta ai fini di sfruttamento lavorativo, un ambito spesso confuso con il semplice “sfruttamento” o “lavoro nero”. Molti stranieri sono, infatti, impiegati nell’ambito dell’economia sommersa con scarsa, se non assente, regolamentazione, che richiede manodopera giovane, a basso costo e non specializzata, condizioni che rendono ancora più difficile comprendere e distinguere tra le situazioni di tratta per sfruttamento lavorativo dalle situazioni di mero sfruttamento del lavoro.

Come già esplicitato nel capitolo II, in base all’art. 2 comma 1 della Convenzione OIL n. 29 (c. 29) del 1930, il lavoro forzato indica qualsiasi lavoro, servizio, impiego, occupazione che una persona, indipendentemente dal sesso o dall’età, viene obbligata a svolgere con la minaccia di una punizione. Con quest’ultima espressione si intendono varie forme di coercizione quali, ad esempio, l’uso di violenza, sequestro di documenti, reclusione<sup>149</sup>.

---

<sup>149</sup> Cfr. art. 2 ILO Co29 - Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), Convention concerning Forced or Compulsory Labour, adopted June 28, 1930, entered into force May 1, 1932.

Per maggior chiarezza, è opportuno anche fare dapprima una distinzione tra lavoro nero e lavoro cosiddetto “grigio”<sup>150</sup>. Quest’ultimo si realizza quando un lavoratore viene assunto regolarmente, ma gli viene riconosciuta solamente una parte del lavoro effettivamente prestato oppure quando l’inquadramento contrattuale è diverso da quello effettivo. Il lavoro nero ha invece luogo quando non viene in alcun modo dichiarato all’autorità competente l’impiego di un lavoratore.

Il settore agricolo è quello che, in Italia, è maggiormente interessato dallo sfruttamento di lavoratori stranieri, tra i quali non mancano comunque anche gli italiani. La tipica vastità territoriale in zone periferiche che caratterizza questo ambito lavorativo rende difficile l’emersione di tali situazioni.

In questo settore vi è inoltre la possibilità di avvalersi del cosiddetto “lavoro a chiamata” in base alle esigenze dettate dalla quantità dei raccolti, nonché da una valutazione discrezionale dichiarata dal datore di lavoro. Questo aspetto garantisce e facilita quindi il lavoro grigio.

I principali settori in cui si riscontrano situazioni di sfruttamento lavorativo, oltre a quello agricolo, sono quello edile, industriale, della pesca, del lavoro domestico, del turismo. Lo sfruttamento si esplica anche in diverse forme che vanno dal lavoro nei campi all’accattonaggio forzato, furti, borseggi e reati inerenti al trasporto di stupefacenti.

Nei casi di tratta per sfruttamento lavorativo, il lavoratore è confinato e privato dei propri documenti che sono conservati dal datore di lavoro, il quale minaccia il soggetto di denunciare la condizione di irregolarità dovuta allo status di straniero illegalmente presente in Italia. Spesso è poi presente una

---

<sup>150</sup> Trucco L., Paggi M., Nicodemi F., *La tratta e il grave sfruttamento lavorativo dei migranti - Guida agli strumenti giuridici per la tutela delle vittime*, Cittalia, Tipografia Grasso Antonino s.a.s., Roma, 2015, consultabile all’indirizzo: <http://www.cittalia.it/index.php/la-fondazione/pubblicazioni-new/item/6098-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento-lavorativo-dei-migranti>

violenza fisica o sessuale e inoltre il lavoratore è costretto a ripagare un debito non ben quantificato. Al tutto si aggiunge uno stipendio, se presente, molto al di sotto di quanto previsto come minimo sindacale e con una giornata lavorativa di circa 12 ore.

La tratta per sfruttamento lavorativo destinato al lavoro di cura o domestico presenta una caratteristica intrinseca che la differenzia da tutte le altre forme. L'attività lavorativa si svolge, infatti, 24 ore su 24, poiché le vittime, prevalentemente donne del Sud America o dell'Est Europeo, si trovano a coabitare con gli assistiti. Questa convivenza forzata impedisce anche eventuali tentativi di denuncia della propria situazione, poiché i contatti con l'esterno sono pochissimi, se non assenti.

Lo sfruttamento dei lavoratori immigrati<sup>151</sup> inizia molto spesso ancora prima dell'arrivo degli stessi in Italia poiché per poter entrare nel territorio, nella maggior parte dei casi illegalmente, sono costretti a pagare cifre enormi a organizzazioni criminali che si occupano del loro trasporto. Vi sono poi casi in cui l'organizzazione criminale si adopera per l'ingresso legale dei lavoratori i quali versano cifre molto alte in modo che datori di lavoro, fittizi o reali, garantiscano loro il rilascio del visto per l'ingresso attraverso il sistema delle "quote lavoro". All'arrivo in Italia questi lavoratori si trovano costretti a prestare la propria manodopera in condizioni, decisamente diverse da quelle eventualmente pattuite prima della partenza, di grave sfruttamento e senza vedersi spesso regolarizzato lo status di soggiorno, cadendo quindi nell'irregolarità e diventando maggiormente esposti al rischio di subire violenze e violazioni da parte degli sfruttatori che li ricattano minacciandoli di essere espulsi. È proprio la paura dell'espulsione che porta gli sfruttati a non

---

<sup>151</sup> Carchedi F., Dolente F., Bianchini T., Marsden A., "La tratta di persone a scopo di grave sfruttamento lavorativo"; in Carchedi F., Orfano I. (a cura di) - *Vol.1: Le evoluzioni del fenomeno e gli ambiti di sfruttamento*, Collana On the Road-sezione Osservatorio Tratta, Franco Angeli, Milano, 2007.

denunciare la propria condizione. Questi lavoratori-vittime vengono talvolta ulteriormente ingannati perché viene chiesto loro di versare altro denaro dicendo che servirà al datore per l'ottenimento del permesso di soggiorno. La maggior parte delle volte però si scopre che in realtà il datore non esiste o non è disponibile ad assumerli.

Il problema principale che si riscontra nei casi di vittime di tratta per grave sfruttamento lavorativo è la scarsa emersione del fenomeno anche perché la vittima fatica a vedere alternative; infatti, la denuncia comporta la perdita del posto del lavoro e della speranza di ricevere la paga arretrata, la necessità di trovare un nuovo lavoro che, a causa della situazione di irregolarità, difficilmente potrà garantirgli delle migliori condizioni lavorative; inoltre le procedure amministrative e giudiziarie per l'accertamento della violazione dei diritti e per il relativo recupero della paga richiedono tempistiche piuttosto lunghe. Non è, infatti, facile accertare una condizione di sfruttamento poiché, essendo diffuso il lavoro nero, non si ha alcun documento che certifichi l'effettiva prestazione di manodopera e ci si deve quindi basare solamente su testimonianze dirette, difficili comunque da ottenere sempre a causa del suddetto timore di denunciare lo sfruttamento.

In un colloquio avuto con un impiegato di un sindacato che si occupa di questo ambito di sfruttamento mi è stato sottolineato che, molto spesso, il problema dell'emersione è dovuto a diversi fattori: pochissimi denunciano la condizione di sfruttamento per paura di essere espulsi essendo sprovvisti di documenti; coloro che sono invece in possesso di un regolare permesso di soggiorno non denunciano poiché la loro attenzione è rivolta più al fatto di voler recuperare le paghe non ricevute, procedura lunga e difficile, piuttosto che a vedersi riconosciuta una regolarizzazione o

un permesso per protezione sociale. L'emersione avviene solitamente solo in seguito a un grave incidente della vittima oppure quando quest'ultima riesce ad arrivare a comprendere la condizione di grave sfruttamento in cui si trova; consapevolezza che può nascere dall'accorgersi di sentirsi qui maggiormente sfruttati rispetto a quanto lo si sarebbe nel proprio Paese d'origine.

È proprio quindi per questa difficile emersione dei casi che la bibliografia, le ricerche e la giurisprudenza in merito alla tratta per sfruttamento lavorativo sono ancora poche.

Si viene a conoscenza del fenomeno solo quando accadono episodi particolarmente gravi e traumatici o eclatanti. Mancano inoltre elementi a sufficienza che dimostrino l'esistenza delle "organizzazioni a doppia sponda", quelle cioè che si occupano di reclutare i migranti nel Paese di origine per poi impegnarli nello sfruttamento lavorativo.

La tratta per sfruttamento lavorativo è una forma di schiavitù moderna, che però non viene propriamente percepita come tale. Le motivazioni di ciò sono rinvenibili nel fatto che questa tipologia di sfruttamento è scarsamente visibile perché si sviluppa nell'ambito del lavoro sommerso e in contesti poco controllati. Anche la maggiore attenzione rivolta alla tratta per sfruttamento sessuale rende meno evidenti i casi di sfruttamento lavorativo, che talvolta non vengono riconosciuti come vero e proprio trafficking.

Come già specificato nel capitolo precedente, stiamo vivendo in un periodo in cui la crisi economica non si è ancora dissolta e molti ambiti dell'economia riescono a sopravvivere grazie alla disponibilità di manodopera a costo bassissimo. Questo aspetto ha in sé un grosso rischio e cioè la paura che lo

sfruttamento lavorativo possa essere ormai considerato come una componente fondamentale per certi settori dell'economia.

Nel nostro Paese l'attenzione alla tratta di esseri umani, in particolare nell'accezione dello sfruttamento lavorativo, sta emergendo solamente negli ultimi anni ed è, infatti, dal 2006 che la protezione prevista per le vittime di *trafficking* e il rilascio del relativo permesso per motivi di protezione sociale, qualora sia riscontrabile una situazione di violenza o grave sfruttamento ex art. 18 del d.lgs. 286/98, comprende anche i casi di persone trafficate per grave sfruttamento lavorativo.

In molte situazioni, le vittime di tratta per sfruttamento lavorativo iniziano il percorso migratorio in modo volontario. Il viaggio viene pagato grazie a prestiti effettuati da parenti e amici o attraverso debiti con gruppi criminali. La servitù per debito è la tecnica principale con cui questi migranti vengono costretti a lavorare in condizioni di grave sfruttamento.

Coloro che riescono ad arrivare in Italia senza indebitarsi con reti criminali, difficilmente poi riescono a stare fuori dal settore dell'economia illegale. Approdati nel nostro Paese non hanno informazioni per cercare lavoro e si affidano quindi alle conoscenze di amici e parenti eventualmente già stabilmente presenti nel nostro territorio, di connazionali in genere o dei cosiddetti caporali (vedi par. seguente), cioè persone che svolgono la funzione di mediatori illegali tra datore di lavoro e manodopera.

È da ricordare inoltre che, oltre allo sfruttamento in sé, le vittime sono spesso costrette a subire discriminazioni, atteggiamenti xenofobi, molestie e violenze sessuali.

In un confronto con un impiegato della divisione territoriale del lavoro mi è stato confermato come siano molto pochi i casi noti di tratta per

sfruttamento lavorativo, non solo per la difficile emersione, ma anche a causa di una situazione normativa italiana di grande “confusione” tra il fenomeno della tratta per sfruttamento lavorativo e i diversi casi di mero sfruttamento lavorativo o lavoro forzato. La stessa conoscenza della possibilità di concedere anche alle vittime di tratta per sfruttamento lavorativo un permesso ex art. 18 del Testo Unico sull’Immigrazione non è così diffusa tra gli operatori del settore. Molti casi sono stati quindi perseguiti come casi di “assunzione di lavoratore straniero senza permesso di soggiorno” ai sensi dell’art. 22 comma 12 del Testo Unico e alle relative vittime è stato concesso dal Questore il permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 5 comma 6.

### **1.6.2. La legge n. 199/2016 – Il caporalato**

La scarsa attenzione rivolta alla tratta per sfruttamento lavorativo può essere rilevata nel fatto che questa attività illecita ha, come già illustrato, confini molto vicini ad altre fattispecie quali lavoro sottopagato, precario, nero.

Il Protocollo di Palermo stesso non definisce il lavoro forzato, ma si limita a includerlo nella definizione di tratta al suo art. 3.

In Italia un piccolo passo in avanti nel contrasto allo sfruttamento lavorativo viene intrapreso con l’adozione dell’art. 603-bis del codice penale<sup>152</sup>

---

<sup>152</sup> Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque svolga un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori, è punito con la reclusione da cinque a otto anni e con la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.

Ai fini del primo comma, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti circostanze:

- 1) la sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;
- 2) la sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;

“Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro”, grazie all’art. 12 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge n. 148, 14 settembre 2011<sup>153</sup>.

Il 18 ottobre 2016 la Camera dei deputati ha approvato la nuova legge, che era già stata precedentemente approvata dal Senato, relativa a un maggior contrasto al fenomeno del caporalato. La nuova legge, n. 199 del 29 ottobre 2016, è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 3 novembre 2016 ed è relativa a "Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo".

Il caporalato è un fenomeno molto diffuso in tutta Italia e soprattutto nel settore agricolo; nello specifico si intende il reclutamento di lavoratori, solitamente italiani in condizioni di povertà o immigrati senza regolare permesso di soggiorno, trasportati poi prevalentemente sui campi per esser utilizzati da un’azienda. La paga è bassissima, i lavori sono lunghi e pesanti e spesso accompagnati da maltrattamenti e violenze da parte dei caporali, comprendendo anche la confisca degli eventuali documenti, l’imposizione di un alloggio in condizioni non umanamente tollerabili e la sottrazione del costo del trasporto sul luogo di lavoro. Il caporale è quindi colui che recluta manodopera per impiegarla presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello

---

3) la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale;

4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti.

Costituiscono aggravante specifica e comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà:

1) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre;

2) il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa;

3) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori intermediati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro.

<sup>153</sup> Altalex, *Contrasto al caporalato: in Gazzetta la nuova legge - Legge, 29/10/2016 n° 199, G.U. 03/11/2016*, 4 novembre 2016:

<http://www.altalex.com/documents/news/2016/08/02/contrasto-al-caporalato>

stato di bisogno delle persone; è colui che garantisce l'incontro tra domanda e offerta illegali. Questa figura ha il compito di scegliere adeguatamente la forza lavoro in base all'attività a cui verrà poi impiegata, a un imprenditore piuttosto che a un altro. Questo aspetto è rilevante perché in base alla scelta che fa, ne risulterà un determinato guadagno. È chiaro che, nella maggior parte dei casi, la scelta ricadrà nello straniero giovane dotato di grande forza ed energia fisiche. La quota che il caporale richiede per il servizio di intermediazione dipende poi da diversi fattori come l'affidabilità della ditta, le mansioni richieste. La funzione che ricopre è sempre più diffusa in una società dove il mercato sommerso è in crescita e la manodopera da sfruttare non manca: se un lavoratore non produce abbastanza viene velocemente sostituito.

Tra i caporali non mancano anche i cosiddetti "caporali etnici", stranieri presenti sul territorio da più tempo e che, oltre a conoscere ormai bene il funzionamento del sistema, hanno una maggiore conoscenza di una rete di connazionali da impiegare e sfruttare.

Al fenomeno del caporalato sono poi spesso collegati gruppi criminali di stampo mafioso.

Con l'art. 1 della nuova legge viene così modificata la definizione del reato di caporalato:

"L'articolo 603-bis del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 603-bis. – (Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro). – Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque:

1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori;

2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.

Se i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia, si applica la pena della reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.

Ai fini del presente articolo, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti condizioni:

- 1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;
- 2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;
- 3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;
- 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

Costituiscono aggravante specifica e comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà:

- 1) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre;
- 2) il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età lavorativa;
- 3) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro».

Si può notare che con tale provvedimento, il legislatore ha introdotto una fattispecie-base con relativa pena anche per quei casi in cui il reclutamento avviene senza comportamenti violenti, minacciosi o intimidatori.

Affinché si configuri il reato è quindi necessario accertarsi che si sia approfittato dello stato di bisogno dei lavoratori senza dover verificare che vi sia stato uso di minacce o intimidazioni. Il nuovo reato prevede la sanzionabilità anche del datore di lavoro, aspetto precedentemente non contemplato, e la previsione della responsabilità anche di persone giuridiche, nonché la facoltà del giudice di poter disporre il controllo giudiziario dell'azienda.

Per questo reato viene previsto l'obbligatorio arresto in flagranza per i colpevoli, mentre viene esteso il Fondo antitratta<sup>154</sup> anche alle vittime di questo fenomeno.

È prevista la confisca di quei beni e strumenti, non solo utilizzati per commettere il reato, ma anche quelli che ne sono "il prezzo, il prodotto o il profitto" a meno che non appartengano a persona estranea al reato.

Nei casi di collaborazione con le autorità, il soggetto potrà beneficiare di una circostanza attenuante con una diminuzione della pena da un terzo a due terzi.

---

<sup>154</sup> Istituito con l. 228 del 2003

### **1.6.3. Il caso esempio di tratta per sfruttamento lavorativo: Sentenza del GUP di Bari del 22 febbraio – 22 maggio 2008, n. 198<sup>155</sup>**

La sentenza del GUP del Tribunale di Bari del 22 febbraio – 22 maggio 2008, n. 198, offre alcuni spunti di riflessione rispetto a un caso di un'organizzazione criminale transnazionale che agiva tra Polonia e Italia i cui imputati, strutturati in cellule in piena comunicazione e collaborazione, avevano il fine di realizzare delitti, tra i quali il reato di tratta e il reato di riduzione in schiavitù e servitù. Le fattispecie delittuose messe in atto avevano l'aggravante della transnazionalità del reato, ai sensi dall'art. 3 della l. 146/2006 .

In merito ai delitti di tratta, art. 601 c.p., e di riduzione e mantenimento in schiavitù e/o servitù, art. 600 c.p., gli imputati erano responsabili della pubblicazione su siti internet o giornali di annunci di lavoro fasulli e a tal fine si occupavano del reclutamento di lavoratori in Polonia e del relativo trasferimento nel nostro territorio attraverso furgoni e pullman di cui disponeva la stessa organizzazione.

Le indagini, svolte su più fronti e sostenute anche dalle denunce di alcune delle vittime che erano riuscite a contattare l'ambasciata o il consolato polacco, hanno portato alla luce la presenza di più cellule, coordinate da un capo, aiutato da un caporale, dedite allo sfruttamento di cittadini polacchi, ingannati con false promesse di lavoro in agricoltura in Italia che prevedevano la possibilità di un lavoro stagionale con contratto regolare di tre mesi e con una retribuzione di più di mille euro al mese a cui sottrarre le spese per l'alloggio "dignitoso e confortevole" e il trasporto.

All'arrivo a destinazione, le vittime scoprivano l'inganno e, attraverso minacce e violenze fisiche, mentali e sessuali, erano tenute in una condizione di

---

<sup>155</sup> Consultabile nel database dell'osservatorio antitratta:  
<http://www.osservatoriointerventitratta.it/?p=7307>

assoggettamento e destinate allo sfruttamento lavorativo, trattate come bestie da lavoro e costrette a vivere in abitazioni fatiscenti e con una paga bassissima. Dovevano lavorare per 12-15 ore al giorno e l'esigua paga spesso serviva a ripagare le spese di alloggio e trasporto che venivano obbligati a versare.

La mancanza di soldi per rientrare in patria, accompagnata da minacce costanti in caso di fuga avevano inibito qualsiasi tentativo di ribellione.

Il caso è emerso dopo la pubblicazione di alcuni articoli su un quotidiano in cui si parlava di operai polacchi tenuti in pessime condizioni lavorative e sanitarie e costretti a subire minacce. La Procura della Repubblica di Bari si era quindi attivata immediatamente per le indagini con i Carabinieri, l'Ispettorato del Lavoro, l'Asl e subito è emersa la situazione di grave sfruttamento.

Nella sentenza di condanna il giudice riporta che:

“La complessa indagine in scrutinio ha consentito l'accertamento degli elementi costitutivi dei delitti di tratta di persone e riduzione in schiavitù o servitù che, in estrema sintesi, vanno individuati:

1. nel reclutamento in Polonia o in altri Paesi in prevalenza dell'Est europeo di una pluralità indistinta di persone – per di più bisognose – allettate da false prospettive di un lavoro regolare in agricoltura, con una paga dignitosa ed un buon alloggio, a mezzo di annunci pubblicati su giornali o altri mezzi di comunicazione da coloro che avrebbero provveduto al successivo trasporto verso zone dell'agro foggiano o lucano;

2. nel collegamento tra coloro che operavano in Polonia, pubblicando annunci, rendendo informazioni e provvedendo al successivo trasporto oneroso, ed imputati che, coordinando varie cellule, ricevevano i predetti operai per destinarli al lavoro, fungendo da intermediari, in fondi di proprietà di soggetti di nazionalità italiana;

3. nell'immediata privazione di ogni possibilità di autodeterminazione da parte degli operai una volta raggiunti i territori predetti

attraverso la sottrazione dei passaporti, il collocamento in campi lontani chilometri dai centri abitati, l'immediato pagamento di oneri (spese di intermediazione, di alloggio e di vitto) che spogliava gli stessi del residuo denaro posseduto, il mancato o ritardato pagamento della retribuzione sempre – e se – corrisposta in misura decisamente inferiore a quella promessa; circostanze che rendevano impossibile il ritorno in Patria;

4. nello stato di soggezione imposto vuoi dal bisogno, vuoi dalle costanti e continuative minacce e violenze all'interno dei campi in cui erano concentrati gli operai i quali venivano sfruttati per prestazioni lavorative (e non solo lavorative) che si estendevano fino a non meno di 10 ore al giorno, sfibrati dalla permanenza in alloggi fatiscenti (spesso senza acqua corrente, servizi igienici, riscaldamento) e, talvolta, lasciati a digiuno, prestazioni dalle quali i capi-cellula ed i sottoposti ricevevano sempre e comunque utilità rappresentate dalla differenza sulla retribuzione oraria versata dal datore di lavoro italiano e corrisposta in misura inferiore, dal pagamento di spese per trasporto dai campi ai fondi, di alloggio, di intermediazione e di vitto nonché dalle migliori condizioni di vita garantite dalla perdita della qualità di operaio e dall'acquisto di quella di trasportatore o sorvegliante nei campi;

5. nell'assoluta impossibilità di allontanamento dai campi imposta dalla costante sorveglianza e dalla non conoscenza dei luoghi da parte degli operai, nonché dalla mancanza del denaro sufficiente per un ritorno nei luoghi d'origine che, in ogni caso, doveva avvenire a mezzo di quegli stessi trasportatori collegati agli organizzatori dei campi in Italia.”<sup>156</sup>

Nel suddetto caso si rilevano quindi tutti quegli aspetti caratterizzanti il reato di tratta di persone e di riduzione in stato di schiavitù e servitù, dal reclutamento allo sfruttamento lavorativo e alle condizioni in cui le vittime

---

<sup>156</sup> Sentenza del GUP del Tribunale di Bari del 22 febbraio – 22 maggio 2008, n. 198

erano costrette a vivere, spaventate a denunciare la situazione o scappare.

Il consenso iniziale dei lavoratori è praticamente non invocabile dal momento che il “rapporto di lavoro” è stato instaurato con l’inganno ed è diventato poi caratterizzato dall’uso di violenza e minacce.

Il caso inoltre permette di specificare che con il termine “approfittamento di una condizione di vulnerabilità” viene intesa anche una condizione semplicemente legata ai bisogni di vita della persona. In questo caso, la condizione di vulnerabilità delle vittime è stata rilevata nel fatto che le stesse erano inoccupate al momento del reclutamento e gli sfruttatori hanno approfittato di questo bisogno per trarne un vantaggio personale.

Nelle considerazioni conclusive della sentenza, il giudice presenta una breve ricostruzione storica in cui spiega come i fatti siano molto simili a quanto accadeva allo schiavo addetto ai lavori agricoli nel modo romano classico. Il decidente spiega che a quel tempo la ricchezza della famiglia “rustica” era dovuta allo sfruttamento dello schiavo attraverso prestazioni lavorative che esaurivano il soggetto. Il costo di tali schiavi era nullo o molto ridotto. Gli schiavi erano inoltre controllati da una persona che si assicurava che il compito richiesto venisse svolto costantemente e che solamente alla fine della giornata si potesse ricevere cibo e alloggio. Gli schiavi erano quindi trattati come degli animali e considerati come *res*. Non era possibile scappare e qualsiasi tentativo di fuga veniva impedito. Tale situazione è durata fino alla nascita della Repubblica quando gli schiavi si videro riconosciuti la possibilità di tenere del denaro e affrancarsi, sposarsi e avere figli da dedicare alle attività lavorative richieste dal padrone, nonché la possibilità di liberarsi dalla condizione di schiavo.

Il breve excursus storico ha portato il giudice a evidenziare come quanto esposto in merito alla condizione degli schiavi in età romana fosse perfettamente sovrapponibile con la situazione su cui era stato chiamato a pronunciare sentenza.

## SEZIONE 2 – GLI INTERVENTI DI CONTRASTO ALLA TRATTA

### 2.1. Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento - PNA

Il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri è l'organismo che ha compiti di indirizzo, coordinamento e monitoraggio e valutazione delle attività, politiche e tutti gli aspetti dell'ambito della tratta di persone. Questa sua funzione è stata stabilita dall'art. 7 del d.lgs. n. 24 del 4 marzo 2014, attuativo della direttiva 2011/36/UE.

Il dipartimento gestisce inoltre una banca dati centralizzata, il SIRIT - Sistema informatizzato per la raccolta di informazioni sulla tratta.

Per attuare una politica di maggior contrasto al *trafficking*, il Consiglio dei Ministri ha adottato, il 26 febbraio 2016, il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento per il periodo 2016-2018<sup>157</sup>.

Il piano nasce quindi con lo scopo di promuovere e garantire un approccio globale e di coordinazione tra le varie amministrazioni ed enti coinvolti nel contrasto alla tratta di persone, al fine di istituire una politica nazionale di intervento.

In base, infatti, a quanto descritto nei paragrafi precedenti, si possono rilevare due principali linee di intervento in Italia nel contrasto alla tratta di esseri umani: un approccio di tipo giuridico e uno di tipo sociale con un'attenzione rivolta alla tutela dei diritti umani delle vittime. È chiaro come queste due tipologie d'intervento difficilmente possono funzionare se agite singolarmente, mentre un'integrazione tra le due che consideri l'aspetto dei

---

<sup>157</sup> Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018, Adottato dal Consiglio dei Ministri, 26 febbraio 2016. Consultabile all'indirizzo: <http://www.pariopportunita.gov.it/media/2687/piano-nazionale-di-azione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento-2016-2018.pdf>

diritti umani come la cornice entro cui porre in essere misure, politiche e interventi, garantirà risultati più efficaci.

Per perseguire l'obiettivo prefissato, si è stabilito che gli elementi fondamentali e necessari da dover sempre tenere in considerazione sono la cooperazione e la collaborazione tra le istituzioni e il settore del privato sociale.

Partendo dalla consapevolezza secondo cui la tratta di persone sia una questione complessa e multiforme, è ormai ben chiaro che qualsiasi azione di intervento indirizzata al suo contrasto debba agire su più fronti.

In Italia diversi sono gli *stakeholder* che devono agire in collaborazione per tali scopi. Le Forze dell'ordine e la magistratura sono i due organi principali di competenza per la repressione del reato in questione. La Direzioneale Nazionale Antimafia, invece, avendo come ambito di riferimento la criminalità italiana e transnazionale, si occupa anche delle indagini sulla tratta di persone, essendo quest'ultima frutto principalmente del crimine transnazionale.

Il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno sostiene le attività di supporto alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento e si occupa del Rimpatrio Volontario Assistito (RVA), disponibile anche per le vittime di tratta, che permette allo straniero che ne fa richiesta di ritornare nel proprio Paese di origine in condizioni di sicurezza<sup>158</sup>. Il programma di rimpatrio mira a favorire una reintegrazione che non rischi di comportare un'eventuale vittimizzazione del soggetto in questione.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero della Salute, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, il Ministero della Giustizia, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali sono tutti coinvolti nelle azioni per garantire il contrasto alla tratta e per la protezione delle vittime.

---

<sup>158</sup> È importante ricordare che tutti coloro che beneficiano dell'RVA perdono il permesso di soggiorno e l'eventuale status di titolare di protezione internazionale.

Altri *stakeholder* da considerare sono le organizzazioni di volontariato, il terzo settore composto di ONG, cooperative, associazioni di migranti e per immigrati e/o rifugiati, organizzazioni internazionali e sindacali, università e mondo accademico.

La strategia di azione del piano è stata elaborata sulla base della strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta di esseri umani (2012-2016)<sup>159</sup>, adattando le varie parti in base alle specificità del nostro contesto nazionale.

Il Piano considera le quattro linee direttrici, *prevention, prosecution, protection, partnership*<sup>160</sup>, ed è articolato seguendo le 5 priorità individuate dalla Strategia UE.

Il Piano ha previsto poi l'istituzione di una Cabina di Regia presso il Dipartimento per le pari opportunità. Si tratta di un organo politico istituzionale costituito dai rappresentanti delle Amministrazioni Centrali, delle Regioni e degli enti locali designati in sede di Conferenza Stato-città. Questa Cabina è una sede di confronto tra le parti sopraelencate per stabilire quali strade di programmazione e finanziamento percorrere.

Il piano sottolinea più volte che ogni tipologia di intervento sarà attuata seguendo un'ottica di *partnership* pubblico-privato, essendo una delle forme che meglio può consentire il raggiungimento e l'ottenimento di buoni risultati.

La collaborazione tra parti con interessi, punti di vista e missioni diversi permette, infatti, di arricchire la visione d'insieme grazie alla messa in comune delle conoscenze, competenze, azioni, risorse economiche e delle soluzioni innovative.

Trattandosi poi di un tema che coinvolge diversi profili, è necessaria e fondamentale questa collaborazione al fine di meglio trovare le cause per

---

<sup>159</sup> COM(2012) 286 del 19 giugno 2012.

<sup>160</sup> prevenzione, azione penale, protezione e cooperazione.

ridurle e per contrastare il fenomeno in modo globale.

Non deve poi essere scordata la rilevanza delle iniziative e degli interventi per la sensibilizzazione, formazione e ricerca soprattutto nel mondo del lavoro, l'ambito in cui la tratta e lo sfruttamento non sono identificati come tali, ma vengono classificati troppo semplicisticamente come lavoro nero.

La condivisione e diffusione delle informazioni sul fenomeno devono avvenire anche nei Paesi di origine delle vittime di tratta.

Viene poi creato il Meccanismo Nazionale di Referral (MNR) cioè linee guida rivolte a tutti coloro che sono coinvolti nel contrasto alla tratta di persone e nella protezione dei diritti umani delle vittime. Ogni azione intrapresa deve seguire la logica della tutela dei diritti umani.

Il Piano ribadisce la necessità di collaborare anche con i Paesi coinvolti dal fenomeno e le organizzazioni competenti al fine di sviluppare politiche ed interventi condivisi, a livello transnazionale, a favore delle vittime.

Infine, è previsto un sistema di monitoraggio e valutazione del piano per poter verificare il raggiungimento degli obiettivi fissati. La funzione sarà svolta da gruppi di lavoro interistituzionali e composti anche da soggetti del privato sociale, delle ONG, delle organizzazioni internazionali, dei sindacati e delle università in coordinamento con la Cabina di Regia per la gestione del piano. Sono comprese in questo, le attività di indagine e ricerca quantitativa e qualitativa e raccolta dati sui vari aspetti collegati alla tratta.

## 2.2. Progetto N.A.VE – Network Antitratta per il Veneto

La Regione Veneto si è dotata di un nuovo progetto di intervento in merito alla questione della tratta di esseri umani: il Progetto N.A.Ve, attuato in base al DPCM 16/5/2016, finanziato dal Dipartimento Pari Opportunità, all'interno del Piano Nazionale Antitratta e in funzione dal 1° settembre 2016 fino a dicembre 2017.

In particolare, il progetto è guidato da due capisaldi: la tutela dei diritti umani delle vittime e il contrasto ai relativi sfruttatori.

Il comune capofila di questa progettualità è il Comune di Venezia che aveva sviluppato, già dal 1995, azioni di contrasto alla tratta, in particolare dotandosi dal 2012 di una Unità di strada e di contatto sulla prostituzione in primis e sull'accattonaggio .

Dal 2001 lo stesso Comune ha messo in campo un progetto per la tutela delle vittime di tratta per sfruttamento sessuale. Dal 30 dicembre 2006, lo stesso gestisce la postazione Centrale del numero verde antitratta<sup>161</sup>, attivo 24 ore su 24, costituito da personale multilingue in grado di informare in modo dettagliato sui servizi e la legislazione a tutela delle vittime di tratta nel nostro territorio nazionale.

A partire dal 2007 il focus dei programmi antitratta del comune di Venezia è stato orientato anche verso i casi di sfruttamento del lavoro, che però rimangono in numero decisamente minore rispetto ai casi di *trafficking* per sfruttamento della prostituzione.

Sin da subito è stata compresa l'importanza di adottare un approccio multi agenzia che potesse contare su una rete di partenariato con i soggetti del

---

<sup>161</sup> 800 290 290

settore pubblico e del privato sociale. La collaborazione è, infatti, un elemento essenziale per la riuscita degli interventi che vengono attuati. È stata inoltre posta l'attenzione sull'importanza della collaborazione con le altre Province della Regione Veneto al fine di cooperare, oltre a condividere le conoscenze e competenze, in quanto il comune di Venezia, poteva contare su una maggiore esperienza sul campo rispetto alle altre Province.

La metodologia di lavoro che si è andata a strutturare sin da subito è stata quindi quella congiunta tra tutti i servizi di volta in volta coinvolti.

Il progetto N.A.Ve è basato su un partenariato tra Autorità Giudiziaria e di Polizia, le Direzioni del Lavoro e l'azione sociale.

L'obiettivo che guida l'azione è il consolidare un sistema unico e integrato di emersione e assistenza delle vittime di tratta o di grave sfruttamento sessuale, lavorativo, nell'accattonaggio, nelle economie illegali forzate e nei matrimoni forzati contrastando contemporaneamente le organizzazioni criminali che agiscono questi reati.

Concretamente è prevista quindi una direzione centrale del progetto, individuata nel comune di Venezia e in particolare attraverso l'Unità di crisi e valutazione – Ucv, che si occupa del coordinamento e strutturazione degli interventi, e ha una funzione di assistenza, controllo, monitoraggio periferica e provinciale resa possibile attraverso un operatore *ad hoc* che si occupa dell'emersione, della presa in carico della segnalazione, valutazione e raccordo con le strutture di assistenza anche presso le Commissioni territoriali incaricate della concessione o diniego della protezione internazionale.

Per la Regione Veneto, la sola provincia di Belluno non fa parte del progetto, non essendo ivi molto presente il fenomeno della tratta.

Come già esplicitato, è il Comune di Venezia a capo dell'Unità di coordinamento che interviene attraverso la Cabina di Regia, istituita presso la

Regione Veneto e costituita da un referente per ogni Ente Locale e un rappresentante per ogni ente attuatore. Ha funzione di valutazione di raggiungimento degli obiettivi e di osservatorio del fenomeno della tratta e del grave sfruttamento.

L'equipe del progetto è invece costituita da 46 esperti del fenomeno della tratta, nello specifico: 16 educatori, 3 psicologi, 5 assistenti sociali, 8 mediatori linguistici interculturali, 13 mediatori sociali, 1 tutor di intermediazione lavorativa, 2 amministrativi, 1 coordinatore del progetto, 7 operatori con funzioni manageriali e gestionali.

Il Progetto lavora in collaborazione con il Numero Verde antitratta che, nel periodo da gennaio 2015 a giugno 2016 ha ricevuto 289 chiamate che hanno portato all'attivazione dell'Ucv per 368 persone, evidenziando un aumento del fenomeno rispetto all'anno precedente. Il target prevalente è costituito da nigeriane, con età tra i 18 e i 24 anni, vittime di tratta per sfruttamento della prostituzione, molte delle quali possiedono un permesso di soggiorno per richiesta asilo. L'altro target prevalente è costituito da stranieri cinesi impiegati o nello sfruttamento sessuale o lavorativo.

Per i casi di tratta per sfruttamento lavorativo è prevista una cooperazione tra l'Ucv, la Direzione Territoriale del Lavoro e le Forze dell'ordine. La collaborazione viene nello specifico avviata attraverso ispezioni a sorpresa, che vedono l'autorità di controllo affiancata dal referente provinciale del progetto N.A.Ve, volte a verificare quelle aziende in cui si teme possano esserci potenziali vittime di sfruttamento: centri massaggi, laboratori tessili e manifatturieri cinesi, aziende agricole o di allevamento. Tali ispezioni mirano a sensibilizzare i lavoratori a rischio di sfruttamento, rendendoli edotti dei loro diritti e delle regole e leggi del sistema italiano nei confronti dell'ambito lavorativo.

Il progetto mira a sostenere e assistere la vittima di tratta sin dall'emersione della situazione e fino alla conclusione del percorso attuato in suo sostegno. È previsto un collocamento della vittima presso un "punto di fuga" per circa una settimana al fine di implementare il processo di valutazione psicosociale e il successivo trasferimento in una struttura protetta per un periodo massimo di otto mesi. Durante questo periodo vengono strutturati progetti educativi per l'integrazione sociale: alfabetizzazione, formazione professionale, socializzazione con la comunità locale, inserimento nel mondo del lavoro, autonomia abitativa, regolarizzazione e tutela legale, supporto psicologico.

Il Progetto Educativo Individualizzato ha durata di 12 mesi e l'accoglienza è differenziata a seconda del target di riferimento, tenendo quindi conto dell'età, del tipo di sfruttamento, della storia migratoria, della conformazione della rete criminale di cui il soggetto è stato vittima, delle competenze personali.

L'obiettivo, infatti, oltre alla tutela dei diritti umani delle vittime, è anche il loro *empowerment* garantito dall'attivazione di un sistema integrato di politiche sociali, educative, formative, lavorative. Il percorso può terminarsi con il rimpatrio volontario assistito nel Paese di origine del soggetto, con l'inclusione lavorativa attraverso un tirocinio formativo o con la presa in carico da parte dei servizi territoriali competenti. Il rimpatrio volontario assistito viene gestito dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) con finanziamento del Ministro dell'Interno con fondi europei e può essere attuato solo dopo un'attenta analisi della situazione per evitare una rivittimizzazione del soggetto. L'OIM si occupa delle varie fasi di accertamento e del rilascio dei documenti per il viaggio, nonché del sostegno economico che sarà assicurato all'ex vittima. Dopo sei mesi dal rientro in patria viene fatta una verifica della situazione e del programma di assistenza. Ad oggi, relativamente alla Regione

Veneto, sono molto pochi gli stranieri vittime di tratta che fanno richiesta di rimpatrio.

Tra gli aspetti innovativi del Progetto è stata inoltre prevista una collaborazione con la regione Emilia Romagna attraverso le Direzioni Territoriali del Lavoro di Venezia, Rovigo e Ferrara, al fine di sviluppare delle buone prassi multi agenzia e la strutturazione di un osservatorio in merito al fenomeno dello sfruttamento lavorativo agricolo nei territori di confine.

Dai colloqui con gli operatori del Progetto mi è stato chiaramente messo in luce il fatto che la maggior parte dei casi segnalati e successivamente presi in carico sono situazioni di tratta per sfruttamento sessuale. I casi di tratta per sfruttamento lavorativo segnalati al servizio o all'autorità giudiziaria sono invece ancora un numero molto esiguo.

Il referente del progetto per la Provincia di Padova ha sottolineato che nel suo territorio di riferimento, i principali casi di sfruttamento lavorativo interessano aziende cinesi e in pochi casi si sono avute situazioni in cui una vittima arrivasse a segnalare e denunciare direttamente la propria condizione. Gli operatori hanno inoltre messo in luce la situazione di grande vulnerabilità di queste persone che, talvolta faticano a comprendere proprio la condizione di sfruttamento in cui sono immerse. In un colloquio con un minore cinese di circa 15 anni ho rilevato come fosse stato davvero complicato spiegare le regole e i diritti del lavoro in Italia, alla luce del fatto che per il ragazzo era normale lavorare 12 o 14 ore al giorno in un'industria tessile.

Questa difficoltà e, più precisamente, il non riconoscersi come vittime di tratta per sfruttamento lavorativo, viene rilevata anche con vittime di altre nazionalità, e ciò è dettato dal fatto che spesso le condizioni in cui si vengono a trovare non sono poi così diverse da quelle in cui si trovavano nel loro Paese

d'origine in cui i diritti e le tutele non sono propriamente o adeguatamente garantiti. A questo aspetto si aggiunge la speranza di ricevere, prima o poi, una retribuzione per il lavoro prestato, per poter iniziare a guadagnare effettivamente.

Coloro che provengono da Paesi più o meno industrializzati avranno sicuramente una miglior consapevolezza della propria condizione di sfruttamento, mentre gli stranieri provenienti da piccoli villaggi e campagne dell'Africa, Cina, Pakistan e Bangladesh, non comprenderanno completamente e da subito la gravità delle violazioni che subiscono.

La preoccupazione principale di molti stranieri è infatti semplicemente quella di lavorare o mantenersi il "lavoro" trovato, indipendentemente dalle condizioni in cui si svolge l'attività.

Un altro aspetto a cui deve essere prestata particolare attenzione negli interventi di sostegno alle vittime di tratta è la resistenza che queste hanno nel fidarsi degli operatori. Oltre a un problema linguistico, dovuto alla difficoltà di comprendere quanto viene loro spiegato in merito ai loro diritti e alle possibilità di sostegno, entra in gioco la diffidenza dovuta al fatto di rapportarsi con perfetti sconosciuti. Instaurare una relazione di aiuto diventa quindi difficoltoso. Alcune vittime talvolta identificano il proprio sfruttatore come l'unica figura di riferimento, essendo la sola persona che conoscono e, nonostante la sottomissione, prevale quel senso di vulnerabilità che rende loro talvolta faticoso abbandonare l'unica realtà o persona che conoscono. A questi aspetti, in certe situazioni si aggiunge quel meccanismo di gratitudine e paura, tipico delle relazioni violente o basate sullo sfruttamento.

A riguardo mi è stata data la testimonianza di una ragazza marocchina C., la cui situazione di sfruttamento è venuta alla luce grazie a un'ispezione a sorpresa della Divisione Territoriale del Lavoro. La ragazza stessa riportava che

“è stato difficile fidarsi degli operatori, credere veramente a queste persone che non capivo”. C., che è ora inserita in un programma di protezione sociale ex art. 18, aveva deciso di lasciare il suo Paese per difficoltà a reperire un lavoro e per il disonore con cui veniva vista all’interno della sua comunità perché si era separata dal marito. Scelta come meta di destinazione l’Italia, un’amica le aveva dato i contatti di un connazionale che avrebbe potuto aiutarla ad entrare regolarmente grazie a un visto per lavoro, pagando cinque mila euro, che la stessa ha reperito con grande fatica: sarebbe dovuta arrivare in Italia, avrebbe avuto un lavoro nel settore agricolo, vitto e alloggio. Arrivata a destinazione insieme al connazionale, ha raggiunto una città del Polesine. La ragazza era analfabeta e si era completamente affidata al connazionale per l’esibizione dei documenti che di volta in volta venivano richiesti loro. Questi l’ha poi lasciata in una casa dove vivevano altri connazionali; l’abitazione era sporca e priva di gas. Il capo della casa le aveva comunicato che le avrebbe procurato il lavoro nei campi solo in cambio di rapporti sessuali. La giovane riportava che l’unica cosa che aveva potuto fare era assecondarlo perché “non aveva i documenti, non conosceva la lingua e non sapeva dove si trovava”. In preda alla disperazione si era confrontata con un connazionale presente nell’abitazione, scoprendo che tutte le altre donne erano nella sua stessa situazione: il lavoro nei campi iniziava la mattina alle 5 e terminava verso le 15.30 con una retribuzione oraria di cinque euro da cui venivano trattenuti due euro per il servizio di trasporto nei campi. La spesa alimentare veniva fatta dal “capo” poiché lei e le altre non potevano allontanarsi dalla casa. L’affitto era di cento euro, venti euro erano per la spesa e le bollette venivano divise tra tutte.

In un altro caso, emerso nel Polesine nel 2013, a segnalare la situazione alla DTL per tratta per sfruttamento lavorativo era stato il cugino, anch’esso sfruttato, di una ragazza marocchina, A. In seguito alla segnalazione, il maresciallo del NIL- Nucleo carabinieri ispettorato del lavoro si era recato

presso l'azienda agricola, dove lavoravano A., il cugino e la sorella di quest'ultimo. La denuncia era stata fatta materialmente dal cugino, mentre le altre due ragazze avevano dato conferma di quanto comunicato al maresciallo. A. era arrivata in Italia per migliorare la propria condizione economica su invito della cugina, già presente nel territorio da qualche anno. Quest'ultima avrebbe spiegato ad A., che tramite un suo conoscente, H., avrebbe potuto farle ottenere il visto. A., vendendo tutto l'oro della madre e chiedendo l'aiuto di parenti e amici era riuscita a raccogliere circa tre mila euro per poter arrivare in Italia, vista la promessa di un lavoro stagionale di nove mesi con un guadagno mensile di mille euro, permesso di soggiorno, vitto e alloggio. A., del tutto ignara delle norme previste dal nostro ordinamento in merito all'ingresso per lavoro stagionale, si era fidata di quanto le era stato detto da H.

Sin dal suo arrivo in Italia, nonostante i diversi lavori svolti e ottenuti attraverso la cooperativa di H., non aveva guadagnato nulla poiché lo stesso si tratteneva la paga, offrendole solamente vitto e alloggio. Dopo la denuncia, A. è stata cacciata di casa trovando alloggio, con la cugina, presso l'abitazione di un connazionale.

Dai colloqui effettuati tra gli operatori e la ragazza era emerso che la sua attenzione non era minimamente rivolta alla possibilità di ottenere un permesso di protezione ex art. 18 con relativo percorso di integrazione socio-lavorativa, ma solamente al poter restituire i soldi che le erano stati prestati per aiutarla a partire. L'aspetto più rilevante era poi la diffidenza della stessa nei confronti degli operatori motivata dalla volontà di non allontanarsi dalla cugina, unico punto di riferimento. Gli operatori hanno rilevato però sin da subito un atteggiamento ambiguo di tale cugina che continuava a trattenere normali rapporti con H. e per tali ragioni avrebbero cercato di spiegare alla ragazza l'importanza di cambiare territorio per evitare che H. potesse ritrovarla, proprio a causa dei contatti che manteneva con la cugina. Ciò che poi è emerso è stato

infatti che la cugina stava cercando di convincere A. a non dare seguito alla denuncia.

In questo caso è evidente come l'attenta capacità di analisi della situazione da parte degli operatori abbia permesso di comprendere al meglio la problematicità della situazione dove una figura così importante per A. da cui la stessa non voleva allontanarsi, nascondeva in realtà la sua posizione di accordo nei confronti dello sfruttatore.

Quanto messo in luce dagli operatori è stato poi l'importanza di una diffusione capillare delle informazioni e la collaborazione tra tutti quegli enti che possono in qualche modo avere a che fare con reali o potenziali vittime di tratta. Poter, infatti, agire sin da subito e capire immediatamente lo status della persona che si ha davanti garantisce una possibilità di intervento maggiore che permette di inserire immediatamente il soggetto in un sistema che ne garantisca l'incolumità e la protezione.

A riguardo ritengo opportuno ricordare un episodio avvenuto durante la mia esperienza di tirocinio. Un giorno si era, infatti, recata presso l'ambulatorio ginecologico del consultorio una ragazza di circa quindici anni di origine africana. La minore era in stato avanzato di gravidanza ed era stata accompagnata da altre due signore africane, non ben identificate. L'operatore al momento presente aveva accolto la ragazza, ma a causa di alcune difficoltà linguistiche e per la mancanza della tessera sanitaria, aveva spiegato alla minore che non era possibile effettuare alcuna visita. Qualche settimana dopo tramite un'indagine a sé stante delle autorità competenti fu rilevato che la ragazza era vittima di tratta e le due signore con lei non erano altro che "*maman*".

Ho riportato questo episodio in quanto ritengo che la mancata e accurata presenza di programmi di sensibilizzazione e formazione, nonché di

aggiornamento periodico, degli operatori dei più svariati servizi può, spesso a causa di una fretta e frenesia del lavoro quotidiano, far perdere di vista alcune situazioni, rischiando di lasciare al loro destino vittime incapaci di denunciare la propria condizione.

Una conoscenza del fenomeno nei suoi diversi aspetti e implicazioni permette di avere quel bagaglio di informazioni preliminari che consentono di mettere in atto interventi mirati a seconda della situazione con cui si entra a contatto. Non è infatti sempre immediato comprendere da subito i segnali che indicano di essere in presenza di un caso di tratta e quindi la formazione è l'elemento base da cui partire per poter agire e intervenire da subito. Le forze dell'ordine, gli ispettori del lavoro, i funzionari degli uffici immigrazione e gli operatori sociali e sanitari sono coloro su cui pesa maggiormente la responsabilità di riconoscere una situazione di tratta e impostare un approccio corretto. Se quest'ultimo non dovesse esserci, la vittima potrebbe rischiare di cadere in una condizione di maggior vulnerabilità.

È quindi opportuno riflettere sull'importanza di non fermarsi davanti a una visione distaccata delle situazioni, e su quanto sia rilevante non dare troppo per scontato casi che potrebbero, per esempio, apparire come frutto di una semplice "immigrazione irregolare". Gli scenari che si potrebbero oggi palesare sono molteplici e, soprattutto a partire dagli ultimi anni, le modalità di assoggettamento sono cambiate e sono diventate non facilmente contraddistinguibili a un primo sguardo, soprattutto se impreparato.

## SEZIONE 3 – CARATTERISTICHE DELLA TRATTA IN ITALIA

### 3.1. Introduzione su dati e tendenze globali ed europei

#### 3.1.1. I dati a livello globale

Non è possibile avere una cifra esatta del numero delle vittime di tratta. Questa difficoltà è dovuta a diversi fattori: la natura illecita del fenomeno, la carente o solo recente legislazione in merito, la mancata denuncia delle vittime per paura di ripercussioni su se stessi o sulle famiglie. Molti Stati stanno inoltre mescolando i dati sulla tratta con quelli del traffico di migranti e l'immigrazione irregolare.

Grazie comunque a un aumento dei programmi in questo ambito, sono stati raccolti dati da parte degli Stati, di organizzazioni internazionali o ONG, che risultano tuttavia difficilmente confrontabili a causa della mancanza di un sistema comune di raccolta. La maggior parte delle informazioni che si hanno oggi sulla tratta è comunque relativa allo sfruttamento sessuale e della prostituzione.

Nel luglio del 2010, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato il *Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons*. In base a questo documento, l'UNODC – *United Nation Office on Drugs and Crime* fu incaricata di raccogliere dati sulle caratteristiche della tratta, sui relativi flussi a livello nazionale, regionale e internazionale. Per portare a termine questo compito, l'UNODC ha utilizzato brevi questionari consegnati ai governi degli Stati membri, ha reperito informazioni ufficiali, ha consultato report di polizia nazionale, del Ministero della Giustizia e altri relativi a dati sulla tratta all'interno del territorio nazionale. Tutte le informazioni acquisite sono state poi

verificate con le autorità nazionali di riferimento.

In concreto tutti i Paesi del mondo sono colpiti da questo grave fenomeno. Tra il 2010 e il 2012<sup>162</sup>, vittime di 152 diverse nazionalità sono state trovate in 124 Paesi. L'UNODC è consapevole che le cifre che si hanno costituiscono solo la parte visibile del problema poiché le cifre reali sono con molta probabilità più elevate, essendo presente un alto numero oscuro<sup>163</sup>.

Generalmente comunque si può affermare che la tratta avviene con un flusso di persone provenienti dai Paesi poveri e diretto verso i Paesi più ricchi.

I flussi transnazionali si rilevano principalmente nei paesi ricchi del Medio Oriente, dell'Europa occidentale e dell'America del Nord. Le vittime provengono soprattutto dal Sud del mondo, in particolare dall'Asia meridionale e orientale e dall'Africa sub sahariana.

Se in Europa e in Asia centrale la principale forma di tratta ha scopo di sfruttamento sessuale, in Asia dell'Est e nel Pacifico l'obiettivo è il lavoro forzato. Nelle Americhe questi due tipi di sfruttamento sono rilevati in egual proporzione.

Relativamente al genere degli autori di tale reato, anche se gli uomini rappresentano la parte più consistente, il 30% circa è costituito da donne.

Da quando l'UNODC ha iniziato a raccogliere informazioni sull'età delle vittime individuate della tratta, è stato evidenziato che il numero di bambini continua ad aumentare con due vittime su tre di sesso femminile.

Le percentuali più alte di tratta di bambini sono state rilevate in Africa e Medio Oriente.

Il report sulla tratta di persone dell'UNODC del 2009 ha stimato che circa 12 milioni di persone in tutto il mondo sono apolidi o non possono registrare la

---

<sup>162</sup> UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons*, 2014, consultabile all'indirizzo: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP\\_2014\\_full\\_report.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP_2014_full_report.pdf)

<sup>163</sup> Il numero dei reati commessi ma non denunciati e quindi non noti ufficialmente.

nascita, educare i loro figli, avere un sistema sanitario, un lavoro o viaggiare legalmente. Tali persone sono particolarmente vulnerabili ed esiste, di conseguenza, un alto rischio che diventino vittime di tratta.

Nonostante i progressi ottenuti sul piano legislativo, ancora poche sono le condanne per il reato di tratta di persone. Solamente quattro Paesi su dieci hanno segnalato di aver pronunciato almeno 10 condanne ogni anno. Il 15% non ne ha pronunciata alcuna.

### **3.1.2. I dati della Relazione della Commissione Europea del 2016<sup>164</sup>**

La Commissione europea ha pubblicato una relazione, parte delle attività previste dalla Strategia 2012-2016, in cui analizza le tendenze e i dati<sup>165</sup> della tratta di persone nell'Unione Europea. Le cifre rappresentano, anche in questo caso, solo una parte del fenomeno, poiché il numero oscuro<sup>166</sup> è molto elevato.

La relazione, per il periodo 2013-2014, parla di 15 846 persone (donne, uomini, ragazze e ragazzi) registrate come vittime di tratta in Unione Europea.

La fattispecie più praticata è la tratta per sfruttamento sessuale con il 67% di vittime. Si ha poi la tratta per sfruttamento del lavoro con il 21% delle vittime registrate. In generale, le vittime sono per il 76% donne e 15% minori ed è stato notato un aumento delle vittime con disabilità e di etnia Rom.

I cinque Stati europei di cittadinanza del 65% delle vittime registrate per il biennio 2013-2014 erano: Romania, Bulgaria, Olanda, Ungheria e Polonia. Gli

---

<sup>164</sup> European Commission - Press release, Report from the Commission to the European Parliament and the Council - Report on the progress made in the fight against trafficking in human beings, May 19, 2016.

<sup>165</sup> I dati presentati dalla Commissione erano stati raccolti da Eurostat "Eurostat – statistical working papers, Trafficking in human beings, 2015 edition".

<sup>166</sup> Cfr. Nota 163.

Stati non parte dell'Unione Europea erano, invece, Nigeria, Cina, Albania, Vietnam e Marocco.

I principali settori in cui è diffusa la tratta di persone per sfruttamento lavorativo sono: lavoro domestico, servizi di alloggio e ristorazione, agricoltura, silvicoltura e pesca, servizi di pulizia, settore delle costruzioni, delle arti, dell'informazione e comunicazione, del trasporto e stoccaggio.

Per quanto riguarda la tratta di bambini, va notato che con la guerra siriana e le rivolte nel Medio Oriente e nelle zone dell'Africa sono aumentati i flussi di minori non accompagnati che approdano in Italia, Grecia o Malta. La condizione di non avere l'appoggio di nessun adulto li rende particolarmente vulnerabili e fortemente a rischio di tratta.

### **3.1.3. I dati di Europol sulle forme di tratta in Europa**

La tratta per sfruttamento sessuale è la forma più diffusa e denunciata di *trafficking*. Le vittime di questa sono principalmente ragazze dell'Europa centrale e orientale e, infatti, secondo il Report elaborato da Europol<sup>167</sup>, per il periodo 2013-2014 le vittime provenivano da Bulgaria, Ungheria, Romania e Slovacchia.

Cifre minori si rilevano invece per le vittime non europee provenienti da Albania, Brasile, Cina, Nigeria, Vietnam. I principali Paesi membri oggetto di destinazione sono Austria, Belgio, Francia, Germania, Grecia, Italia, Olanda, Spagna e Regno Unito. L'Austria è poi il principale Stato di smistamento delle vittime, grazie alla sua posizione geografica.

---

<sup>167</sup> Europol, *Situation Report -Trafficking in human beings in the EU*, The Hague, 2016, consultabile all'indirizzo: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/trafficking-in-human-beings-in-eu>

La tratta per sfruttamento lavorativo è, anche in Europa, il secondo ambito in cui è più diffusa la tratta. Sempre secondo i dati di Europol, la maggior parte delle vittime in questo caso è costituita da uomini provenienti da Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Polonia, Romania e Slovacchia.

Le vittime di questa forma di sfruttamento sono più difficili da identificare poiché meno visibili degli altri ambiti. Una grande percentuale di vittime di questa forma di tratta è costituita da persone provenienti da Albania, Moldavia, Marocco, Russia, Turchia e Ucraina, oltre anche ad Asia e Medio Oriente. I principali flussi di questa sono diretti verso Austria, Francia, Italia, Grecia, Olanda, Spagna, Portogallo, Svizzera e Regno Unito.

Oltre alle due forme principali sopraelencate, la tratta in Europa può interessare vittime destinate alla criminalità forzata come: furti, rapine, adozioni illegali di bambini, mercato degli stupefacenti. Altre ragioni ancora possono essere accattonaggio forzato, per il quale spesso vengono scelti individui con disabilità fisiche o psicologiche e matrimoni forzati. Anche in questi casi i flussi delle vittime vedono un movimento dai Paesi dell'Europa dell'Est a quelli occidentali.

Le vittime indotte alla criminalità forzata sono in prevalenza minori, sia maschi che femmine. Per le attività illegali che vengono costrette a compiere, le vittime di queste tipologie di *trafficking* sono spesso sospettate e condannate per gli illeciti commessi e la principale origine nazionale di queste vittime è Rom. Sono sovente le famiglie stesse a vendere il proprio figlio minore al trafficante.

Per quanto riguarda i matrimoni forzati, le vittime principali sono ragazze o donne principalmente provenienti da Repubblica Ceca, Ungheria, Lituania, Polonia, Romania e Slovacchia. Lo scopo di questi è garantire la cittadinanza europea agli stranieri, soprattutto Pachistani e Indiani, che sposeranno queste ragazze. Le vittime possono essere comprate dal futuro

sposo, trasportate con l'inganno oppure rapite. In alcuni casi potrebbe esserci il benessere della ragazza a cui viene promesso un lavoro o un compenso economico senza renderle note le reali condizioni in cui si troverà: abusi, induzione alla prostituzione, violenze.

### **3.2. Le tendenze della tratta in Italia**

I dati rilevati per la tratta in Italia sono in linea con quanto accade a livello globale ed europeo.

La meta di destinazione principale delle vittime di tratta in Italia è il Nord della penisola, ma negli ultimi anni anche il Sud ha visto un aumento di questo fenomeno.

I modi con cui il reclutamento, lo sfruttamento e l'assoggettamento vengono praticati sono cambiati poiché gli sfruttatori hanno dovuto adattarsi alle diverse variabili introdotte, tra cui una normativa repressiva, le azioni delle autorità di pubblica sicurezza, maggior informazioni e conoscenza sul fenomeno.

La Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa del Ministero della Giustizia - DgStat ha analizzato i dati relativi ai procedimenti arrivati a sentenza nel periodo 2009-2013, iscritti negli uffici giudiziari italiani per i reati di "riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù" art. 600 c.p., "tratta di persone" art. 601 c.p. e "acquisto e alienazione di schiavi" art. 602 c.p.

I risultati della rilevazione campionaria dei fascicoli sono stati poi raccolti nel Rapporto "La tratta degli esseri umani - Indagine statistica su un campione rappresentativo di fascicoli definiti con sentenza relativamente ai reati ex art.

600, 601 e 602 del codice penale”<sup>168</sup>.

In base agli elementi più significativi dell’indagine si rileva che la vittima tipica dello sfruttamento in Italia è giovane con un’età media di 25 anni. Il sesso maggiormente rappresentato è quello femminile, con il 75,2% dei casi e le nazionalità sono principalmente quella rumena (51,6%)<sup>169</sup> e nigeriana (19%). I minorenni sono invece il 15,7% delle vittime.

Nella maggior parte dei casi la vittima arriva volontariamente nel nostro Paese per cercare lavoro e le vittime stesse hanno dichiarato di essersi appoggiate a un connazionale, già presente in Italia, che solo poi si è rivelato in realtà essere il loro sfruttatore. Nel 15% dei casi poi a mettere in atto l’inganno è un familiare, un parente, il fidanzato, marito o compagno.

Se le donne vengono avviate e costrette principalmente alla prostituzione, gli uomini sono sottoposti a lavoro in condizioni di schiavitù e accattonaggio con orari e condizioni lavorative aberranti.

I minori sono anch’essi inseriti nel mercato della prostituzione o costretti a commettere furti, destinati all’acattonaggio, a lavare vetri, oltre a essere impiegati in sfruttamento lavorativo. Nella maggior parte dei casi i bambini sono condotti illegalmente in Italia per esser sfruttati: quando sono ancora molto piccoli sono spesso usati nell’acattonaggio per impietosire i passanti, quando crescono vengono avviati alle altre attività illecite.

L’associazione *Save the Children*, nel dossier di luglio 2016 “Piccoli schiavi

---

<sup>168</sup> Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa del Ministero della Giustizia – DgStat, *La tratta degli esseri umani - Indagine statistica su un campione rappresentativo di fascicoli definiti con sentenza relativamente ai reati ex art. 600, 601 e 602 del codice penale*, consultabile all’indirizzo: <https://webstat.giustizia.it/Analisi%20e%20ricerche/Rapporto%20DgStat%20sulla%20tratta%20degli%20Esseri%20umani.pdf>

<sup>169</sup> La Romania, entrata nell’UE nel 2007, continua a essere uno tra i principali Paesi di origine delle vittime di tratta, non solo in Italia, ma anche in tutti gli altri Paesi dell’Unione Europea, con un aumento del numero delle vittime di questa nazionalità nel corso degli anni (cfr. “Eurostat, *Trafficking in human beings, 2013*” e “Eurostat, *Trafficking in human beings, 2015*” relativi ai dati della tratta in Unione Europea dal 2008 al 2012 consultabili rispettivamente ai seguenti link: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/trafficking-human-beings-eurostat-2015-edition\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/trafficking-human-beings-eurostat-2015-edition_en) <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-working-papers/-/KS-RA-13-005>

invisibili - I minori vittime di tratta e sfruttamento: chi sono, da dove vengono e chi lucra su di loro”<sup>170</sup> riporta che nel periodo tra gennaio e giugno 2016, via mare sono arrivati in Italia 10.524 minori stranieri non accompagnati, un aumento notevole rispetto ai 4.410 approdati nello stesso periodo di riferimento dell’anno precedente. È importante rilevare questo dato perché la categoria dei minori stranieri non accompagnati è a elevato rischio di tratta e sfruttamento. È utile quindi ricordare che il 2015 è stato segnato dalla scomparsa di 10 mila minori entrati in Europa.

I minori vittima di tratta e sfruttamento in Italia, in base ai dati del suddetto dossier, sono prevalentemente rappresentati da: ragazze nigeriane, rumene<sup>171</sup> e di altri Paesi dell’Est Europa per lo sfruttamento sessuale, mentre minori egiziani, bengalesi, albanesi, eritrei e somali per lo sfruttamento lavorativo, ma anche quello sessuale o per attività di spaccio.

I minori vittime di tratta vengono costretti a esercitare attività illegali o devianti attraverso l’uso di violenza o del ricatto psicologico. Gli sfruttatori tendono, infatti, a esercitare il controllo sulla vittima minacciandola di ripercussioni nei confronti dei suoi familiari.

In alcuni casi sono i genitori stessi ad affidare il minore a conoscenti che vivono in un altro Paese, investendo quasi tutto il proprio denaro, nella speranza che il figlio possa trovare migliori condizioni di vita e che possa poi

---

<sup>170</sup> Coppola V., Lo Iacono E., *Piccoli schiavi invisibili - I minori vittime di tratta e sfruttamento: chi sono, da dove vengono e chi lucra su di loro*, Save the Children Italia Onlus, 2016, consultabile all’indirizzo:

<https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/piccoli-schiavi-invisibili>

Cfr. anche Save the children, *Tratta e sfruttamento: al mondo una vittima su 5 è un bambino o un adolescente*, 29 luglio 2016: <https://www.savethechildren.it/press/tratta-e-sfruttamento-al-mondo-una-vittima-su-5-%C3%A8-un-bambino-o-un-adolescente>

Save the children, *Tratta e sfruttamento: Save the Children, in Italia il più alto numero di vittime, 2.400 a fronte delle 9.500 in Europa. Molti i minori: ragazze dall’Est Europa e Nigeria ma anche ragazzi egiziani*, 22 agosto 2013: <https://www.savethechildren.it/press/tratta-e-sfruttamento-save-children-italia-il-pi%C3%B9-alto-numero-di-vittime-2400-mente-delle>

<sup>171</sup> In base ai dati raccolti nel dossier “Coppola V., Lo Iacono E., *Piccoli schiavi invisibili - I minori vittime di tratta e sfruttamento: chi sono, da dove vengono e chi lucra su di loro*, Save the Children Italia Onlus, 2016”, è fortemente aumentato il numero di ragazze rumene tra i 15 e i 17 anni diventate vittime di tratta per prostituzione forzata.

contribuire al mantenimento economico del nucleo rimasto in patria. Molto spesso i genitori ignorano le reali condizioni in cui si troverà il figlio, una volta giunto a destinazione. Gli sfruttatori, ben consapevoli di questo aspetto, usano sul minore la tecnica del senso di colpa, per cui lo stesso si sente in obbligo di obbedire a quanto gli viene imposto per non deludere le aspettative della propria famiglia.

I minori sono inoltre vittime di un altro fenomeno deplorabile: la tratta per adozioni internazionali illegali. Se da un lato non sono presenti molti dati a riguardo, non si può di certo negare la presenza anche nel nostro Paese di questa forma di *trafficking* a cui sono collegate pratiche, quali lo spostamento di donne in stato di gravidanza nel Paese dei genitori adottivi, l'acquisto di minori direttamente negli orfanotrofi oppure via internet e i rapimenti di bambini. A volte si cerca di convincere le madri a cedere spontaneamente il bambino subito dopo il parto, facendo leva su di esse e sull'immoralità del dare alla luce un neonato al di fuori di un matrimonio.

Dai casi presi in esame dalla DgStat è emerso inoltre come, anche in base all'etnia e al sesso variano le modalità di impiego. Generalmente, le donne provenienti dall'Europa dell'est sono condotte nel nostro Paese attraverso l'inganno e poi obbligate a prostituirsi e subire violenze, mentre le nigeriane vengono ricattate con l'uso di riti e pratiche locali, come i riti voodoo.

Per quando riguarda gli uomini, i rumeni sono impiegati nell'accattonaggio e furto, i cinesi e gli indiani sono sfruttati in attività lavorative in condizioni di schiavitù.

I casi di tratta sono portati alla luce principalmente dalle operazioni delle forze di polizia, mentre il 37,6% dei casi vede la vittima presentare denuncia nei confronti dei propri sfruttatori.

Per quanto riguarda, invece, le caratteristiche degli autori dei reati in esame, questi hanno un'età media di 35 anni e la maggior parte è composta da uomini stranieri di cui il 45,2% di nazionalità rumena, il 14,9% albanese e il 10,1% nigeriana. Sono uomini con carichi pendenti o precedenti penali per furto, favoreggiamento della prostituzione e violazione delle norme sull'immigrazione. Nella maggior parte dei casi i giudici dispongono una misura cautelare, custodia cautelare o arresti domiciliari.

Tra i capi di imputazione del fenomeno della tratta degli esseri umani, il più frequente è la "riduzione in schiavitù" seguito dalla "tratta di persone". Pochi sono invece i casi di reato di acquisto di schiavi.

### **3.3. Le connessioni tra la tratta e il sistema asilo italiano**

Dal 2011 l'Italia è diventata meta di flussi di migranti che quasi ogni giorno approdano sulle nostre coste. Si tratta principalmente di migranti economici che abbandonano il Paese d'origine in cerca di migliori possibilità di vita o di persone che sono costrette ad abbandonare la loro terra a causa di guerre, carestie, persecuzioni. Soprattutto questi ultimi, una volta arrivati in Italia presentano domanda di asilo per ottenere lo status di rifugiato.

All'interno di queste ondate di profughi in cerca di asilo è stata evidenziata la presenza anche di vittime di tratta.

I percorsi di protezione per le vittime di tratta o per i richiedenti asilo non si sviluppano in modo parallelo, ma talvolta si integrano tra loro e, per tale ragione, è opportuna una differenziazione dei modelli di accoglienza che considerino la tipologia di persona che chiede aiuto, garantita da una corretta identificazione della stessa.

Un aumento del numero delle vittime di tratta nel sistema asilo è dovuto

anche principalmente ai vantaggi che ne ricavano gli sfruttatori: le vittime di tratta, non correttamente identificate come tali dai funzionari preposti, presentando richiesta d'asilo, ricevono un permesso di attesa asilo che le legittima a permanere sul territorio italiano senza il rischio di esser considerate e allontanate come clandestini. Gli sfruttatori quindi, appoggiandosi al canale dei richiedenti asilo riescono a sfuggire a eventuali controlli poiché le vittime sono a tutti gli effetti "in regola" e i criminali possono quindi continuare ad attuare i loro piani praticamente indisturbati.

La domanda di asilo, nella maggior parte dei casi, riceve un diniego poiché si tratta di persone che provengono da Paesi classificati come sicuri. A seguito del rifiuto, gli sfruttatori intimano a procedere con il ricorso e, grazie quindi alle lunghe tempistiche della burocrazia italiana, viene in questo modo assicurata la permanenza nel territorio, senza cadere nell'irregolarità e quindi nell'espulsione<sup>172</sup>. Gli sfruttatori si assicurano così un periodo di tempo in cui poter continuare, quasi indisturbati, le loro violazioni sulle vittime.

La corretta identificazione di vittime di tratta tra i richiedenti asilo non è facile ed è dovuta anche a una non sempre corretta formazione del personale incaricato. È importante notare inoltre che, a volte, negli stessi centri per richiedenti asilo sono presenti gli sfruttatori stessi camuffati da mariti, compagni o amici e ciò inibisce ovviamente l'eventuale volontà del soggetto di denunciare la situazione per paura di ripercussioni immediate.

Da quanto esposto si comprende come i percorsi di protezione per le vittime di tratta e per i richiedenti protezione internazionale, anche se possono

---

<sup>172</sup> Baldoni E., Caldarozzi A., Giovannetti M., Minicucci C., *Vittime di tratta e richiedenti/titolari di protezione internazionale – Rapporto di ricerca*, Cittalia, 2014, consultabile all'indirizzo: [http://www.notrattra.it/wp-content/uploads/2014/07/NO\\_TRATTA\\_Report\\_Vittime\\_Richiedenti\\_Cittalia\\_DEF\\_DEF1.pdf](http://www.notrattra.it/wp-content/uploads/2014/07/NO_TRATTA_Report_Vittime_Richiedenti_Cittalia_DEF_DEF1.pdf) p.79.

sembrare due strade distinte, nella pratica sono realtà intersecabili: così come accade che le vittime di tratta rientrino nel sistema asilo, ci sono anche casi in cui i richiedenti asilo cadono nella rete dello sfruttamento e della tratta. Ai sensi dell'art. 17 comma 2 del d.lgs n. 142/2015<sup>173</sup> viene stabilito che il programma unico di emersione, assistenza e integrazione ex art. 18 del d.lgs. 286/98 si applica anche ai richiedenti asilo identificati come vittime di tratta.

I confini tra migrazioni volontarie e forzate sono ormai sempre più confusi e situazioni nate in un modo possono tramutarsi nell'altro con casi quindi di persone prelevate contro la propria volontà o ingannate per essere trasportate in Italia e destinate allo sfruttamento o casi in cui migranti "volontari" vengono intercettati e indirizzati verso lo sfruttamento durante il viaggio stesso o direttamente nel nostro territorio nazionale. Ecco che quindi la situazione di coloro che partono con un progetto migratorio, seppur illegale, a scopo lavorativo può tramutarsi, in base a diverse variabili, in una condizione di vulnerabilità che porta gli stessi a cadere vittime di sfruttatori. Per tali ragioni si parla dei cosiddetti "flussi misti"<sup>174</sup> che rendono difficile la rilevazione delle vittime di tratta tra i profughi. Questo scivolamento da una situazione a un'altra permette di comprendere le interconnessioni tra i due sistemi.

Anche se non mancano casi in cui una vittima di tratta sia stata riconosciuta come rifugiata, questa non è una prassi così diffusa e automatica, infatti, come già analizzato nel capitolo I, è importante ricordare che per

---

<sup>173</sup> D.lgs n. 142/2015 " Attuazione delle direttive UE 2013/33 (norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale), e 2013/32 (procedure comuni ai fini di riconoscimento e revoca dello status di protezione internazionale)", pubblicato in Gazzetta ufficiale n. 214 del 15 settembre 2015, in vigore dal 20 settembre 2015.

<sup>174</sup> Da Pra M., Marchisella S., Obert O., *Manuale operativo - Richiedenti/titolari di protezione internazionale e vittime di tratta*, Litografia Cirone, Torino, 2015, consultabile all'indirizzo: [http://www.cittalia.it/images/Manuale\\_Operativo\\_NoTratta\\_IT.pdf](http://www.cittalia.it/images/Manuale_Operativo_NoTratta_IT.pdf)

ottenere la protezione internazionale in base a quanto sancito dalla Convenzione di Ginevra, il soggetto deve aver subito persecuzioni o violazioni legati a motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinioni politiche. Per quanto riguarda le vittime di tratta, questo requisito non viene coperto poiché i motivi che spingono i trafficanti a rendere una persona vittima di tratta sono quasi sempre di tipo economico e con fini di lucro, mentre difficilmente sono legati ai motivi sopraelencati. Ciò non toglie comunque che vi sia un aumento delle richieste d'asilo da parte di vittime di tratta.

In base, infatti, a una ricerca realizzata da Cittalia, parte del Progetto No Tratta, "Vittime di tratta e richiedenti/titolari di protezione internazionale"<sup>175</sup>, è stato rilevato che tra le persone riconosciute come vittime di tratta, circa il 30% è in possesso di un permesso di soggiorno legato alla richiesta di protezione internazionale e viene riportato che:

"Ci sono vittime di tratta tra gli ex richiedenti protezione internazionale: i "diniegati", coloro che hanno presentato ricorso, ecc.

Ci sono vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale diventati collaboratori di giustizia con protezione sociale.

Ci sono vittime di tratta che nella ricostruzione della loro storia migratoria hanno i requisiti per richiedere la protezione internazionale.

Ci sono beneficiari SPRAR che si rivelano, al momento della presa in carico, o successivamente, durante la permanenza, vittime di tratta.

Ci sono beneficiari SPRAR provenienti dal circuito della tratta a cui non è stata riconosciuta la protezione sociale.

Ci sono beneficiari SPRAR vittime di persecuzioni legate alla precedente

---

<sup>175</sup> Baldoni E., Caldarozzi A., Giovannetti M., Minicucci C. (a cura di Giovannetti M.) "Vittime di tratta e richiedenti/titolari di protezione internazionale – Rapporto di ricerca", Cittalia, 30 giugno 2014; consultabile al sito [www.notratta.it](http://www.notratta.it)

esperienza di tratta.”<sup>176</sup>

L’aumento dei casi di tratta per sfruttamento lavorativo ha portato alla luce la presenza di lavoratori sfruttati titolari di protezione internazionale o di un permesso per richiesta asilo, sottolineando nuovamente l’interconnessione tra i due sistemi.

L’identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti asilo può esplicitarsi in qualsiasi fase, per esempio durante lo sbarco stesso o durante l’accoglienza o detenzione.

In molti casi il vissuto da vittima emerge quando viene richiesto alla stessa di ricostruire la propria storia da sottoporre all’esame della Commissione territoriale, l’organismo che decide se accettare o negare la richiesta di asilo.

Per adempiere al suo compito, la Commissione competente chiede informazioni di tipo socio-anagrafiche, familiari, le cause di persecuzione e i motivi che hanno portato alla fuga dal proprio Paese e che ne impediscono il ritorno, nonché l’iter del viaggio. Non vengono fatte domande che possano garantire di identificare eventuali situazioni di tratta che comunque, qualora dovesse essere rilevata, comporta l’immediata sospensione della procedura per l’asilo e l’attivazione della protezione del soggetto in base all’art. 18 del Testo Unico sull’Immigrazione, d.lgs. 286/98.

Ciò che, secondo me, è rilevante sottolineare è che l’esperienza di tratta può anche non emergere in alcun modo poiché il meccanismo psicologico della negazione garantisce alla persona di non dover più rivivere episodi che sono stati particolarmente dolorosi e traumatizzanti. Non sempre quindi si è in grado di rilevare una situazione di tratta.

---

<sup>176</sup> Da Pra M., Marchisella S., Obert O., *Manuale operativo - Richiedenti/titolari di protezione internazionale e vittime di tratta*, Litografia Cirone, Torino, 2015, consultabile all’indirizzo: [http://www.cittalia.it/images/Manuale\\_Operativo\\_NoTratta\\_IT.pdf](http://www.cittalia.it/images/Manuale_Operativo_NoTratta_IT.pdf)

Il coordinamento tra i due sistemi, asilo e tratta, è anche riconosciuto con il d.lgs. 24 del 4 marzo 2014, che recepisce la direttiva 2011/36/UE, in cui sono previste all'art. 10 delle misure di coordinamento tra amministrazioni che si occupano di tratta e di asilo, nonché l'obbligo di informare gli stranieri che si avvalgono della protezione ex art. 18, della possibilità di fare richiesta di protezione internazionale.

Un esempio che presenta alcuni elementi di connessione tra i due sistemi è il ricorso<sup>177</sup> presentato da una donna nigeriana, il 12/11/2015, al Tribunale Ordinario di Milano, Protezione Internazionale Civile, in seguito al diniego ricevuto per la richiesta di riconoscimento della protezione internazionale, notificatole in data 21/10/2015.

La cittadina era vittima di tratta e il decreto del Tribunale n. 7157/2015 R.G. del 29/04/2016, ha stabilito che la suddetta, in base al racconto, presentava un effettivo rischio di danno se avesse fatto rientro nel suo Paese, la Nigeria. Il ricorso è stato quindi accolto e la Signora è diventata beneficiaria di un permesso per protezione sussidiaria<sup>178</sup>.

La signora, di religione cristiana, era rimasta orfana da bambina. Aveva avuto una relazione con un uomo di etnia diversa dalla propria, dal quale aveva avuto tre figli, ma che per tale differente origine non l'aveva sposata e la

---

<sup>177</sup> Consultabile al sito dell'Asgi (Associazione per gli studi giuridici per l'immigrazione): <http://www.asgi.it/banca-dati/tribunale-milano-ordinanza-29-aprile-2016/>

<sup>178</sup> Il titolo comporta l'acquisizione di un permesso di soggiorno valido tre anni, rinnovabile e convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

La protezione sussidiaria viene concessa a coloro che rischierebbero, in caso di rientro nel loro Paese, di subire gravi danni. Il rischio deve essere effettivo, non può sussistere il solo "timore fondato" come richiesto per la concessione dello status di rifugiato; inoltre per tale tipologia di protezione non è necessario che le persecuzioni siano collegate a motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a gruppo sociale o opinioni politiche. Questa forma di protezione è complementare e subordinata allo status di rifugiato e, per tali ragioni, di norma, la verifica della sussistenza dei suoi presupposti avviene solo dopo la valutazione delle condizioni che consentono il rilascio dello status di rifugiato.

Se un individuo presenta i presupposti per il rilascio di questo titolo, ma ha commesso gravi reati, all'estero o in Italia, oppure rappresenta una minaccia per la sicurezza dello Stato, non potrà ricevere tale forma di protezione.

rendeva vittima di violenze e vessazioni, salvo poi venire abbandonata da questi a causa della impossibilità della donna di poter avere un altro figlio. La Signora è quindi scappata con del denaro, raccolto da alcuni parrochiani e da una sua amica, che sarebbe servito ad aiutarla ad aprire una attività commerciale. Recatasi in Libia per una miglior prospettiva lavorativa, e trovandovi la guerra civile, si è quindi diretta in Italia.

La Commissione, alla luce di questo racconto, non aveva accolto la richiesta di asilo a causa della natura personale della vicenda.

La signora, con il ricorso, ha quindi meglio illustrato il suo racconto davanti al Giudice, con l'aiuto di un interprete in lingua inglese, spiegando che il pastore che aveva raccolto i soldi le aveva presentato una donna che avrebbe dovuto aiutarla. Con questa signora, la ricorrente si era dovuta recare in un'altra città dove, all'arrivo, aveva trovato altre quattro ragazze. Il giorno seguente queste ultime e lei stessa sono state sottoposte a rito voodoo, in cui veniva detto loro che non avrebbero dovuto dire nulla alle forze dell'ordine, altrimenti sarebbero accadute cose spiacevoli a familiari e parenti. Successivamente le ragazze sono state trasferite in Libia e solo allora la ricorrente fu informata che il lavoro a cui sarebbe stata destinata era la prostituzione e che non poteva rifiutarsi per via del debito contratto. In seguito è stata fatta imbarcare per l'Italia e all'arrivo la *maman* le avrebbe detto di doversi recare in Germania per prostituirsi. La signora ha quindi iniziato a protestare animatamente e grazie all'intervento di un altro ragazzo nigeriano, preoccupato dai toni accesi, è riuscita a non partire.

Tutto questo non era stato raccontato dalla stessa davanti alla Commissione per la richiesta d'asilo, per paura di conseguenze spiacevoli. Durante il rito voodoo le era stato, infatti, detto che se avesse raccontato quanto era successo sarebbe diventata pazza e non avrebbe più potuto accudire i propri figli.

In base al racconto della donna, il Tribunale ha quindi ritenuto valida e coerente la motivazione del suo ricorso presentato, tra l'altro, in tempi molto brevi, ma non sufficiente per la concessione dello status di rifugiato, in quanto mancava una persecuzione personale e diretta. Ritenendo tuttavia presenti ed effettivi i rischi di subire danno, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 251/2007<sup>179</sup>, in caso di rientro nel Paese di origine, poiché il primo contatto con l'organizzazione criminale dedita alla tratta di esseri umani per sfruttamento della prostituzione, era avvenuto nel suo villaggio, e anche per il rischio di subire ritorsioni finalizzate al recupero del denaro che era stato dato per aiutare la vittima a espatriare, il Tribunale ha riconosciuto alla ricorrente la protezione sussidiaria.

### **3.4. Alcune criticità del contesto italiano**

Il Report "La tutela delle vittime della tratta e del grave sfruttamento: il punto della situazione oggi in Italia"<sup>180</sup> dell'Asgi, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, del 2015, ha rilevato che nonostante il nostro Paese si sia finalmente dotato di strumenti legislativi per il contrasto alla tratta e alla protezione delle vittime, purtroppo nella pratica è emerso come ci siano diverse difficoltà applicative. L'Asgi ha rilevato, attraverso ricerche e interviste a enti e organizzazioni che si occupano di questo ambito che le norme sono applicate in modo non proprio corretto. Il permesso di soggiorno, previsto ex art. 18 del Testo

---

<sup>179</sup> Art. 14, d.lgs. 251/2007:

"Danno grave

1. Ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, sono considerati danni gravi:

a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte;

b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine;

c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale."

<sup>180</sup> Consultabile al sito internet:

[http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/04/Lookout\\_doc.conclusivo\\_editing\\_DEF.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/04/Lookout_doc.conclusivo_editing_DEF.pdf)

Unico d.lgs. 286/98, viene rilasciato alle vittime in caso di un loro contributo nel procedimento penale, condizione assolutamente non prevista dalla norma. Il percorso sociale è poi raramente effettuato.

Vi sono poi problematiche dovute alle tempistiche eccessivamente lunghe per il rilascio del permesso di soggiorno in riferimento al percorso giudiziario.

È stato anche segnalato che il risarcimento dei danni alle vittime è difficilmente attuato a causa dell'irreperibilità dei responsabili, per la formale mancanza di disponibilità economica o di beni da confiscare.

Al tutto si aggiunge la difficoltà nel rilevare situazioni di tratta di persone. Il fenomeno, a causa della sua complessità, è reso di maggior difficile identificazione per via delle evoluzioni e cambiamenti che ha subito e sta avendo in questi anni.

Dal 2011, l'emergenza umanitaria sta facendo arrivare sulle coste europee, e soprattutto italiane, numeri sempre maggiori di migranti in condizioni disperate, entro cui si nascondono anche vittime di tratta. Tutto ciò ha aumentato la difficoltà, già esistente, di distinguere i casi di *trafficking* da quelli di *smuggling*.

È pertanto fondamentale, non solo in Italia, migliorare e rendere più rapide le procedure di identificazione delle vittime di tratta affinché queste non rischino di vedersi negati i diritti, che spetterebbero loro, nel caso fossero erroneamente identificate come criminali o clandestini. Le forze di polizia, guardie di frontiera, i funzionari dell'immigrazione e tutti coloro che sono coinvolti in questo ambito devono essere adeguatamente formati al fine di evitare questi errori nel processo di identificazione per assicurare la giusta protezione e assistenza a chi si ritiene possa essere arrivato sul nostro territorio nazionale come vittima di tratta.

Dal quadro legislativo delineato in questo capitolo si può comunque affermare che l'apparato normativo che ne risulta sia abbastanza idoneo e conforme agli strumenti e vincoli internazionali ed europei.

Se, quindi, da un punto di vista normativo l'Italia si è dotata di strumenti

di repressione della condotta criminosa e protezione delle vittime migliorando il sistema, la realtà si presenta però ben più complicata. La tratta è un fenomeno difficile da identificare per via del suo carattere sommerso e per i suoi elementi che sconfinano e si confondono anche con altre fattispecie criminose, dal traffico di migranti e favoreggiamento dell'immigrazione irregolare allo sfruttamento della prostituzione. A queste difficoltà si aggiunge il fatto che si registrano ancora notevoli carenze in merito alle modalità di raccolta dei dati sul tema<sup>181</sup> e manca una sensibilizzazione più incisiva rispetto ai vari aspetti, non solo del fenomeno in tutte le sue accezioni e sfumature, ma anche in merito alle procedure o alle norme stesse da seguire a seconda della tipologia di sfruttamento. Come già precedentemente menzionato, gli stessi operatori riportano che spesso manca una conoscenza degli strumenti stessi.

Sarebbe opportuno intensificare le attività di formazione del personale, nonché intervenire su più livelli per sensibilizzare maggiormente le vittime stesse, reali e potenziali, di tratta affinché siano consapevoli dei loro diritti.

È inoltre importante educare le persone a un rispetto dell'altro, soprattutto visto il clima di forte tensione nei confronti degli stranieri e di xenofobia, frutto di un razzismo istituzionale, che si sta diffondendo con sempre maggior incidenza e che rischierebbe di inibire le capacità e la volontà di intervento rispetto anche al tema della tratta di esseri umani.

Questa sensibilizzazione non può poi prescindere da una collaborazione a livello internazionale ed europeo, rispetto ad attività e campagne informative da portare avanti all'interno di tutti i Paesi coinvolti da questa terribile violazione di diritti umani.

---

<sup>181</sup> Degani P., Pividori C., *TEMVI - Minori sfruttati e vittime di tratta tra vulnerabilità e illegalità - Le attività criminali forzate come nuova forma di sfruttamento nel campo della tratta di esseri umani: conoscenza e pratiche operative orientate ai diritti umani attraverso una ricerca pilota, un percorso di formazione multi-agenzia e la definizione di modelli di protocolli operativi - Rapporto finale Italia, 2016*, consultabile all'indirizzo: [http://www.ingenere.it/sites/default/files/ricerche/temvi\\_report\\_it\\_web.pdf](http://www.ingenere.it/sites/default/files/ricerche/temvi_report_it_web.pdf)

## CONCLUSIONI

### 1. Risultati raggiunti

Quanto esposto nel presente lavoro permette di comprendere come la tratta di esseri umani rappresenta una piaga ancora ben presente su scala internazionale. L'aumento di questo fenomeno sembra non essere stato fermato dalle azioni e normative di contrasto che, principalmente a partire dal 2000 con il "Protocollo di Palermo", sono state pensate e attuate. Si può affermare che prima di tale data non vi fosse ancora una grande preoccupazione attorno a questa attività criminale, alla sua natura e alle sue conseguenze.

Il fenomeno si è evoluto nel corso degli anni e ha assunto facce nuove e diverse. Fino a qualche decennio fa erano le donne a essere le principali vittime di tratta per sfruttamento della prostituzione, mentre a oggi, come è stato evidenziato anche dai dati, le vittime sono di qualsiasi genere ed età e indirizzate a diverse tipologie di sfruttamento.

Se da un lato è sicuramente positivo notare il cammino che è stato fatto dalla Comunità internazionale e dai singoli Stati per cercare di contrastare questo fenomeno, dall'altro bisogna comunque affermare che sarebbe necessaria una maggior azione incisiva di intervento e prevenzione. Gli Stati sono sì ora obbligati a prevedere misure e azioni di contrasto alla tratta, di protezione e di sostegno delle vittime e di perseguire penalmente i responsabili, ma esiste ancora un enorme gap tra l'aspetto normativo della questione e ciò che invece è e dovrebbe essere materialmente attuato per raggiungere l'obiettivo di contrastare la tratta in modo efficace.

Ciò che è evidente è che spesso le azioni d'intervento e contrasto alla tratta vengono agite solamente a posteriori, mentre ancora pochi sono gli

interventi indirizzati alla prevenzione del fenomeno.

## **2. Profili da approfondire**

Il fenomeno su cui sarebbe necessario un maggiore approfondimento è la tratta ai fini di sfruttamento lavorativo. In merito, un importante aspetto da rilevare, che porterà a un costante aumento di questa fattispecie, va individuato nella sempre più intensa crisi del mondo del lavoro che porta a una richiesta di manodopera a bassissimo costo. Gli Stati sembrano non intervenire in alcun modo per evitare questo processo che è aumentato anche in conseguenza della crisi economica e finanziaria del 2008. Oltre a questo aspetto, si assiste sempre più a una frantumazione dei processi produttivi, precarizzazione, deregolamentazione e dequalificazione dei rapporti di lavoro e aumento della segmentazione del mercato del lavoro. Tutti questi elementi sono ormai così intrinseci alla nostra società che sembrano quasi portare a considerare normale lo sfruttamento del lavoro e, di conseguenza, anche del fenomeno più grave della tratta a fini di sfruttamento lavorativo. La scarsa attenzione rivolta finora a quest'ambito è dovuta al suo legame con il mercato nero in cui prevale la logica della produttività a basso o nullo costo, piuttosto che dell'attenzione per la persona. Tale aspetto, unito alle rigide normative sull'ingresso degli stranieri e all'aumento del razzismo e della xenofobia, fomentati da campagne di criminalizzazione degli stranieri, ha fatto in modo di focalizzare l'attenzione sugli ingressi irregolari dei migranti e sulla questione "calda" dei profughi, dimenticando che tra essi sono anche presenti vittime di tratta, incapaci di denunciare la propria condizione di sfruttamento anche proprio per paura di cadere nell'irregolarità e nell'espulsione.

Per tali ragioni l'impegno nella lotta alla tratta deve essere agito da tutti

gli attori della sfera sociale, culturale e politica in modo da contrastare efficacemente il fenomeno. Il punto di partenza è l'eliminazione di quegli elementi strutturali al nostro sistema, mercato nero ed economia sommersa, che creano le condizioni che favoriscono e legittimano lo sviluppo dello sfruttamento.

Sarebbe pertanto opportuno meglio indagare le diverse forme che assume la tratta per sfruttamento lavorativo per chiarire ed evidenziare tutti gli aspetti che caratterizzano tale fattispecie penale, visto anche l'aumento dei relativi casi. Un maggior approfondimento e una conoscenza delle caratteristiche specifiche e dei dati su questo fenomeno garantirebbero una più facile identificazione delle vittime e degli autori di tale reato, in modo che le prime non siano confuse come semplici lavoratori irregolari o sfruttati e i secondi possano essere adeguatamente perseguiti penalmente e non siano chiamati a rispondere di reati minori.

### **3. Conclusione**

Gli Stati devono continuare a mobilitarsi e intervenire per lottare contro il *trafficking* e per poter assicurare un'adeguata tutela alle vittime.

L'Italia, con le disposizioni previste dall'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione, prive di natura premiale, può essere considerata un passo avanti rispetto agli Stati europei che non hanno misure simili. Sarebbe pertanto auspicabile la creazione a livello comunitario di uno strumento giuridico di protezione delle vittime, simile a quanto previsto in Italia, in modo da garantire un'armonizzazione delle legislazioni in questo ambito. L'adozione di tale strumento sarebbe un progresso nella lotta contro la tratta, anche da un punto di vista umanitario.

A conferma dell'affermazione iniziale, dalla bibliografia consultata e dagli incontri avuti con diversi operatori del settore, è risultato evidente che nel nostro Paese manca una maggiore sensibilizzazione rispetto al quadro normativo di riferimento in merito alla tratta. È spesso, infatti, emerso come ci sia una diffusa e carente conoscenza degli strumenti basilari esistenti per la tutela delle vittime e per la punizione degli autori del reato di tratta.

Tale lavoro di tesi mi ha permesso di cogliere aspetti pratici del fenomeno, essendomi potuta confrontare direttamente con operatori del settore. Quando si parla di questi gravi reati e violazioni di diritti umani si tende a pensare che siano realtà distanti da noi, ma sarebbe auspicabile una maggior presa di coscienza da parte di ogni singola persona in merito a tale problematica riscontrabile anche nelle proprie "piccole" città.

Tale ultimo aspetto non può comunque prescindere da una presa di posizione condivisa tra i governi che devono cooperare e intervenire in modo più incisivo attraverso strategie e azioni concrete su diversi piani, in primis l'ambito della tutela dei diritti umani, finalizzate all'eradicazione di un fenomeno così grave e transnazionale quale è la tratta di esseri umani.

# ALLEGATI

## ALLEGATO 1 - 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

### I

(Atti legislativi)

## DIRETTIVE

### 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

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 82, paragrafo 2, e l'articolo 83, paragrafo 1,

vista la proposta della Commissione europea,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo <sup>(1)</sup>,

previa consultazione del Comitato delle regioni,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria <sup>(2)</sup>,

considerando quanto segue:

- (1) La tratta di esseri umani è un reato grave, spesso commesso nell'ambito della criminalità organizzata, e costituisce una seria violazione dei diritti fondamentali espressamente vietata dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani sono una priorità dell'Unione e degli Stati membri.
- (2) La presente direttiva è parte dell'azione globale contro la tratta di esseri umani, che include azioni che coinvolgono paesi terzi, come dichiarato nel «Libro bianco sulle iniziative per rafforzare la dimensione esterna dell'Unione

nelle iniziative contro la tratta di esseri umani: verso un'azione dell'Unione europea a livello mondiale contro la tratta di esseri umani» approvata dal Consiglio il 30 novembre 2009. In tale contesto è opportuno realizzare azioni nei paesi terzi da cui provengono e vengono trasferite le vittime della tratta per svolgere un'opera di sensibilizzazione, ridurre la vulnerabilità, sostenere e assistere le vittime, lottare contro le cause profonde del fenomeno e aiutare i paesi terzi interessati a sviluppare un'adeguata legislazione per contrastare la tratta.

(3) La presente direttiva riconosce la specificità di genere del fenomeno e che la tratta degli uomini e quella delle donne hanno spesso fini diversi. Per questo motivo, anche le misure di assistenza e sostegno dovrebbero integrare una specificità di genere laddove opportuno. I fattori che spingono le persone a lasciare il proprio paese d'origine (fattori «push») e quelli che le attraggono nei paesi di destinazione (fattori «pull») possono divergere in base ai settori interessati, ad esempio l'industria del sesso o lo sfruttamento del lavoro nel settore edile, agricolo o della servitù domestica.

(4) L'Unione si è impegnata a prevenire e combattere la tratta di esseri umani e a proteggere i diritti delle vittime: a tal fine sono stati adottati la decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio, del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta di esseri umani <sup>(3)</sup> e il piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani <sup>(4)</sup>. Inoltre, il programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini <sup>(5)</sup>, adottato dal Consiglio europeo, accorda una netta priorità alla lotta contro la tratta di esseri umani. È opportuno prevedere ulteriori misure, quali il sostegno per lo sviluppo di indicatori comuni generali dell'Unione per l'identificazione delle vittime della tratta, mediante lo scambio di migliori prassi tra tutte le parti in causa, in particolare i servizi sociali pubblici e privati.

(1) Parere del 21 ottobre 2010 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

(2) Posizione del Parlamento europeo del 14 dicembre 2010 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale) e decisione del Consiglio del 21 marzo 2011.

<sup>(3)</sup> GU L 203 dell'1.8.2002, pag. 1.

<sup>(4)</sup> GU C 311 del 9.12.2005, pag. 1.

<sup>(5)</sup> GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1.

- (5) Le autorità di contrasto degli Stati membri dovrebbero continuare a collaborare per rafforzare la lotta contro la tratta di esseri umani. Sono a tal proposito essenziali una stretta cooperazione transfrontaliera che comprenda lo scambio di informazioni e di migliori prassi nonché un dialogo aperto e costante tra le autorità di polizia, giudiziarie e finanziarie degli Stati membri. Il coordinamento delle indagini e delle azioni penali nei casi di tratta di esseri umani dovrebbe essere agevolato da una cooperazione rafforzata con Europol e Eurojust, l'istituzione di squadre investigative comuni e l'attuazione della decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio, del 30 novembre 2009, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali <sup>(1)</sup>.
- (6) Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare le organizzazioni della società civile, comprese le organizzazioni non governative la cui attività è riconosciuta nella lotta contro la tratta di esseri umani, e collaborare strettamente con esse, in particolare per quanto riguarda le iniziative politiche, le campagne di informazione e sensibilizzazione, i programmi di ricerca e istruzione e la formazione, nonché la verifica e la valutazione dell'impatto delle misure di contrasto della tratta.
- (7) La presente direttiva adotta un approccio globale, integrato e incentrato sui diritti umani alla lotta contro la tratta di esseri umani, e nell'attuazione della stessa, è opportuno tener conto della direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti <sup>(2)</sup>, e della direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare <sup>(3)</sup>. I principali obiettivi della presente direttiva sono una più rigorosa prevenzione e repressione e la protezione dei diritti delle vittime. La presente direttiva adotta inoltre una comprensione contestuale delle varie forme della tratta ed è volta a garantire che ogni forma sia combattuta con le misure più efficaci.
- (8) Poiché i minori costituiscono una categoria più vulnerabile rispetto agli adulti e corrono quindi maggiori rischi di divenire vittime della tratta di esseri umani, è necessario che la presente direttiva sia applicata tenendo conto dell'interesse superiore del minore conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e alla Convenzione ONU del 1989 sui diritti del fanciullo.
- (9) Il protocollo ONU del 2000 per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite

contro la criminalità organizzata transnazionale, e la Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani rappresentano passi decisivi nel processo di potenziamento della cooperazione internazionale nella lotta contro la tratta di esseri umani. È opportuno rilevare che la Convenzione del Consiglio d'Europa contiene un meccanismo di valutazione, composto dal gruppo di esperti nella lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA) e dal Comitato delle parti. Per evitare la duplicazione di sforzi è opportuno sostenere il coordinamento tra le organizzazioni internazionali con competenze in materia di azioni contro la tratta di esseri umani.

- (10) La presente direttiva lascia impregiudicato il principio di non respingimento («non refoulement») conformemente alla Convenzione del 1951 relativa allo stato dei rifugiati (Convenzione di Ginevra), nonché all'articolo 4 e all'articolo 19, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
- (11) Per adeguarsi alla recente evoluzione del fenomeno della tratta di esseri umani, la presente direttiva adotta una nozione più ampia rispetto alla decisione quadro 2002/629/GAI di ciò che dovrebbe essere considerato tratta di esseri umani e include pertanto altre forme di sfruttamento. Nel contesto della presente direttiva, l'accattonaggio forzato dovrebbe essere inteso come una forma di lavoro o servizio forzato quali definiti nella convenzione OIL n. 29 del 1930 concernente il lavoro forzato ed obbligatorio. Pertanto, lo sfruttamento dell'accattonaggio, compreso l'uso per l'accattonaggio di una persona dipendente vittima della tratta, rientra nell'ambito della definizione di tratta di esseri umani solo qualora siano presenti tutti gli elementi del lavoro o servizio forzato. Alla luce della pertinente giurisprudenza, la validità di qualsiasi eventuale consenso a prestare tale lavoro o servizio dovrebbe essere valutata caso per caso. Tuttavia, nel caso di minori, nessun eventuale consenso dovrebbe essere considerato valido. L'espressione «sfruttamento di attività criminali» dovrebbe essere intesa come lo sfruttamento di una persona affinché commetta, tra l'altro, atti di borseggio, taccheggio, traffico di stupefacenti e altre attività analoghe che sono oggetto di sanzioni e implicano un profitto economico. Tale definizione contempla anche la tratta di esseri umani perpetrata ai fini del prelievo di organi, pratica che costituisce una grave violazione della dignità umana e dell'integrità fisica, nonché, ad esempio, altri comportamenti quali l'adozione illegale o il matrimonio forzato nella misura in cui soddisfano gli elementi costitutivi della tratta di esseri umani.
- (12) I livelli delle pene nella presente direttiva riflettono la preoccupazione crescente negli Stati membri in relazione allo sviluppo del fenomeno della tratta di esseri umani. Per questo motivo la presente direttiva utilizza come base i livelli 3 e 4 delle conclusioni del Consiglio, del 24 e 25 aprile 2002, sull'approccio da adottare per l'armonizzazione delle pene. Quando il reato è commesso in determinate circostanze, per esempio se la vittima è particolarmente vulnerabile, la pena dovrebbe essere

<sup>(1)</sup> GU L 328 del 15.12.2009, pag. 42.

<sup>(2)</sup> GU L 261 del 6.8.2004, pag. 19.

<sup>(3)</sup> GU L 168 del 30.6.2009, pag. 24.

più severa. Nel contesto della presente direttiva, fra le persone vulnerabili dovrebbero essere compresi almeno i minori. Altri elementi che si potrebbero prendere in considerazione nel valutare la vulnerabilità della vittima comprendono, ad esempio, il sesso, la gravidanza, lo stato di salute e la disabilità. Se il reato è particolarmente grave, ad esempio qualora sia stata messa in pericolo la vita della vittima, o se il reato è stato perpetrato con ricorso a violenze gravi, quali la tortura, il consumo forzato di droghe/medicinali, lo stupro o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale, o ha altrimenti causato un pregiudizio particolarmente grave alla vittima, ciò dovrebbe altrettanto tradursi in pene più severe. Nella presente direttiva ogni riferimento alla con segna dovrebbe intendersi ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri<sup>(1)</sup>. La gravità del reato commesso potrebbe essere considerata nell'ambito dell'esecuzione della sentenza.

- (13) Nella lotta alla tratta di esseri umani è opportuno avvalersi pienamente degli strumenti in vigore sul sequestro e la confisca dei proventi di reato, ad esempio la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e relativi protocolli, la Convenzione del Consiglio d'Europa del 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, la decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio, del 26 giugno 2001, concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato<sup>(2)</sup>, e la decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato<sup>(3)</sup>. È opportuno promuovere l'uso degli strumenti e proventi sequestrati e confiscati provenienti dai reati di cui alla presente direttiva per finanziare l'assistenza e la protezione delle vittime, compreso il loro risarcimento e l'applicazione della legislazione transfrontaliera dell'Unione contro le attività della tratta.
- (14) È opportuno tutelare le vittime della tratta di esseri umani, conformemente ai principi fondamentali degli ordinamenti giuridici degli Stati membri interessati, dall'azione penale e dalle sanzioni per le attività criminali, quali l'uso di documenti falsi o la commissione di reati previsti dalla legislazione sulla prostituzione o l'immigrazione, che siano state costrette a compiere come conseguenza diretta dell'essere oggetto della tratta. Tale protezione mira a salvaguardare i diritti umani delle vittime, a prevenire un'ulteriore vittimizzazione e ad incoraggiarle a testimoniare nei procedimenti penali contro gli autori dei reati. Tale protezione non dovrebbe escludere azioni giudiziarie o sanzioni penali per i reati commessi intenzionalmente o nei quali si ravvisa una partecipazione intenzionale.
- (15) Per garantire il buon esito delle indagini e dell'azione penale relative ai reati di tratta di esseri umani, l'avvio delle indagini non dovrebbe, in via di principio, essere

subordinato alle dichiarazioni o all'accusa formulate dalla vittima. Qualora richiesto dalla natura dell'atto, l'azione penale dovrebbe essere consentita per un congruo periodo di tempo dopo che la vittima ha raggiunto la maggiore età. La durata del congruo periodo di tempo di perseguibilità dovrebbe essere determinata conformemente alle rispettive legislazioni nazionali. Le autorità di contrasto e le autorità inquirenti dovrebbero essere adeguatamente formate, in particolare per migliorare l'esecuzione internazionale delle norme e la cooperazione giurisdizionale. Sarebbe opportuno mettere a disposizione dei responsabili dell'indagine e dell'azione penale relative a tali reati gli strumenti investigativi usati contro la criminalità organizzata e altri reati gravi, tra cui, l'intercezione di comunicazioni, la sorveglianza discreta, compresa la sorveglianza elettronica, il controllo dei conti bancari o altre indagini finanziarie.

- (16) Per garantire un'azione penale efficace contro i gruppi della criminalità internazionale che hanno il centro delle loro attività in uno Stato membro e che sono dediti alla tratta di esseri umani nei paesi terzi, è opportuno stabilire la giurisdizione sul reato di tratta quando l'autore del reato ha la cittadinanza di uno Stato membro e il reato è stato commesso al di fuori del territorio di quello Stato membro. Analogamente, si potrebbe stabilire la giurisdizione quando l'autore del reato risiede abitualmente in uno Stato membro, la vittima ha la cittadinanza o risiede abitualmente in uno Stato membro, o il reato è stato commesso a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel territorio di uno Stato membro e il reato è stato commesso al di fuori del territorio di quello Stato membro.
- (17) Mentre la direttiva 2004/81/CE prevede il rilascio di un titolo di soggiorno alle vittime della tratta di esseri umani che siano cittadini di paesi terzi e la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri<sup>(4)</sup>, disciplina l'esercizio del diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, nonché la protezione contro l'allontanamento, la presente direttiva stabilisce specifiche misure di protezione per tutte le vittime della tratta di esseri umani e non riguarda di conseguenza le condizioni di soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani nel territorio degli Stati membri.
- (18) È necessario che le vittime della tratta possano esercitare effettivamente i propri diritti. È quindi opportuno che dispongano di assistenza e sostegno prima, durante e per un congruo periodo di tempo dopo i procedimenti penali. Gli Stati membri dovrebbero fornire le risorse per finanziare l'assistenza, il sostegno e la protezione delle vittime. L'assistenza e il sostegno forniti dovrebbero comprendere almeno una serie minima di misure necessarie

<sup>(1)</sup> GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1.

<sup>(2)</sup> GU L 182 del 5.7.2001, pag. 1.

<sup>(3)</sup> GU L 68 del 15.3.2005, pag. 49.

<sup>(4)</sup> GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77.

per consentire alle vittime di ristabilirsi e di sottrarsi ai loro trafficanti. Nell'attuazione pratica di tali misure è opportuno tenere conto, in base ad una valutazione in dividuale effettuata conformemente alle procedure nazionali, delle circostanze, del contesto culturale e delle esigenze della persona interessata. L'assistenza e il sostegno dovrebbero essere forniti ad una persona non appena vi sia ragionevole motivo di ritenere che essa possa essere stata oggetto di tratta e indipendentemente dalla sua volontà di testimoniare o meno. Qualora la vittima non risieda legalmente nello Stato membro interessato, l'assistenza e il sostegno dovrebbero essere forniti incondizionatamente almeno durante il periodo di riflessione. Se, una volta completato il processo di identificazione o scaduto il periodo di riflessione, la vittima non è ritenuta ammissibile al titolo di soggiorno o non abbia altrimenti residenza legale nello Stato membro interessato, o se la vittima ha lasciato il territorio di detto Stato membro, lo Stato membro interessato non è obbligato a continuare a fornirle assistenza e sostegno sulla base della presente direttiva. Ove necessario, per circostanze quali cure mediche in corso a causa delle gravi conseguenze fisiche o psicologiche del reato, o qualora la sicurezza della vittima sia a rischio per le dichiarazioni da essa rese nel procedimento penale, l'assistenza e il sostegno dovrebbero proseguire per un congruo periodo di tempo dopo la conclusione del procedimento penale.

(19) La decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale <sup>(1)</sup> stabilisce una serie di diritti delle vittime nei procedimenti penali, fra cui il diritto alla protezione e al risarcimento. Le vittime della tratta di esseri umani dovrebbero poter accedere inoltre rapidamente alla consulenza legale e, secondo il ruolo delle vittime nel pertinente sistema giudiziario, all'assistenza legale, anche ai fini di una domanda di risarcimento. Le autorità competenti potrebbero inoltre fornire tale consulenza e assistenza legale ai fini di una domanda di risarcimento dallo Stato. Scopo della consulenza legale è consentire alle vittime di essere informate e consigliate sulle varie possibilità a loro disposizione. La consulenza legale dovrebbe essere fornita da una persona che ha ricevuto una formazione giuridica adeguata senza essere necessariamente un avvocato. La consulenza legale e, secondo il ruolo delle vittime nel pertinente sistema giudiziario, l'assistenza legale dovrebbero essere fornite a titolo gratuito, almeno quando la vittima non disponga di risorse finanziarie sufficienti, in modo conforme alle procedure interne degli Stati membri. Poiché è improbabile che i minori vittime di tratta, in particolare, dispongano di tali risorse la consulenza legale e l'assistenza legale sarebbero in pratica gratuite per costoro. Inoltre, sulla base di una valutazione individuale dei rischi, effettuata conformemente alle procedure nazionali, le vittime dovrebbero essere protette contro la ritorsione, l'intimidazione e il rischio di essere di nuovo oggetto di tratta.

(20) Le vittime della tratta di esseri umani che hanno subito le conseguenze di abusi e trattamenti degradanti solitamente legati al reato di tratta, quali sfruttamento sessuale,

abusi sessuali, stupro, pratiche simili alla schiavitù o prelievo di organi, dovrebbero essere protette contro la cosiddetta vittimizzazione secondaria e contro ogni altro trauma durante il procedimento penale. Si dovrebbero evitare ripetizioni non necessarie delle audizioni nel corso delle indagini e del procedimento penale, ad esempio, nei casi consentiti, attraverso la produzione, quanto prima possibile nel corso del procedimento, della video registrazione di tali audizioni. A tal fine, le vittime della tratta di esseri umani dovrebbero beneficiare di un trattamento adeguato, basato sulle loro esigenze individuali, durante le indagini e i procedimenti penali. La valutazione delle esigenze individuali dovrebbe tener conto di elementi quali l'età, di un'eventuale gravidanza, dello stato di salute, di una eventuale disabilità o di altre circostanze personali, nonché delle conseguenze fisiche o psicologiche dell'attività criminale di cui la vittima è stata oggetto. L'eventuale trattamento e le sue modalità di applicazione devono essere decisi, caso per caso, conformemente al diritto nazionale, alle norme sulla discrezionalità, la prassi o gli orientamenti giudiziari.

(21) Le misure di assistenza e sostegno alle vittime dovrebbero essere fornite su base consensuale e informata. Le vittime dovrebbero pertanto essere al corrente degli aspetti salienti delle suddette misure, che non dovrebbero essere loro imposte. Il rifiuto da parte della vittima delle misure di assistenza o sostegno non dovrebbe comportare l'obbligo per le autorità competenti dello Stato membro interessato di offrire alla vittima misure alternative.

(22) Oltre alle misure a disposizione di tutte le vittime della tratta di esseri umani, è opportuno che gli Stati membri garantiscano specifiche misure di assistenza, sostegno e protezione per i minori. Tali misure dovrebbero essere applicate tenendo conto dell'interesse superiore del minore conformemente alla Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 sui diritti del fanciullo. Quando l'età di una persona oggetto della tratta di esseri umani è incerta e sussistono motivi per ritenere che sia inferiore ai diciotto anni, si dovrebbe presumere che la persona in questione sia un minore e la stessa dovrebbe ricevere assistenza, sostegno e protezione immediati. Le misure di assistenza e sostegno per i minori dovrebbero essere intese al recupero fisico e psico-sociale e ad una soluzione duratura per il minore in questione. L'accesso all'istruzione aiuterebbe il minore a reintegrarsi nella società. Tenuto conto della particolare vulnerabilità dei minori vittime della tratta, si dovrebbero prevedere ulteriori misure di protezione per tutelarli in occasione delle audizioni rese durante le indagini e i procedimenti penali.

(23) È opportuno dedicare un'attenzione particolare ai minori non accompagnati vittime della tratta di esseri umani, in quanto la loro situazione di particolare vulnerabilità richiede assistenza e sostegno specifici. Gli Stati membri dovrebbero applicare misure di accoglienza specifiche per le esigenze del minore non accompagnato vittima della tratta di esseri umani, dal momento in cui è identificato fino a quando si perviene a una soluzione duratura, provvedendo all'applicazione delle salvaguardie procedurali del caso. È opportuno adottare le misure necessarie

(1) GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1.

per provvedere, laddove opportuno, alla nomina di un tutore e/o di un rappresentante ai fini della salvaguardia dell'interesse superiore del minore. È opportuno decidere il più rapidamente possibile del futuro di ciascuna vittima minore non accompagnata, per trovare soluzioni durevoli basate su valutazioni caso per caso tenendo conto innanzitutto del suo interesse superiore. Tra le soluzioni durevoli vi potrebbe essere il rimpatrio e la reintegrazione nel paese d'origine o di rimpatrio, l'integrazione nella società ospitante, il rilascio di uno status di protezione internazionale o di altro tipo in conformità alla legislazione nazionale degli Stati membri.

(24) Se, conformemente alla presente direttiva, occorre nominare il tutore e/o rappresentante di un minore, questi ruoli possono essere svolti dalla stessa persona o da una persona giuridica, da un'istituzione o da un'autorità.

(25) Gli Stati membri dovrebbero stabilire e/o rafforzare le politiche di prevenzione della tratta di esseri umani, prevedendo anche misure che scoraggino e riducano la domanda, fonte di tutte le forme di sfruttamento, e riducono il rischio di divenire vittime della tratta, attraverso la ricerca, inclusa la ricerca su nuove forme di tratta di esseri umani, l'informazione, la sensibilizzazione e l'istruzione. Nell'ambito di tali iniziative, gli Stati membri dovrebbero adottare una prospettiva di genere e un approccio fondato sui diritti dei minori. I funzionari suscettibili di entrare in contatto con vittime effettive o potenziali della tratta di esseri umani dovrebbero essere adeguatamente preparati ad individuare tali vittime e ad occuparsene. Tale obbligo di formazione dovrebbe essere promosso per i membri delle categorie seguenti che possono entrare in contatto con le vittime: operatori di polizia, guardie di frontiera, funzionari dei servizi per l'immigrazione, pubblici ministeri, avvocati, giudici e personale giudiziario, ispettori del lavoro, operatori sociali e dell'infanzia, nonché personale sanitario e consolare, ma potrebbe estendersi a seconda delle circostanze locali ad altri funzionari pubblici che possono entrare in contatto con vittime della tratta durante il loro lavoro.

(26) La direttiva 2009/52/CE prevede sanzioni penali a carico dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi in posizione irregolare e che, pur non essendo stati accusati o condannati per tratta di esseri umani, consapevolmente ricorrono al lavoro o ai servizi di una persona vittima della tratta. Oltre a ciò, gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di irrogare sanzioni a chi si avvale di qualsiasi servizio da parte di una persona con la consapevolezza che essa è vittima della tratta. Potrebbe essere così perseguita la condotta dei datori di lavoro di cittadini di paesi terzi in posizione regolare e di cittadini dell'Unione, e quanti ricorrono ai servizi sessuali di qualsiasi persona vittima della tratta, indipendentemente dalla loro cittadinanza.

(27) Gli Stati membri dovrebbero istituire, secondo le modalità ritenute opportune conformemente alla loro organizzazione interna e tenendo conto della necessità di una

struttura minima con compiti individuati, sistemi nazionali di monitoraggio, quali ad esempio relatori nazionali o meccanismi equivalenti, per valutare le tendenze della tratta di esseri umani, raccogliere statistiche, misurare i risultati delle azioni anti-tratta e presentare relazioni periodiche. Tali relatori nazionali o meccanismi equivalenti sono già costituiti in una rete informale dell'Unione istituita dalle conclusioni del Consiglio sull'istituzione di una rete europea di relatori nazionali o meccanismi equivalenti sul traffico di esseri umani del 4 giugno 2009. Un coordinatore anti-tratta parteciperebbe ai lavori di tale rete, che offre all'Unione e agli Stati membri informazioni strategiche obiettive, affidabili, confrontabili e aggiornate nell'ambito della tratta di esseri umani e uno scambio di esperienze e migliori prassi nel settore della prevenzione e repressione della tratta a livello dell'Unione. Il Parlamento europeo dovrebbe avere il diritto di partecipare alle attività comuni dei relatori nazionali o meccanismi equivalenti.

(28) Per valutare i risultati delle azioni anti-tratta, l'Unione dovrebbe continuare a sviluppare il suo lavoro sulle metodologie e sui metodi di raccolta dei dati per elaborare statistiche confrontabili.

(29) Alla luce del programma di Stoccolma e al fine di sviluppare una strategia consolidata dell'Unione contro la tratta di esseri umani, intesa a rafforzare ulteriormente l'impegno e gli sforzi dell'Unione e degli Stati membri nella prevenzione e repressione di tale tratta, gli Stati membri dovrebbero agevolare i compiti del coordinatore anti-tratta, tra i quali possono figurare ad esempio il miglioramento del coordinamento e della coerenza, evitando una duplicazione degli sforzi, tra le istituzioni e le agenzie dell'Unione nonché tra gli Stati membri e gli interlocutori internazionali, il contributo allo sviluppo di politiche e strategie dell'Unione nuove o vigenti rilevanti per la lotta contro la tratta di esseri umani o la comunicazione alle istituzioni dell'Unione.

(30) La presente direttiva mira a modificare e ad ampliare le disposizioni della decisione quadro 2002/629/GAI. Poiché le modifiche da apportare sono sostanziali per numero e natura, è opportuno che, ai fini della chiarezza, la decisione quadro sia modificata nella sua interezza, in relazione alla partecipazione degli Stati membri nell'adozione della presente direttiva.

(31) Conformemente al punto 34 dell'accordo interistituzionale «Legiferare meglio»<sup>(1)</sup>, gli Stati membri sono invitati a redigere e rendere pubblici, nell'interesse proprio e dell'Unione, prospetti indicanti, per quanto possibile, la concordanza tra la presente direttiva e i provvedimenti di attuazione.

---

(1) GU C 321 del 31.12.2003, pag. 1.

- (32) Poiché l'obiettivo della presente direttiva, vale a dire la lotta contro la tratta di esseri umani, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri, ma può, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguito meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (33) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segnatamente la dignità umana, la proibizione della schiavitù, del lavoro forzato e della tratta di esseri umani, la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, i diritti del bambino, il diritto alla libertà e alla sicurezza, la libertà di espressione e d'informazione, la protezione dei dati di carattere personale, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale e i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene. In particolare, la presente direttiva è volta a garantire il pieno rispetto di tali diritti e principi e deve essere attuata di conseguenza.
- (34) A norma dell'articolo 3 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'Irlanda ha notificato che desidera partecipare all'adozione e all'applicazione della presente direttiva.
- (35) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e fatto salvo l'articolo 4 di tale protocollo, il Regno Unito non partecipa all'adozione della presente direttiva. non è da essa vincolato, né è soggetto alla sua applicazione.
- (36) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione. non è da essa vincolata, né è soggetta alla sua applicazione,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

#### *Articolo 1*

##### **Oggetto**

La presente direttiva stabilisce norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nell'ambito della tratta di esseri umani. Essa introduce altresì disposizioni comuni, tenendo conto della prospettiva di genere, per rafforzare la prevenzione di tale reato e la protezione delle vittime.

#### *Articolo 2*

##### **Reati relativi alla tratta di esseri umani**

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano punibili i seguenti atti dolosi:

il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento.

2. Per posizione di vulnerabilità si intende una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima.

3. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, compreso l'accattonaggio, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi.

4. Il consenso della vittima della tratta di esseri umani allo sfruttamento, programmato o effettivo, è irrilevante in presenza di uno dei mezzi indicati al paragrafo 1.

5. La condotta di cui al paragrafo 1, qualora coinvolga minori, è punita come reato di tratta di esseri umani anche in assenza di uno dei mezzi indicati al paragrafo 1.

6. Ai fini della presente direttiva per «minore» si intende la persona di età inferiore ai diciotto anni.

#### *Articolo 3*

##### **Istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo**

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano punibili l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso o il tentativo nella commissione dei reati di cui all'articolo 2.

#### *Articolo 4*

##### **Pene**

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 2 siano punibili con la reclusione della durata massima di almeno cinque anni.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 2 siano punibili con la reclusione della durata massima di almeno dieci anni, laddove tale reato:

- a) sia stato commesso nei confronti di una vittima particolarmente vulnerabile, compresi, nel contesto della presente direttiva, almeno i minori;

- b) sia stato commesso nel contesto di un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata<sup>(1)</sup>;
- c) abbia messo in pericolo la vita della vittima intenzionalmente o per colpa grave; oppure
- d) sia stato commesso ricorrendo a violenze gravi o abbia causato alla vittima un pregiudizio particolarmente grave.

3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché il fatto che un reato di cui all'articolo 2 sia stato commesso da pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni sia considerato una circostanza aggravante.

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 3 siano puniti con pene effettive, proporzionate e dissuasive, che possono dar luogo a consegna.

#### Articolo 5

##### Responsabilità delle persone giuridiche

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati di cui agli articoli 2 e 3 commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organismo della persona giuridica, che detenga una posizione dominante in seno alla persona giuridica, basata:

- a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica;
- b) sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica; oppure
- c) sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica.

2. Gli Stati membri adottano inoltre le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli descritti al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione, a vantaggio della persona giuridica, di uno dei reati di cui agli articoli 2 e 3 da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto.

3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'avvio di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso uno dei reati di cui agli articoli 2 e 3, abbiano istigato qualcuno a commetterli o vi abbiano concorso.

4. Ai sensi della presente direttiva, per «persona giuridica» s'intende qualsiasi ente che abbia personalità giuridica in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei poteri pubblici e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

#### Articolo 6

##### Sanzioni applicabili alle persone giuridiche

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 5,

<sup>(1)</sup> GU L 300 dell'11.11.2008, pag. 42.

paragrafi 1 o 2, siano applicate sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che comprendano sanzioni pecuniarie penali o non penali e che possano comprendere anche altre sanzioni quali:

- a) l'esclusione dal godimento di benefici o aiuti pubblici;
- b) l'interdizione temporanea o permanente dall'esercizio di un'attività commerciali;
- c) l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;
- d) provvedimenti giudiziari di scioglimento;
- e) la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

#### Articolo 7

##### Sequestro e confisca

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che le loro autorità competenti abbiano la facoltà di sequestrare e confiscare gli strumenti e i proventi derivanti dai reati di cui agli articoli 2 e 3.

#### Articolo 8

##### Mancato esercizio dell'azione penale o mancata applicazione di sanzioni penali alle vittime

Gli Stati membri adottano le misure necessarie, conformemente ai principi fondamentali dei loro ordinamenti giuridici, per conferire alle autorità nazionali competenti il potere di non perseguire né imporre sanzioni penali alle vittime della tratta di esseri umani coinvolte in attività criminali che sono state costrette a compiere come conseguenza diretta di uno degli atti di cui all'articolo 2.

#### Articolo 9

##### Indagini e azione penale

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le indagini o l'azione penale relative ai reati di cui agli articoli 2 e 3 non siano subordinate alla querela, alla denuncia o all'accusa formulate da una vittima e il procedimento penale possa continuare anche se la vittima ritratta una propria dichiarazione.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, qualora richiesto dalla natura dell'atto, i reati di cui agli articoli 2 e 3 possano essere perseguiti per un congruo periodo di tempo dopo che la vittima ha raggiunto la maggiore età.

3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone, le unità o i servizi incaricati delle indagini o dell'azione penale per i reati di cui agli articoli 2 e 3 ricevano la formazione necessaria.

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone, le unità o i servizi incaricati delle indagini o dell'azione penale per i reati di cui agli articoli 2 e 3 dispongano di strumenti investigativi efficaci, quali quelli utilizzati contro la criminalità organizzata o altri reati gravi.

## Articolo 10

### Giurisdizione

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione per i reati di cui agli articoli 2 e 3 nei seguenti casi:

- a) il reato è stato commesso interamente o parzialmente sul suo territorio; oppure
- b) l'autore del reato è un suo cittadino.

2. Uno Stato membro informa la Commissione qualora decida di stabilire ulteriormente la giurisdizione per i reati di cui agli articoli 2 e 3 commesso al di fuori del suo territorio, tra l'altro quando:

- a) il reato è stato commesso contro uno dei suoi cittadini o contro una persona che risiede abitualmente nel territorio di detto Stato membro;
- b) il reato è stato commesso a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel territorio di detto Stato membro; oppure
- c) l'autore del reato risiede abitualmente nel territorio di detto Stato membro.

3. Per le azioni penali relative ai reati di cui agli articoli 2 e 3, commessi al di fuori del territorio dello Stato membro interessato, ciascuno Stato membro adotta, nei casi di cui al paragrafo 1, lettera b), e può adottare, nei casi di cui al paragrafo 2, le misure necessarie affinché la sua giurisdizione non sia subordinata alle seguenti condizioni:

- a) i fatti costituiscano reato nel luogo in cui sono stati commessi; oppure
- b) il reato sia perseguibile solo su querela da parte della vittima nel luogo in cui è stato commesso, oppure su denuncia dello Stato sul cui territorio il reato è stato commesso.

## Articolo 11

### Assistenza e sostegno alle vittime della tratta di esseri umani

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le vittime ricevano assistenza e sostegno prima, durante e per un congruo periodo di tempo successivamente alla conclusione del procedimento penale, per permettere loro di esercitare i diritti sanciti dalla decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio e dalla presente direttiva.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché una persona riceva assistenza e sostegno non appena le autorità competenti abbiano un ragionevole motivo di ritenere che nei suoi confronti sia stato compiuto uno dei reati di cui agli articoli 2 e 3.

3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché l'assistenza e il sostegno alla vittima non siano subordinati alla volontà di quest'ultima di collaborare nelle indagini penali, nel procedimento giudiziario o nel processo, fatte salve la direttiva 2004/81/CE o norme nazionali analoghe.

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per predisporre adeguati meccanismi di rapida identificazione, di assistenza e di sostegno delle vittime, in cooperazione con le pertinenti organizzazioni di sostegno.

5. Le misure di assistenza e sostegno di cui ai paragrafi 1 e 2 sono fornite su base consensuale e informata e prevedono al meno standard di vita in grado di garantire la sussistenza delle vittime, fornendo loro un alloggio adeguato e sicuro e assistenza materiale, nonché le cure mediche necessarie, compresi l'assistenza psicologica, la consulenza e le informazioni e, se necessario, i servizi di traduzione ed interpretariato.

6. Le informazioni di cui al paragrafo 5 riguardano, se del caso, informazioni sul periodo di riflessione e ristabilimento ai sensi della direttiva 2004/81/CE e informazioni sulla possibilità di concedere protezione internazionale ai sensi della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta <sup>(1)</sup> e della direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1<sup>o</sup> dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato <sup>(2)</sup> o di altri strumenti internazionali o disposizioni nazionali analoghe.

7. Gli Stati membri tengono conto delle esigenze specifiche delle vittime, derivanti in particolare dall'eventuale stato di gravidanza, dallo stato di salute, da eventuali disabilità, disturbi mentali o psicologici, o dalla sottoposizione a gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale.

## Articolo 12

### Tutela delle vittime della tratta di esseri umani nelle indagini e nei procedimenti penali

1. Le misure di protezione di cui al presente articolo si applicano in aggiunta ai diritti sanciti nella decisione quadro 2001/220/GAI.

2. Gli Stati membri provvedono affinché le vittime della tratta di esseri umani abbiano accesso senza indugio alla consulenza legale e, secondo il ruolo delle vittime nel pertinente sistema giudiziario, all'assistenza legale, anche ai fini di una domanda di risarcimento. La consulenza legale e l'assistenza legale sono gratuite se la vittima non dispone di risorse finanziarie sufficienti.

<sup>(1)</sup> GU L 304 del 30.9.2004, pag. 12.

<sup>(2)</sup> GU L 326 del 13.12.2005, pag. 13.

3. Gli Stati membri provvedono affinché le vittime di tratta di esseri umani ricevano adeguata protezione sulla base di una valutazione individuale dei rischi, tra l'altro accedendo ai programmi di protezione delle vittime o ad altre misure analoghe, se necessario e conformemente al diritto o alle procedure nazionali.

4. Fermo restando il diritto alla difesa e in base a una valutazione individuale delle autorità competenti sulla situazione personale della vittima, gli Stati membri provvedono affinché le vittime della tratta di esseri umani beneficino di un trattamento specifico inteso a prevenire la vittimizzazione secondaria evitando, per quanto possibile e conformemente al diritto nazionale e alle norme sulla discrezionalità, la prassi o gli orientamenti giudiziari, quanto segue:

- a) le ripetizioni non necessarie delle audizioni nel corso delle indagini e del procedimento penale;
- b) il contatto visivo fra le vittime e gli imputati, anche durante le deposizioni, quali audizioni ed esami incrociati, ricorrendo a mezzi adeguati fra cui l'uso di appropriate tecnologie della comunicazione;
- c) le deposizioni in udienze pubbliche; e
- d) le domande non necessarie sulla vita privata.

#### *Articolo 13*

### **Disposizioni generali sulle misure di assistenza, sostegno e protezione dei minori vittime della tratta di esseri umani**

1. I minori vittime della tratta di esseri umani ricevono assistenza, sostegno e protezione. Nell'applicazione della presente direttiva è innanzitutto considerato l'interesse superiore del minore.

2. Gli Stati membri provvedono affinché, ove l'età della vittima della tratta di esseri umani risulti incerta e vi sia motivo di ritenere che sia un minore, detta persona sia considerata minore al fine di ottenere accesso immediato all'assistenza, al sostegno e alla protezione a norma degli articoli 14 e 15.

#### *Articolo 14*

### **Assistenza e sostegno alle vittime minorenni**

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le azioni specifiche intese a proteggere, ad assistere e sostenere le vittime minorenni della tratta di esseri umani, a breve e lungo termine, nel recupero fisico e psico-sociale, siano intraprese a seguito di una valutazione individuale della particolare situazione di ogni vittima minore di età, tenendo debito conto del parere, delle esigenze e dei timori del minore, nella prospettiva di trovare una soluzione duratura per lo stesso. Gli Stati membri

forniscono l'accesso all'istruzione entro un termine ragionevole ai minori vittime e ai figli delle vittime e offrono loro, conformemente al diritto nazionale, assistenza e sostegno a norma dell'articolo 11.

2. Gli Stati membri nominano un tutore o un rappresentante del minore vittima della tratta di esseri umani a partire dal momento in cui il minore stesso è identificato dalle autorità qualora, in virtù del diritto nazionale, un conflitto di interessi tra il minore e i titolari della responsabilità genitoriale impedisca a questi ultimi di assicurare l'interesse superiore del minore e/o di rappresentare il minore stesso.

3. Gli Stati membri adottano, ove opportuno e possibile, misure intese a fornire assistenza e sostegno alla famiglia del minore vittima della tratta di esseri umani qualora la famiglia si trovi nel territorio degli Stati membri. In particolare, ove possibile e opportuno, gli Stati membri applicano alla famiglia in questione l'articolo 4 della decisione quadro 2001/220/GAI.

4. Il presente articolo si applica senza pregiudizio dell'articolo 11.

#### *Articolo 15*

### **Tutela dei minori vittime della tratta di esseri umani nelle indagini e nei procedimenti penali**

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, nelle indagini e nei procedimenti penali, secondo il ruolo delle vittime nel pertinente sistema giudiziario, le autorità competenti nominino un rappresentante del minore vittima della tratta di esseri umani qualora, ai sensi della normativa nazionale, i titolari della responsabilità genitoriale non siano autorizzati a rappresentare il minore in ragione di un conflitto di interesse con la vittima.

2. Gli Stati membri provvedono, secondo il ruolo delle vittime nel pertinente sistema giudiziario, affinché i minori vittime della tratta abbiano accesso senza indugio alla consulenza legale e all'assistenza legale gratuite, anche ai fini di una domanda di risarcimento, a meno che essi dispongano di risorse finanziarie sufficienti.

3. Fermi restando i diritti della difesa, gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, nelle indagini e nei procedimenti penali relativi ai reati di cui agli articoli 2 e 3:

- a) le audizioni del minore abbiano luogo senza ritardi ingiustificati dopo la segnalazione dei fatti alle autorità competenti;
- b) le audizioni del minore si svolgano, ove necessario, in locali appositi o adattati allo scopo;

- c) le audizioni del minore siano effettuate, ove necessario, da o mediante operatori formati a tale scopo;
- d) ove possibile e opportuno, il minore sia ascoltato sempre dalle stesse persone;
- e) il numero delle audizioni sia il più limitato possibile e solo se esse siano strettamente necessarie ai fini delle indagini e del procedimento penale;
- f) il minore sia accompagnato da un rappresentante o, se del caso, da un adulto di sua scelta, salvo motivata decisione contraria nei confronti di tale adulto.

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, nelle indagini relative ai reati di cui agli articoli 2 e 3, tutte le audizioni del minore vittima del reato, ovvero del minore testimone dei fatti, possano essere videoregistrate e le videoregistrazioni possano essere utilizzate come prova nel procedimento penale, conformemente alle disposizioni di diritto interno.

5. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, nei procedimenti penali relativi ai reati di cui agli articoli 2 e 3, possa essere disposto che:

- a) l'udienza si svolga a porte chiuse; e
- b) il minore sia ascoltato in aula senza essere fisicamente presente, in particolare ricorrendo ad appropriate tecnologie di comunicazione.

6. Il presente articolo si applica senza pregiudizio dell'articolo 12.

#### *Articolo 16*

#### **Assistenza, sostegno e protezione ai minori non accompagnati vittime della tratta di esseri umani**

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le azioni specifiche intese ad assistere e sostenere i minori vittime della tratta di esseri umani di cui all'articolo 14, paragrafo 1, tengano debito conto della particolare situazione di ogni minore non accompagnato.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per trovare una soluzione duratura basata sulla valutazione caso per caso dell'interesse superiore del minore.

3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, ove necessario, sia nominato un tutore del minore non accompagnato vittima della tratta di esseri umani.

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, nelle indagini e nei procedimenti penali, secondo il ruolo delle vittime nel pertinente sistema giudiziario, le autorità competenti nominino un rappresentante qualora il minore non sia accompagnato o sia separato dalla famiglia.

5. Il presente articolo si applica senza pregiudizio degli articoli 14 e 15.

#### *Articolo 17*

#### **Risarcimento delle vittime**

Gli Stati membri provvedono affinché le vittime della tratta di esseri umani abbiano accesso ai sistemi vigenti di risarcimento delle vittime di reati dolosi violenti.

#### *Articolo 18*

#### **Prevenzione**

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie, ad esempio nel settore dell'istruzione e della formazione, per scoraggiare e ridurre la domanda, fonte di tutte le forme di sfruttamento correlate alla tratta di esseri umani.

2. Gli Stati membri adottano, anche tramite internet, azioni adeguate quali campagne di informazione e sensibilizzazione e programmi di ricerca e istruzione, ove opportuno in cooperazione con le pertinenti organizzazioni della società civile e altre parti in causa, intese a sensibilizzare e ridurre il rischio che le persone, soprattutto i minori, diventino vittime della tratta di esseri umani.

3. Gli Stati membri promuovono la formazione regolare dei funzionari che possono entrare in contatto con vittime effettive o potenziali della tratta di esseri umani, compresi gli operatori di polizia impegnati in prima linea sul territorio, affinché siano in grado di individuare le vittime e le potenziali vittime della tratta di esseri umani e di occuparsene.

4. Per far sì che la prevenzione e il contrasto della tratta di esseri umani diventino più efficaci scoraggiando la domanda, gli Stati membri valutano la possibilità di adottare misure che di spungano che costituisca reato la condotta di chi ricorre con sapevolmente ai servizi, oggetto dello sfruttamento di cui all'articolo 2, prestati da una persona che è vittima di uno dei reati di cui al medesimo articolo.

#### *Articolo 19*

#### **Relatori nazionali o meccanismi equivalenti**

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per istituire relatori nazionali o meccanismi equivalenti cui sia affidato il compito di valutare le tendenze della tratta di esseri umani, misurare i risultati delle azioni anti-tratta, anche raccogliendo statistiche in stretta collaborazione con le pertinenti organizzazioni della società civile attive nel settore, e di presentare relazioni.

#### Articolo 20

### **Coordinamento della strategia dell'Unione al contrasto della tratta di esseri umani**

Per contribuire a una strategia coordinata e consolidata dell'Unione al contrasto della tratta di esseri umani, gli Stati membri facilitano i compiti del coordinatore anti-tratta. In particolare gli Stati membri trasmettono al coordinatore le informazioni di cui all'articolo 19, in base alle quali il coordinatore contribuisce alla relazione che la Commissione presenta ogni due anni in merito ai progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani.

#### Articolo 21

### **Sostituzione della decisione quadro 2002/629/GAI**

La decisione quadro 2002/629/GAI sulla lotta alla tratta di esseri umani è sostituita in relazione agli Stati membri che partecipano all'adozione della presente direttiva, fatti salvi gli obblighi degli Stati membri relativi ai termini per il recepimento della decisione quadro nel diritto nazionale.

In relazione agli Stati membri che partecipano all'adozione della presente direttiva, i riferimenti alla decisione quadro 2002/629/GAI si intendono fatti alla presente direttiva.

#### Articolo 22

### **Recepimento**

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 6 aprile 2013.
2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni che recepiscono nei rispettivi ordinamenti nazionali gli obblighi imposti dalla presente direttiva.
3. Quando gli Stati membri adottano tali misure, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corre-

date di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.

#### Articolo 23

### **Relazione**

1. Entro il 6 aprile 2015, la Commissione presenta al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione in cui valuta in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla presente direttiva, compresa una descrizione delle misure adottate ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 4, corredata se del caso di proposte legislative.

2. Entro il 6 aprile 2016, la Commissione presenta una relazione, corredata se del caso di proposte opportune, al Parlamento europeo e al Consiglio, che valuta l'impatto sulla prevenzione della tratta di esseri umani, della legislazione nazionale vigente che incrimina l'utilizzo di servizi che costituiscono oggetto dello sfruttamento legato alla tratta.

#### Articolo 24

### **Entrata in vigore**

La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

#### Articolo 25

### **Destinatari**

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva con formemente ai trattati

Fatto a Strasburgo, addì 5 aprile 2011.

*Per il Parlamento europeo*

*Il presidente*

J. BUZE

*Per il Consiglio*

*La presidente*

GYŐRI E.

**ALLEGATO 2 - COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE 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)**



**COMMISSIONE EUROPEA**

Bruxelles, 19.6.2012  
COM(2012) 286 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE 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)**

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE 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)

### 1. CONTESTO

La tratta di esseri umani è una forma moderna di schiavitù. Le vittime sono spesso reclutate, trasportate o alloggiate con la forza, la coercizione o la frode a fini di sfruttamento, anche sessuale, del lavoro o dei servizi forzati, accattonaggio, attività criminali o espianto di organi<sup>1</sup>. La tratta di esseri umani è una grave lesione della libertà personale e della dignità della persona e una fattispecie di **reato** grave, con implicazioni che vanno spesso al di là della capacità dei singoli Stati di farvi fronte efficacemente.

La tratta di esseri umani, che può assumere forme diverse, evolve con il mutare delle circostanze socioeconomiche. Le vittime sono donne, uomini, ragazze e ragazzi in situazioni di vulnerabilità. Le ultime stime del periodo 2002-2011, pubblicate a giugno 2012 dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), parlano di un totale di 20,9 milioni di persone vittime del lavoro forzato - sfruttamento sessuale compreso - a livello mondiale<sup>2</sup>, e di 5,5 milioni di minori vittime della tratta, stime che sono comunque ritenute prudenti.

La tratta di esseri umani è una forma redditizia di criminalità che frutta ogni anno decine di miliardi di euro<sup>3</sup>.

Secondo il rapporto pubblicato nel 2010 dall'UNODC, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, in tutto il mondo le vittime accertate della tratta di esseri umani sono nel 79% dei casi oggetto di sfruttamento sessuale, nel 18% di lavoro forzato e nel 3% di altre forme di sfruttamento; di questi, il 66% riguardano donne, il 13% ragazze, il 12% uomini e il 9% ragazzi<sup>4</sup>.

I dati raccolti a settembre 2011 dalla Commissione europea sulle vittime della tratta di esseri umani, sulle indagini di polizia, sui procedimenti giudiziari e sulle condanne vengono attualmente analizzati in base al genere, all'età, alle forme di sfruttamento e alla cittadinanza<sup>5</sup>. I risultati preliminari sembrano essere in linea con i dati del rapporto UNODC. La tratta di esseri umani riguarda nei tre quarti dei casi registrati lo sfruttamento sessuale (in aumento: dal 70% del 2008 al 76% nel 2010) e, nei casi restanti, lo sfruttamento per motivi di lavoro (in calo: dal 24% nel 2008 al 14% nel 2010), accattonaggio forzato (3%) e la servitù domestica (1%). In base alle informazioni sul genere delle vittime fornite da ventuno Stati membri dell'Unione, negli ultimi tre anni la tratta di esseri umani colpisce soprattutto le donne e le

---

<sup>1</sup> La *tratta* di esseri umani si distingue dal *traffico* di persone in quanto comporta l'uso della forza e lo sfruttamento delle vittime e perché non implica necessariamente uno spostamento fisico o transfrontaliero delle vittime.

<sup>2</sup> Organizzazione internazionale del lavoro, *ILO 2012 Global estimates of forced labour*, giugno 2012. Il rapporto dell'OIL considera la tratta di esseri umani una forma di lavoro forzato e le stime rendono conto del fenomeno ai fini sia dello sfruttamento di manodopera che sessuale (pag. 13).

<sup>3</sup> I profitti generati ogni anno su scala mondiale dalla tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento lavorativo sono stimati a 31,6 miliardi di USD, di cui 15,5 miliardi (49%) nelle economie industrializzate (vedi Patrick Belser, *Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits*, documento di lavoro, Ginevra, Organizzazione internazionale del lavoro, 2005).

<sup>4</sup> *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, UNODC, 2010.

<sup>5</sup> I dati statistici raccolti da Eurostat si basano sulle risposte ricevute da tutti e 27 gli Stati membri tra il 2008 e il 2010 e offrono una visione d'insieme.

ragazze: 79% di donne (di cui 12% ragazze) contro il 21% di uomini (di cui 3% ragazzi). Secondo i dati provenienti da molti Stati membri, nella maggior parte dei casi le vittime provengono dall'Unione europea (essenzialmente Romania, Bulgaria, Polonia e Ungheria). Al di fuori dell'UE, le vittime provengono nella maggior parte dei casi da Nigeria, Vietnam, Ucraina, Russia e Cina.

Complesso fenomeno transnazionale, la tratta di esseri umani affonda le radici nella vulnerabilità di fronte alla povertà, nell'assenza di una cultura democratica, nella disuguaglianza di genere e nella violenza contro le donne, nelle situazioni di conflitto e post-conflitto, nella scarsa integrazione sociale, nella mancanza di opportunità e di chance occupazionali, nell'accesso ristretto all'istruzione, nel lavoro minorile e nella discriminazione.

### **Azione dell'Unione contro la tratta di esseri umani**

L'articolo 5 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea vieta esplicitamente la tratta di esseri umani.

A livello dell'Unione l'impegno politico mirato a contrastare questo fenomeno è testimoniato dalla vasta gamma di iniziative, misure e programmi di finanziamento posti in essere in questo settore, tanto all'interno dell'UE che nei paesi terzi, sin dai primi anni '90<sup>6</sup>.

**La direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime<sup>7</sup>** rappresenta in tal senso un grande passo avanti. La direttiva adotta un'impostazione globale e integrata incentrata sui diritti dell'uomo e sulle vittime e riconosce la specificità "di genere". La direttiva dovrebbe avere un impatto considerevole una volta che sarà stata pienamente recepita dagli Stati membri, ovvero dopo il 6 aprile 2013; essa non verte solo sulla repressione, ma mira anche a prevenire la criminalità e a garantire che le vittime della tratta possano riprendersi e reinserirsi nella società.

Nel frattempo vari strumenti UE in diversi settori politici contribuiscono a contrastare la tratta di esseri umani<sup>8</sup>. La legislazione dell'UE sul diritto delle vittime della tratta di esseri umani di soggiornare nell'UE, relativa allo sfruttamento sessuale dei minori, e alle sanzioni nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare integra la direttiva sulla tratta di esseri umani. Anche la **Strategia di sicurezza interna dell'UE** affronta il problema della tratta di esseri umani<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale, COM(96) 567 definitivo; Comunicazione della Commissione "Lotta contro la tratta degli esseri umani: un approccio integrato e proposte per un piano d'azione", COM(2005) 514 definitivo; Piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani, 2005/C 311/01; documento di lavoro della Commissione "Evaluation and monitoring of the implementation of the EU plan", COM(2008) 657 definitivo.

<sup>7</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 (GU L 101 del 15.4.2011, pag. 1).

<sup>8</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce norme minime riguardanti i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime (COM(2011) 275 def.); programma UE per i diritti dei minori (COM(2011) 0060 def.); piano d'azione sui minori non accompagnati (COM(2010) 213 def.); direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; e proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale (COM(2010) 379 def.).

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione "La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura", COM(2010) 673 def.

Il quadro generale per la politica migratoria esterna dell'UE – “L’approccio globale in materia di migrazione e mobilità”<sup>10</sup> — sottolinea l’importanza di cooperare con i paesi terzi di origine, di transito e di destinazione e individua nella prevenzione e nella riduzione dell’immigrazione irregolare e nella tratta di esseri umani uno dei suoi quattro pilastri. Questa linea è applicata anche nel **Documento mirato all’azione sul rafforzamento della dimensione esterna dell’UE nell’azione contro la tratta degli esseri umani, del 2009**<sup>11</sup>.

La tratta di esseri umani è un tema ricorrente anche in numerosi strumenti per le relazioni esterne, quali le relazioni annuali sui progressi dei paesi candidati e potenzialmente candidati, le “tabelle di marcia” e i piani d’azione concernenti il dialogo sulla liberalizzazione dei visti con i paesi terzi, i documenti di strategia nazionale, i programmi indicativi nazionali e regionali e i programmi nell’ambito della politica europea di vicinato; il fenomeno è affrontato anche nei Piani d’azione bilaterali e nel dialogo politico in corso con i paesi terzi<sup>12</sup>.

Con una gamma così ampia di provvedimenti legislativi e strategici, il rischio di sovrapposizioni e duplicazioni di iniziative è reale. La presente strategia intende pertanto offrire un quadro coerente nel quale ricondurre le iniziative esistenti e programmate, stabilire le priorità, colmare le lacune e integrare in tal modo la direttiva recentemente adottata. La Commissione ha già nominato un coordinatore anti-tratta dell’UE, che ha assunto le sue funzioni nel marzo 2011<sup>13</sup> e supervisionerà l’attuazione della presente strategia. La Commissione ha anche sviluppato un sito<sup>14</sup>, regolarmente aggiornato, dedicato al contrasto della tratta di esseri umani e che funge da sportello unico per gli operatori e il pubblico in generale.

### **Azioni internazionali**

La tratta di esseri umani è un tema che è già stato oggetto di grande attenzione a livello internazionale. Gli strumenti più importanti sono il Protocollo ONU sulla tratta delle persone (Protocollo di Palermo) e la Convenzione del Consiglio d’Europa sull’azione contro la tratta degli esseri umani<sup>15</sup>. **Non tutti gli Stati membri hanno ratificato i due strumenti giuridici, e i rimanenti sono stati invitati a provvedervi.** La Commissione sollecita infatti gli Stati membri a ratificare tutti gli strumenti, gli accordi e gli obblighi giuridici internazionali pertinenti che renderanno la lotta contro la tratta di esseri umani più efficace, coordinata e coerente<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione “L’approccio globale in materia di migrazione e mobilità” (COM(2011) 743 def.).

<sup>11</sup> 11450/5/09 REV 5, 19 novembre 2009 e 9501/3/11 REV. 3-4 luglio 2011.

<sup>12</sup> Segnatamente nel contesto dei dialoghi in materia di diritti dell’uomo tenuti con oltre 40 paesi del mondo, i dialoghi su migrazione e mobilità consistenti in 7 processi regionali che riguardano oltre 100 paesi e più di 20 processi bilaterali.

<sup>13</sup> Tra i suoi compiti c’è quello di dare risposta all’urgente bisogno di garantire una pianificazione strategica coerente e coordinata a livello europeo e con le organizzazioni internazionali e i paesi terzi, per affrontare la questione sotto ogni aspetto.

<sup>14</sup> <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index>.

<sup>15</sup> Il protocollo ONU per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, Serie Trattati, vol. 2237, pag. 319; Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani (CETS No.197), Consiglio d’Europa, Varsavia, 16 maggio 2005.

<sup>16</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, New York, 18 dicembre 1979, Serie Trattati, vol. 1249, pag. 13; Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, del 20 novembre 1989, Nazioni Unite, Serie Trattati, Vol. 1577, pag. 3; Convenzione OIL sul lavoro forzato del 1930 (n. 29); Convenzione OIL sull’abolizione del lavoro forzato, 1957 (n. 105); Convenzione OIL

## 2. PRIORITÀ FONDAMENTALI

Con questa strategia, la Commissione europea intende **concentrarsi su misure concrete atte a sostenere il recepimento e l'attuazione della direttiva 2011/36/UE, apportare un valore aggiunto e integrare il lavoro svolto dai governi, dalle organizzazioni internazionali e dalla società civile nell'UE e nei paesi terzi.**

**La responsabilità del contrasto della tratta degli esseri umani spetta principalmente agli Stati membri. Lo scopo della presente comunicazione è illustrare in che modo la Commissione europea intende sostenere gli Stati membri in questo compito.** La sentenza *Rantsev vs Cipro e Russia*<sup>17</sup> costituisce un riferimento decisivo in materia di diritti dell'uomo prevedendo chiaramente che gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie per affrontare i diversi aspetti della tratta di esseri umani, quali il reclutamento, la fase investigativa, l'azione penale, la protezione dei diritti dell'uomo e l'assistenza alle vittime. Qualora vengano a conoscenza di un caso di tratta di esseri umani, o che una persona è esposta al rischio di cadere vittima di tale reato, le autorità sono obbligate ad intervenire in modo adeguato.

Le misure previste dalla presente strategia sono il risultato di un esame approfondito delle azioni e delle politiche già in corso, dei lavori del gruppo di esperti<sup>18</sup>, di ampie consultazioni con i governi, le organizzazioni della società civile, le parti sociali, il mondo accademico, le organizzazioni internazionali, i relatori nazionali o meccanismi equivalenti e altri portatori d'interesse. La strategia comprende anche i pareri espressi dalle vittime della tratta.

La presente strategia definisce **cinque priorità** che l'Unione europea dovrebbe privilegiare per affrontare la questione della tratta di esseri umani. Delinea inoltre un certo numero di misure che la Commissione europea propone di attuare nei prossimi cinque anni, di concerto con altri soggetti, tra cui gli Stati membri, il Servizio europeo per l'azione esterna, le istituzioni e le agenzie dell'UE, le organizzazioni internazionali, i paesi terzi, la società civile e il settore privato. Tali priorità sono le seguenti:

- A. Individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta**
- B. Intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani**
- C. Potenziare l'azione penale nei confronti di trafficanti**
- D. Migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche**
- E. Aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e una dare risposta efficace**

L'elaborazione di una politica pluridisciplinare e coerente contro la tratta di esseri umani richiede il coinvolgimento di un gruppo di soggetti più diversificato rispetto al passato. Tale gruppo dovrebbe includere, segnatamente, funzionari di polizia, guardie di frontiera, funzionari degli uffici immigrazione e asilo, pubblici ministeri, avvocati, magistrati e funzionari degli organi giurisdizionali, ispettori dell'edilizia abitativa, del lavoro, della sanità, dei servizi sociali e della sicurezza, organizzazioni della società civile, operatori sociali e del mondo giovanile, associazioni dei consumatori, sindacati, organizzazioni dei datori di lavoro, agenzie di lavoro temporaneo, agenzie di collocamento e personale consolare e diplomatico

---

sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999 (n. 182) e Convenzione OIL sulle lavoratrici e i lavoratori domestici, 2011 (n. 189).

<sup>17</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, causa *Rantsev v. Cipro e Russia*, Istanza n. 25965/04, Sentenza (def.) del 10 maggio 2010.

<sup>18</sup> I Gruppi di esperti offrono consulenza alla Commissione in materia di politiche e legislazione e sono istituiti con decisioni della Commissione; la più recente è stata pubblicata in GU L 207 del 12.8.2011, pag. 14.

così come soggetti più difficilmente raggiungibili, quali i tutori e i rappresentanti legali e i servizi di assistenza ai minori e alle vittime. Si potrebbe inoltre prevedere il coinvolgimento di volontari e di persone che lavorano nelle situazioni di conflitto.

## **2.1. PRIORITÀ A: Individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta**

È difficile individuare le vittime della tratta. Eppure, in molti settori della società è possibile imbattersi in una vittima della tratta. È fondamentale individuare le vittime potenziali, in modo che chi ha rapporti con una vittima di tale reato possa venire incontro nel miglior modo possibile ai “cinque grandi bisogni delle vittime”: rispetto e riconoscimento, assistenza, protezione, accesso alla giustizia e risarcimento. In tal modo anche la polizia e i pubblici ministeri possono indagare più efficacemente e punire i trafficanti. Al tempo stesso è necessario istituire meccanismi di protezione, assistenza e inclusione sociale delle vittime della tratta. Conformemente alla direttiva del 2011, l’assistenza e il sostegno dovrebbero essere basati sulle esigenze individuali della vittima e comprendere almeno un alloggio adeguato e sicuro, assistenza materiale, cure mediche, assistenza psicologica, consulenza e informazioni, servizi di traduzione e interpretariato.

### (1) Azione 1: Istituire meccanismi di riferimento nazionali e transnazionali

Gli Stati membri dovrebbero **garantire che siano istituiti meccanismi nazionali di riferimento ufficiali e funzionali**. Tali meccanismi dovrebbero descrivere le procedure per poter meglio individuare, indirizzare, proteggere e assistere le vittime e dovrebbero coinvolgere tutte le autorità pubbliche competenti e la società civile. Vanno elaborati anche criteri per l’individuazione delle vittime, che tutti gli operatori coinvolti dovrebbero utilizzare. Gli Stati membri si sono già impegnati a definire tali meccanismi entro la fine del 2012 nel contesto del ciclo programmatico dell’UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale<sup>19</sup>.

A norma della direttiva sulla tratta di esseri umani, le vittime dovrebbero ricevere adeguata protezione e assistenza sulla base di una valutazione individuale dei rischi e dei bisogni. Tali valutazioni dovrebbe rientrare nel mandato dei meccanismi nazionali di riferimento. Sulla base della prima applicazione di questi meccanismi nazionali di riferimento da parte degli Stati membri, la Commissione intende **elaborare orientamenti** concernenti le modalità per svilupparli ulteriormente entro il 2015. I meccanismi dovrebbero tra l’altro affrontare questioni quali il risarcimento e il rimpatrio sicuro delle vittime. Dovrebbero essere definiti con chiarezza i ruoli e le responsabilità di tutte le parti coinvolte.

Attualmente, quando le vittime attraversano le frontiere, la risoluzione dei problemi avviene in genere a livello bilaterale, su una base ad hoc, processo, questo, spesso laborioso e inefficiente. Coerentemente con l’impostazione incentrata sulle vittime, entro il 2015 la Commissione intende **elaborare un modello per un meccanismo di riferimento transnazionale** che colleghi i relativi meccanismi nazionali al fine di individuare, indirizzare, proteggere e assistere le vittime in modo più efficiente.

### (2) Azione 2: Individuare le vittime

Attualmente la Commissione finanzia un progetto che **elaborerà orientamenti per individuare meglio le vittime della tratta di esseri umani** nel 2014, alla luce degli elenchi di indicatori CE/OIL sulla tratta di esseri umani del 2009. Tali orientamenti faciliteranno un’impostazione più armonizzata e miglioreranno l’individuazione, aiutando inoltre gli operatori a individuare le vittime, specie le vittime della tratta di esseri umani a fini di

---

<sup>19</sup> Doc. 15358/10 COSI 69.

sfruttamento sessuale, ma anche di sfruttamento economico o espianto di organi, e i minori vittime di tratta.

Inoltre, come indicato nella comunicazione della Commissione sul piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma, nel 2012, la Commissione **elaborerà orientamenti specifici per i servizi consolari e le guardie di frontiera** in merito all'individuazione delle vittime della tratta di esseri umani.

(3) Azione 3: Proteggere i minori vittime della tratta

I minori sono particolarmente esposti al pericolo di diventare vittime della tratta e di cadere nuovamente nelle mani di trafficanti. Uno studio fatto nel 2010 dall'Organizzazione internazionale per la migrazione (OIM) dimostra che dei 79 casi campione di "re-immersione nella tratta", l'84% riguardava minori o giovani al di sotto dei 25 anni. Inoltre, nel 18% dei casi si trattava di adulti che erano già stati oggetto di tratta da bambini. Tale dato dimostra che i minori che sono stati vittime di tratta rischiano di ricadere nella medesima situazione da adulti<sup>20</sup>.

La legislazione UE prevede che i minori vittime della tratta ricevano protezione, assistenza e sostegno<sup>21</sup>. Per soddisfare le diverse necessità dei diversi gruppi di bambini, fra cui figurano le vittime della tratta, è necessario disporre di sistemi di protezione completi adatti ai minori, che garantiscano il coordinamento interistituzionale e multidisciplinare. Per garantire una migliore protezione, la Commissione finanzia **nel 2014 lo sviluppo di orientamenti su sistemi per la protezione dei minori**.

Gli Stati membri devono **rafforzare i sistemi di protezione dei minori** dalle situazioni di tratta e, qualora ciò sia considerato nell'interesse superiore del minore, garantire loro un rimpatrio sicuro e sostenibile al paese di origine, all'interno e all'esterno dell'UE, e prevenire una loro ricaduta nello stato di vittima della tratta.

Inoltre, con riguardo alla tratta di minori, non esiste attualmente una definizione uniforme di tutore e/o rappresentante in tutti gli Stati membri<sup>22</sup>, e il relativo ruolo, le qualifiche e le competenze loro attribuite variano da uno Stato membro all'altro<sup>23</sup>. Nel 2014 di concerto con l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, la Commissione intende **sviluppare un modello di buone prassi sul ruolo dei tutori** e/o rappresentanti dei minori vittime di tratta.

(4) Azione 4: Dare informazioni sui diritti delle vittime

La corrispondenza ricevuta dalla Commissione nel corso degli anni ha messo in evidenza i problemi che le persone incontrano nel contattare le autorità o le organizzazioni designate per ricevere informazioni chiare sui loro diritti all'assistenza e alle prestazioni sanitarie, sul diritto a ricevere un permesso di residenza e di lavoro, sui loro diritti di accesso alla giustizia e a un avvocato, e sulle possibilità di fare domanda di risarcimento.

Per informare le vittime in ordine ai loro diritti e aiutarle ad esercitarli in modo efficace, nel 2013 la Commissione **fornirà informazioni chiare e di facile comprensione relative ai diritti in materia di lavoro, ai diritti sociali, ai diritti di cui godono in qualità di vittime e**

---

<sup>20</sup> OIM, *"The Causes and Consequences of Re-trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database"*, 2010.

<sup>21</sup> Direttive 2011/36/UE sulla tratta di esseri umani e 2011/92/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia infantile e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI.

<sup>22</sup> Gruppo di esperti dell'UE sui minori non accompagnati, riunione del 21 giugno 2011 sulla tutela di minori non accompagnati.

<sup>23</sup> Cfr. anche Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, "Child Trafficking in the EU — Challenges, perspectives and good practices" del luglio 2009.

**di migranti le vittime della tratta di esseri umani in forza della normativa UE<sup>24</sup>.** Successivamente la Commissione **aiuterà gli Stati membri a fornire e diffondere informazioni analoghe a livello nazionale** nel 2014.

## **2.2. PRIORITÀ B: Intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani**

Un approccio coerente alla prevenzione deve comprendere l'esercizio dell'azione penale e la protezione delle vittime e intervenire in tutti gli aspetti della tratta di esseri umani. La prevenzione deve essere rafforzata alla luce delle cause profonde che rendono le persone vulnerabili alla tratta e affrontare tali cause dovrebbe costituire un aspetto fondamentale della prevenzione nell'UE e nei paesi terzi.

### (1) Azione 1: Comprendere e ridurre la domanda

Lo scambio di buone pratiche può contribuire a ridurre la domanda di tutte le forme di tratta, compreso lo sfruttamento sessuale. Si dovrebbe tener conto dei lavori svolti nell'ambito di campagne di sensibilizzazione destinate ai consumatori e agli utenti di servizi, della responsabilità sociale delle imprese, dei codici di condotta<sup>25</sup>, del rapporto tra imprese e diritti dell'uomo, nonché delle iniziative volte a eliminare la tratta di esseri umani dalle catene di approvvigionamento delle imprese.

Per comprendere meglio la riduzione della domanda la Commissione finanzia nel 2013, nell'ambito del settimo programma quadro, la **ricerca sul tema della riduzione della domanda e dell'offerta di servizi e beni prodotti dalle vittime della tratta degli esseri umani**, fra cui figurano le vittime della tratta di esseri umani ai fini di sfruttamento sessuale e specifiche categorie di vittime, quali i minori. La ricerca fornirà materiale per la relazione del 2016 della Commissione sui provvedimenti giuridici che alcuni Stati membri hanno preso per rendere reato l'utilizzo di servizi che costituiscono oggetto dello sfruttamento legato alla tratta<sup>26</sup>.

### (2) Azione 2: Promuovere l'istituzione di una piattaforma per il settore privato

La cooperazione con il settore privato è fondamentale anche per ridurre la domanda di tratta di esseri umani e sviluppare catene di approvvigionamento che non implicano lo sfruttamento di esseri umani.

Una **coalizione europea delle imprese contro la tratta di esseri umani sarà istituita** nel 2014. La coalizione dovrebbe migliorare la cooperazione con le imprese e gli altri portatori d'interesse, rispondere alle sfide emergenti e discutere le misure per prevenire la tratta di esseri umani, in particolare in settori ad alto rischio. Nel 2016 la Commissione intende collaborare con la Coalizione per **sviluppare modelli e orientamenti sulla riduzione della domanda** di servizi forniti da vittime della tratta di esseri umani, in particolare nei settori ad alto rischio, compresa l'industria del sesso, l'agricoltura, l'edilizia e il turismo.

---

<sup>24</sup> Tali informazioni comprendono i diritti derivanti dalla direttiva 2004/81/CE riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani. Il potenziale della direttiva non è attualmente sfruttato appieno e la mancanza di informazioni delle vittime sui loro diritti è stata individuata come uno dei settori problematici principali. La Commissione ha avviato uno studio per analizzare le attuali misure in vigore e i sistemi di protezione per le vittime della tratta previsti in ciascuno Stato membro in base alla direttiva, per comprendere se l'attuale co-esistenza di sistemi nazionali relativamente divergenti negli Stati membri impedisca un approccio coerente, efficace di lotta al fenomeno della tratta. <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index/>, <http://ec.europa.eu/immigrazione> e <http://e-justice.europa.eu>.

<sup>25</sup> Si veda ad esempio la campagna sulla responsabilità dell'acquirente "Buy Responsibly Campaign" dell'OIM <http://www.buyresponsibly.org>.

<sup>26</sup> Articolo 23 della direttiva 2011/36/UE sulla tratta di esseri umani.

(3) Azione 3: Attività in materia di sensibilizzazione e programmi di prevenzione su scala dell'UE

Numerosi programmi di prevenzione contro la tratta di esseri umani, in particolare campagne di sensibilizzazione, sono stati attuati a livello locale, nazionale, internazionale e nei paesi terzi. Poco si è fatto, invece, per valutare sistematicamente l'impatto di tali programmi di prevenzione in termini di conseguimento dei loro obiettivi, ad esempio se abbiano prodotto cambiamenti di comportamento e di atteggiamento, e se in tal modo è stato ridotto il rischio di tratta di esseri umani. Si conosce anche poco sul valore aggiunto, la coerenza e l'uniformità (eventuale) di tali iniziative e i relativi collegamenti.

Nel 2013, nell'ambito del programma di finanziamento degli Affari interni, la Commissione effettuerà **un'analisi approfondita delle iniziative di prevenzione già in atto per contrastare la tratta di esseri umani da parte di vari soggetti**. La Commissione dovrà elaborare orientamenti sulle future misure di prevenzione e campagne d'informazione sensibili alla dimensione di genere con gli Stati membri. Sulla base dell'analisi delle attività di prevenzione già in vigore, nel **2015 saranno istituiti link alle campagne di sensibilizzazione**<sup>27</sup>.

Nel 2014 la Commissione **avvierà attività di sensibilizzazione su scala dell'UE** destinate a specifici gruppi vulnerabili, come donne e bambini a rischio, lavoratori domestici, le comunità Rom, lavoratori irregolari e situazioni quali eventi sportivi di grande rilievo, utilizzando il programma di finanziamento degli Affari interni. Internet e le reti sociali saranno utilizzati come mezzi di efficace sensibilizzazione mirata.

### 2.3. PRIORITÀ C: Potenziare l'azione penale nei confronti dei trafficanti

La tratta di esseri umani si estende oltre le frontiere dei singoli Stati membri. La maggior parte dei trafficanti operano all'interno di reti ben organizzate che consentono loro di spostare le vittime attraverso le frontiere o da un luogo all'altro all'interno di un paese. Infatti, è in aumento il fenomeno della tratta interna, in cui molte delle vittime sono cittadini dell'Unione europea che i trafficanti obbligano a spostarsi ai fini di tratta all'interno del loro stesso paese o in un altro Stato membro. Anche se le indagini e il perseguimento dei casi di tratta hanno ricevuto maggiore attenzione di recente, il numero totale di casi perseguiti nell'UE resta scarso. Dati comparabili indicano infatti una diminuzione del numero di condanne in casi di tratta di esseri umani, da 1534 nel 2008 a 1445 nel 2009 e 1144 nel 2010.

(4) Azione 1: Istituire Unità nazionali multidisciplinari di contrasto della criminalità

Nell'ambito del ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale, gli Stati membri hanno riconosciuto l'importanza che gli obiettivi strategici e le azioni operative siano innovativi, multidisciplinari e proattivi, per meglio investigare e perseguire i casi di tratta di esseri umani.

Per meglio individuare e perseguire i trafficanti, potenziare ulteriormente la cooperazione transfrontaliera e centralizzare le conoscenze sulla tratta di esseri umani, gli Stati membri devono **istituire unità nazionali multidisciplinari di contrasto della tratta di esseri umani**. Le unità in questione dovrebbero fungere da punti di contatto per le agenzie dell'UE, in particolare Europol<sup>28</sup>, e trasmettere le informazioni raccolte alle unità nazionali Europol per

---

<sup>27</sup> Quali le campagne Blue Heart dell'UNODC o Blue Blindfold del Regno Unito.

<sup>28</sup> Le unità in questione dovrebbero funzionare da punto di contatto per gli organismi preposti all'applicazione della legge in altri paesi all'interno e all'esterno dell'UE ed esperti dell'unità dovrebbero partecipare a riunioni, ad esempio alla riunione del gruppo Analytical Work Files sulla tratta di esseri umani,

ulteriore trasmissione a Europol. Le unità in questione dovrebbero concentrarsi su tutte le forme di tratta di esseri umani e migliorare l'individuazione del fenomeno e la raccolta e l'analisi delle informazioni in materia. Devono essere applicate procedure per disciplinare lo scambio di informazioni tra le unità locali e regionali e le unità nazionali di contrasto della criminalità. Le unità in questione dovrebbero anche occuparsi dell'emergere di nuovi fenomeni, quali l'uso di Internet per reclutare le vittime e pubblicizzare i loro servizi.

(5) Azione 2: Svolgere proattivamente le indagini finanziarie

In linea con le raccomandazioni della Task Force "Azione finanziaria" dell'OCSE<sup>29</sup>, nel 2013 **gli Stati membri devono condurre le indagini finanziarie nei casi di tratta in maniera proattiva**, fornire informazioni per i dossier di lavoro ai fini delle analisi di Europol e rafforzare la collaborazione con le agenzie dell'UE, quali Eurojust e l'Accademia europea di polizia (CEPOL).

**Europol effettuerà un'analisi basata sulle informazioni ricevute dagli Stati membri circa i casi di indagine finanziaria sulla tratta di esseri umani** entro il 2015. Tale analisi dovrebbe portare all'individuazione di buone pratiche e di modelli per le indagini di polizia finanziaria. Le indagini finanziarie sono state riconosciute quali strumenti di assunzione delle prove. In molte indagini la raccolta di dati da utilizzare nell'azione penale nei confronti di trafficanti di esseri umani si basa ancora in larga misura sulle dichiarazioni delle vittime. Le prove raccolte a partire dai passaggi di denaro potrebbero fornire le necessarie prove supplementari, in particolare nei settori ad alto rischio<sup>30</sup>, sollevando così le vittime dall'obbligo di deporre in tribunale. Le indagini finanziarie possono essere utili anche ai fini della valutazione dei rischi, e possono contribuire a conoscere meglio il modus operandi dei responsabili dei reati connessi alla tratta di esseri umani e perfezionare gli strumenti di rilevazione.

(6) Azione 3: Aumentare la cooperazione di polizia e giudiziaria transfrontaliera

La Commissione riconosce l'importanza di aumentare il livello della cooperazione giudiziaria nel settore della tratta di esseri umani. Essa invita pertanto le autorità nazionali e le agenzie dell'UE a **creare, all'occorrenza, squadre investigative comuni e a coinvolgere Europol e Eurojust in tutti i casi di tratta transfrontaliera. Gli Stati membri dovrebbero avvalersi pienamente della collaborazione con le agenzie dell'Unione europea** e condividere informazioni con l'obiettivo di accrescere il numero e la qualità delle indagini transfrontaliere sul piano repressivo e giudiziario. Conformemente al loro mandato, le Agenzie dell'Unione europea devono condividere attivamente informazioni tra loro e con gli Stati membri. **Gli Stati membri dovrebbero altresì cooperare con Eurojust nell'attuazione del futuro piano d'azione Eurojust contro la tratta di esseri umani.**

(7) Azione 4: Rafforzare la cooperazione al di là delle frontiere

Nel 2012 l'UE finanzia, nel'ambito dello strumento per la stabilità, un progetto pilota volto ad **intensificare la cooperazione regionale sulla tratta di esseri umani lungo le rotte di traffico dall'Est verso l'UE.**

Altre iniziative contro la criminalità organizzata e la tratta di esseri umani contribuiranno altresì alla coerenza tra gli aspetti interni ed esterni delle politiche di sicurezza dell'UE, e ad

---

riunioni connesse al ciclo programmatico dell'UE e riunioni dei punti di contatto indicati nel manuale di Europol dei contatti in materia di tratta di esseri umani.

<sup>29</sup> Standard internazionali sulla lotta al riciclaggio di proventi illeciti e sul finanziamento del terrorismo e proliferazione, Raccomandazioni GAFI dell'OCSE, febbraio 2012.

<sup>30</sup> Europol(OCTA - Valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata nell'UE, 2011. Questi settori sono l'agricoltura, la costruzione, l'industria tessile, l'assistenza sanitaria, servizi domestici e l'industria del sesso, pag. 19.

umentare la conoscenza dei collegamenti tra le reti criminali operanti nella tratta e le altre forme di criminalità. Il loro obiettivo dovrebbe essere quello di migliorare i sistemi di raccolta, le analisi e lo scambio dei dati, a livello nazionale e transnazionale, a promuovere e sostenere lo scambio di informazioni e il coordinamento regionale sulla tratta di esseri umani e rafforzare la cooperazione di polizia a livello nazionale e transnazionale e la capacità dei pubblici ministeri e del personale consolare e delle ONG.

#### **2.4. PRIORITÀ D: Migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche**

È necessario migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali operatori che lavorano nel campo della tratta di esseri umani sulla base di un approccio pluridisciplinare, così come è fondamentale la coerenza per assicurare che la politica anti-tratta sia integrata nelle politiche connesse.

Il miglior modo per organizzare la cooperazione tra diversi operatori consiste nell'istituire meccanismi e procedure ufficiali che implicino un chiaro impegno e nel precisare il ruolo e i compiti di ciascuno dei soggetti coinvolti. Il 18 ottobre 2011 le agenzie europee nel settore Giustizia e affari interni hanno sottoscritto una dichiarazione congiunta in occasione della V Giornata europea contro la tratta di esseri umani. L'accordo in questione prevede una migliore prevenzione della tratta, indagini più incisive e un'efficace azione penale nei confronti dei colpevoli di tali reati, oltre a una tutela più efficace delle vittime che rispetti i loro diritti fondamentali e tenga in considerazione il genere delle vittime.<sup>31</sup> La Commissione avrà il compito **di coordinare e monitorare l'attuazione dell'accordo**.

##### (8) Azione 1: Rafforzare la rete UE di relatori nazionali o meccanismi equivalenti

La rete informale di relatori nazionali o meccanismi equivalenti dell'Unione è stata istituita nel 2009 e si riunisce ogni sei mesi. Ai sensi dell'articolo 19 della direttiva concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani, tutti gli Stati membri devono istituire relatori nazionali o meccanismi equivalenti competenti per valutare le tendenze della tratta di esseri umani, misurare i risultati delle azioni anti-tratta e raccogliere statistiche. Nel 2013 la Commissione **rafforzerà il meccanismo di coordinamento a livello di UE al fine di sostenere i relatori nazionali** nel loro lavoro di controllo dell'attuazione da parte degli Stati membri dell'UE dei loro obblighi europei e internazionali, di raccolta dei dati, di analisi e ricerca sulle tendenze a livello nazionale del fenomeno della tratta di esseri umani, e di valutare i progressi realizzati in materia di prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e di protezione delle vittime, garantendo la partecipazione della società civile.

##### (9) Azione 2: Coordinare le attività di politica esterna dell'UE

Il Documento mirato all'azione sul rafforzamento della dimensione esterna dell'UE nell'azione contro la tratta di esseri umani e l'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità prevedono entrambi un migliore coordinamento delle attività di politica esterna dell'UE e garantiscono un approccio coerente basato su accordi, partenariati strategici e dialoghi politici dell'UE. È necessario definire un elenco delle regioni e dei paesi terzi prioritari per i partenariati futuri. **Nel 2013 si potrebbero prevedere, nelle delegazioni dell'UE nei paesi terzi e nelle regioni prioritarie, meccanismi di cooperazione** in materia di tratta di esseri umani volti a rafforzare la cooperazione, creare partenariati e migliorare il coordinamento e la coerenza.

---

<sup>31</sup> Le agenzie in questione sono CEPOL, EASO, EIGE, Europol, Eurojust, FRA e Frontex, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity.action?id=55a48066-dcf5-4e71-b191-cedcf0caa97a>.

La Commissione intende inoltre operare per il **rafforzamento e la formalizzazione di partenariati con organizzazioni internazionali**<sup>32</sup> attive nel campo della tratta di esseri umani al fine di migliorare lo scambio di informazioni e garantire la cooperazione, in particolare in materia di pianificazione strategica, definizione delle priorità, raccolta di dati, ricerca, monitoraggio e valutazione.

In quanto grave violazione dei diritti dell'uomo sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali, la tratta di esseri umani continuerà a rientrare **nelle clausole in materia di diritti dell'uomo contenute negli accordi dell'UE con paesi terzi, compresi gli accordi di libero scambio**, che forniscono la base per la promozione dei diritti dell'uomo e la cooperazione in questo campo<sup>33</sup>.

Grazie alla cooperazione allo sviluppo e altri programmi di finanziamento nel settore delle relazioni esterne, la Commissione **continuerà a sostenere progetti** volti a prevenire la tratta di esseri umani **nelle regioni e nei paesi terzi**, compresa la tratta nelle rotte Sud-Sud, che riguarderanno anche gli aspetti della prevenzione, protezione e azione penale.

(10) Azione 3: Promuovere l'istituzione di una piattaforma per la società civile

Nel 2013 sarà istituita una **piattaforma a livello dell'UE di organizzazioni e di prestatori di servizi della società civile** che operano nel campo dell'assistenza alle vittime e della loro protezione negli Stati membri e in determinati paesi terzi. La Commissione garantirà che i fondi necessari siano disponibili nei programmi di finanziamento nel settore degli Affari interni.

(11) Azione 4: Rivedere i progetti finanziati dall'UE

Nel corso degli anni, la Commissione europea ha finanziato numerosi progetti in materia di lotta contro la tratta di esseri umani<sup>34</sup>. Questi progetti erano indirizzati a diverse categorie di operatori e hanno affrontato il fenomeno da varie angolazioni. La Commissione farà in modo che le informazioni relative a tutti i progetti finanziati dall'Unione europea che vertono sugli aspetti interni ed esterni della tratta di esseri umani siano disponibili sul suo sito web dedicato alla lotta a questo reato. Per rispondere alla necessità di una maggiore coerenza delle politiche in tutti i settori che influiscono sui lavori e sulle iniziative di lotta contro la tratta di esseri umani, come prossima tappa la Commissione procederà ad un **riesame completo di questi progetti** nel 2014 al fine di repertoriare le zone geografiche, i settori, i vari operatori e i tipi di progetti, nonché i loro risultati e le raccomandazioni. **Tale riesame rafforzerà i progetti futuri e fornirà una base solida che assicuri in futuro che le politiche e le iniziative finanziate dall'UE siano coerenti, strategiche ed economicamente efficaci.**

(12) Azione 5: Rafforzare i diritti fondamentali nelle politiche anti-tratta e nelle azioni connesse

Integrare sistematicamente i diritti fondamentali nella politica e nella legislazione in materia di lotta contro la tratta di esseri umani è necessario per garantire la coerenza dei lavori. La strategia della Commissione per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali

---

<sup>32</sup> La Commissione ha formalizzato partenariati sotto diverse forme e coopera con l'ONU, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, l'Organizzazione mondiale della sanità e l'Organizzazione internazionale del lavoro. La costante collaborazione con tali organizzazioni sarà particolarmente importante nella lotta contro la tratta di esseri umani ai fini di traffico di organi.

<sup>33</sup> Comunicazione congiunta: Diritti umani e democrazia al centro dell'azione esterna dell'Unione europea - verso un approccio più efficace, COM (2011) 886 def.

<sup>34</sup> Informazioni sulla maggior parte dei progetti sono disponibili sul sito web anti-tratta della Commissione.

dell'Unione europea<sup>35</sup> prevede che la Commissione si impegni a garantire che i suoi servizi procedano alla verifica sistematica e rigorosa del rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta<sup>36</sup>, sin dall'elaborazione di una proposta legislativa.

Un lavoro importante è stato svolto anche da diverse organizzazioni e organismi, segnatamente l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo e il Consiglio d'Europa. Inoltre, sono stati sviluppati strumenti che consentono alle organizzazioni della società civile di valutare la politica e la normativa in materia di tratta degli esseri umani<sup>37</sup> e di fornire orientamenti sul tema dei diritti fondamentali nell'ambito delle valutazioni d'impatto della Commissione.

Per rafforzare gli strumenti esistenti, nel 2014 l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali inizierà, sulla base delle iniziative già ultimate e quelle ancora in corso sulla tratta di esseri umani, a **mettere a punto uno strumento, ad esempio un manuale o una guida, per aiutare gli Stati membri ad affrontare le questioni relative ai diritti fondamentali** specificamente inerenti alla politica anti-tratta e alle azioni connesse, che terrà conto delle strutture, dei processi e dei risultati pertinenti e si concentrerà sui diritti delle vittime, integrando una prospettiva di genere e l'interesse superiore dei minori. Nella fase successiva, la Commissione **assisterà gli Stati membri nell'attuazione di tale strumento**, grazie a futuri programmi di finanziamento nel settore della giustizia.

**(13)** Azione 6: Coordinare il fabbisogno di formazione in un contesto multidisciplinare

La **necessità di formare i professionisti che operano sul campo** – che è uno dei punti principali della direttiva sulla tratta di esseri umani – emerge con tutta evidenza dalla maggior parte delle risposte fornite alle consultazioni sulla presente strategia. I meccanismi di formazione e i programmi mirati e specializzati sulla tratta di esseri umani devono diventare più uniformi e coerenti<sup>38</sup>. Gli operatori che sono quotidianamente confrontati ai vari aspetti della tratta di esseri umani devono ricevere un'adeguata formazione. La **Commissione rafforzerà la formazione indirizzata alle autorità giudiziarie e ai servizi di polizia transfrontalieri** basandosi sulla Comunicazione “Alimentare la fiducia in una giustizia europea” e sul programma di formazione europea, previsto per la fine del 2012. L'obiettivo principale della Commissione è quello di **riunire diverse categorie di operatori** al fine di aumentare la coerenza delle politiche e, eventualmente, mirando a zone e operatori specifici.

Saranno analizzate le possibilità di creare quadri per la formazione indirizzati ai paesi in transizione e via di sviluppo, anche con l'aiuto della Fondazione europea per la formazione professionale. L'Accademia europea di polizia, Frontex e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo si occuperanno successivamente del fabbisogno di formazione delle loro rispettive parti interessate<sup>39</sup>. La Commissione prenderà in esame la possibilità di cooperare con le delegazioni

---

<sup>35</sup> Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, COM(2010) 573 definitivo del 19 ottobre 2010, consultabile su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:IT:PDF>.

<sup>36</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessment, SEC (2011) 567 def. del 6.5.2011

<sup>37</sup> The Right Guide, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity?id=7dbb0353-cb8a-4bcc-a3fa-34dfbe01bbca>.

<sup>38</sup> Comunicazione della Commissione “Alimentare la fiducia in una giustizia europea: una nuova dimensione per la formazione giudiziaria europea”, COM(2011) 551, definitivo.

<sup>39</sup> CEPOL offre una formazione sulla tratta di esseri umani nonché un programma di studi comune e un modulo e-learning per la polizia. FRONTEX ha elaborato uno specifico manuale di formazione sulla tratta di esseri umani per le guardie di frontiera. Strumenti e informazioni sull'individuazione e l'orientamento delle vittime di tratta di esseri umani saranno integrati negli strumenti messi a disposizione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), ad esempio nei moduli e nei manuali di formazione.

dell'UE al fine di fornire loro - e per il loro tramite ai paesi terzi - una formazione in materia di lotta contro la tratta di esseri umani.

## **2.5. PRIORITÀ E: Aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative alla tratta di esseri umani e dare una risposta efficace**

In tutte le varie forme di tratta di esseri umani le tendenze, i modelli e i metodi di lavoro dei trafficanti cambiano per adattarsi alle fluttuazioni della domanda e dell'offerta. Diverse forme di sfruttamento si sovrappongono e si mescolano spesso, rendendo difficile individuare a quale forma di sfruttamento le vittime sono esattamente soggette. Ciò rende ancora più difficile individuare le vittime della tratta. È necessario riuscire a comprendere rapidamente tali tendenze e affrontarle in modo efficace.

(14) Azione 1: Sviluppare un sistema di raccolta dei dati su scala dell'UE

La Commissione, di concerto con gli Stati membri, **elaborerà un sistema UE per la raccolta e la pubblicazione di dati ripartiti in base all'età e al sesso**. Capire le tendenze e i flussi di tratta di esseri umani all'interno di un paese costituirà una parte importante di questo lavoro. Sulla base dei risultati dell'analisi della prima iniziativa di raccolta dei dati nel 2012, la Commissione si propone di collaborare con i relatori nazionali per **assicurare che nell'ambito delle iniziative di controllo del 2011 e 2012 siano rilevati dati comparabili e attendibili**. I risultati sono attesi per il 2014.

Nella sua comunicazione sulla misurazione della criminalità nell'Unione europea, la Commissione ha sottolineato la necessità di raccogliere dati affidabili e comparabili al fine di elaborare una politica in materia di tratta di esseri umani fondata su dati concreti. La comunicazione comprende un piano d'azione per il periodo 2011-2015<sup>40</sup> per raccogliere dati su un numero limitato di indicatori.

(15) Azione 2: Migliorare le conoscenze relative alla dimensione di genere nella tratta e ai gruppi vulnerabili

Nel 2013 la Commissione intende **sviluppare le conoscenze sulla dimensione di genere della tratta di esseri umani**, comprese le specificità di genere che caratterizzano le modalità con cui donne e uomini sono reclutati e sfruttati, le conseguenze delle varie forme di tratta per i due sessi e le potenziali differenze nella vulnerabilità di donne e uomini di fronte al rischio di cadere nelle mani dei trafficanti e il suo impatto sui due generi.

La vulnerabilità rispetto alla tratta e alle diverse forme di sfruttamento dipende dal genere: mentre le donne e le ragazze tendono ad essere le vittime della tratta ai fini di sfruttamento sessuale, o nei settori dei lavori o delle cure domestiche, gli uomini e i ragazzi tendono ad essere vittime del lavoro forzato, in particolare nei settori dell'agricoltura, dell'edilizia, nelle miniere, nel settore forestale e della pesca. Inoltre, le conseguenze a breve e a lungo termine della tratta delle donne e gli uomini possono variare, in funzione della forma di tratta subita e del sesso.

I gruppi vulnerabili presentano una maggiore esposizione al rischio di cadere vittime della tratta. Tali gruppi includono i minori, soprattutto quelli che abbandonano la scuola dell'obbligo, i figli dei migranti lasciati nel paese di origine<sup>41</sup>, i minori non accompagnati, i minori con disabilità, nonché le persone appartenenti a comunità Rom<sup>42</sup>. Per garantire che si

---

<sup>40</sup> Comunicazione della Commissione "Misurare la criminalità e la giustizia penale nell'Unione europea: piano d'azione 2011-2015 sulle statistiche", COM(2011) 713 def.

<sup>41</sup> Si tratta di bambini lasciati nel paese di origine da genitori che lavorano in uno Stato membro diverso.

<sup>42</sup> Tenendo conto delle attività di ricerca sul tema quali lo Studio sulle tipologie di accattonaggio e le risposte politiche per il contrasto del fenomeno nell'UE, JLS/2009/isecc/PR/008-f2.

tenga in conto la prospettiva di genere, nel 2014 la Commissione renderà inoltre disponibili fondi nell'ambito del programma di finanziamento della ricerca per migliorare la **comprensione di tali gruppi ad alto rischio** e in futuro mirerà le sue azioni in modo più coerente e collaborerà con gli Stati membri.

(16) Azione 3: Comprendere il fenomeno del reclutamento online

Nell'ambito del programma di finanziamento "Internet più sicuro", nel 2014 la Commissione sosterrà progetti intesi a **migliorare la conoscenza del reclutamento attraverso Internet e le reti sociali — incluso il reclutamento attraverso intermediari**. Internet permette di raggiungere un vasto pubblico, offrendo numerose possibilità di contattare le vittime<sup>43</sup>, offre opportunità di lavoro (molto spesso si tratta di lavori attraenti all'estero, come modelli, ballerini, artisti di cabaret, ecc.) che sono accessibili tramite semplici motori di ricerca o i pop-up, i forum di discussione e la posta non sollecitata (spam). Le reti di socializzazione stanno diventando gli strumenti di reclutamento sempre più diffusi.

(17) Azione 4: Contrastare la tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento di manodopera

Per aumentare il numero di indagini e di azioni penali nei casi di tratta ai fini di sfruttamento del lavoro e migliorarne la qualità, nel 2013, la Commissione finanzia, nell'ambito dei programmi di finanziamento degli Affari interni, uno **studio della giurisprudenza** in ciascuno degli Stati membri. Molte relazioni evidenziano i diversi approcci adottati dagli Stati membri nell'affrontare la tratta a fini di sfruttamento di manodopera. Le disposizioni di diritto penale e la loro applicazione sembrano variare tra gli Stati membri, il che può ostacolare la cooperazione transfrontaliera. Una migliore conoscenza della giurisprudenza negli Stati membri potrebbe mettere in evidenza le differenze di impostazione.

La legislazione sul (mercato del) lavoro, e le leggi applicabili agli emigrati che lavorano nell'UE, quando correttamente attuate, serviranno inoltre a prevenire le diverse forme di tratta di esseri umani. Occorre prestare maggiore attenzione agli aspetti amministrativi della tratta di esseri umani, ad esempio agli appaltatori e subappaltatori e alle agenzie di collocamento, in particolare in settori ad alto rischio per la tratta degli esseri umani. Devono inoltre essere promosse l'agenda UE per il lavoro dignitoso<sup>44</sup> e una migliore protezione sociale nei paesi di origine.

Nel 2015 la Commissione collaborerà con la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound) al fine di **elaborare una guida alle migliori pratiche per le autorità pubbliche** sul controllo e sull'attuazione delle agenzie di lavoro interinale e degli organismi intermediari, ad esempio le agenzie di collocamento, per prevenire la tratta di esseri umani. La guida dovrebbe includere i sistemi di licenza e i lavori connessi alla responsabilità di tali agenzie.

La Commissione **intensificherà inoltre la collaborazione con i servizi di ispezione del lavoro, degli affari sociali, della sanità, della sicurezza e della pesca** per l'individuazione e l'orientamento delle vittime della tratta di esseri umani e per attività di sensibilizzazione e di formazione in questo campo, inserendole nell'agenda delle reti dell'UE nel 2013.

---

<sup>43</sup> Cfr. Studio del Consiglio d'Europa sull'uso illecito di Internet per l'assunzione delle vittime della tratta di esseri umani, 2007.

<sup>44</sup> Comunicazione "Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti: il contributo dell'UE all'attuazione dell'agenda per il lavoro dignitoso", COM(2006) 249 def.

### 3. VALUTAZIONE E CONTROLLO

Tenendo conto della molteplicità dei meccanismi di rendicontazione nel settore della tratta degli esseri umani nell'UE<sup>45</sup> e i collegamenti tra la presente comunicazione e la direttiva sulla tratta degli esseri umani, la Commissione intende istituire procedure efficaci di valutazione e controllo che non creino doppioni di detti meccanismi. Gli Stati membri sono invitati a effettuare proprie valutazioni e controlli delle rispettive strategie nazionali e attività volte alla lotta contro la tratta di esseri umani.

Conformemente alla direttiva sulla tratta di esseri umani, entro il mese di aprile 2015 la Commissione valuterà in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla direttiva in una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio.

Successivamente, a norma della direttiva, la Commissione **riferirà ogni due anni** al Parlamento europeo e al Consiglio **in merito ai progressi** compiuti nella lotta contro la tratta di esseri umani, con l'aiuto degli Stati membri. La prima relazione, che sarà pubblicata nel **2014, comprenderà una valutazione intermedia della presente Comunicazione.**

Infine, nel 2016 una relazione **valuterà in che misura le legislazioni nazionali che introducono il reato di utilizzo di servizi che costituiscono oggetto dello sfruttamento legato alla tratta incidano sulla prevenzione della tratta di esseri umani.** Se necessario, la relazione conterrà adeguate proposte.

Alla luce delle misure descritte nella presente comunicazione, la rete informale di relatori nazionali o di meccanismi equivalenti sarà fondamentale sia per il monitoraggio sia per la valutazione di tali misure. Saranno prese in considerazione le relazioni predisposte a livello degli Stati membri. **La Commissione raccomanda vivamente al relatori nazionali o meccanismi equivalenti di consultare la società civile** in fase di preparazione delle relazioni.

La capacità della Strategia per l'eradicazione della tratta degli esseri umani 2012 – 2016 di conseguire gli effetti desiderati dipenderà in gran parte dai finanziamenti e dal coinvolgimento di tutti i soggetti indicati nella presente Comunicazione.

---

<sup>45</sup> L'intenzione è di sfruttare quanto più possibile i meccanismi di notifica esistenti nel settore della tratta degli esseri umani, quali la comunicazione dei dati nell'ambito del ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale, e le relazioni del gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani del Consiglio d'Europa (GRETA).

**Sintesi delle azioni previste dalla Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta di esseri umani (2012 – 2016)**

<b>PRIORITÀ E AZIONI</b>	<b>RESPONSABILE</b>	<b>CALENDARIO</b>
<b>PRIORITÀ A: Individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta</b>		
Istituzione di meccanismi nazionali di riferimento	SM/COM	2012
Orientamenti in materia di protezione delle vittime	COM	2015
Modello per un meccanismo UE di riferimento transnazionale	COM	2015
Orientamenti per una migliore individuazione delle vittime della tratta di esseri umani	COM	2014
Orientamenti in materia di individuazione delle vittime della tratta destinati ai servizi consolari e alla guardia di frontiera	COM	2012
Orientamenti in materia di sistemi di protezione dei minori	COM	2014
Rafforzamento dei sistemi per la protezione dei minori in modo da garantire il loro rimpatrio sicuro e evitare che cadano nuovamente nelle mani dei trafficanti	SM	2015
Modello di buone pratiche sul ruolo dei tutori e/o rappresentanti dei minori vittime della tratta	COM/FRA	2014
Informazioni concernenti i diritti in materia di lavoro, i diritti sociali, i diritti delle vittime e i diritti dei migranti, ai sensi della legislazione dell'UE	COM	2013
Diffusione a livello nazionale di informazioni concernenti i diritti in materia di lavoro, i diritti sociali, i diritti delle vittime e i diritti dei migranti	SM/COM	2014

<b>PRIORITÀ E AZIONI</b>	<b>RESPONSABILE</b>	<b>CALENDARIO</b>
<b>PRIORITÀ B: Intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani</b>		
Ricerche sulla riduzione della domanda di servizi forniti dalle vittime della tratta di esseri umani.	COM	2013
Creazione di una Coalizione europea delle imprese contro la tratta di esseri umani	COM	2014
Modelli e orientamenti per la riduzione della domanda	COM/Coalizione europea delle imprese	2016
Analisi delle esistenti iniziative di prevenzione svolte	COM	2013

dalle diverse categorie di operatori		
Attività di sensibilizzazione a livello dell'UE destinate a specifici gruppi vulnerabili	COM	2014

<b>PRIORITÀ E AZIONI</b>	<b>RESPONSABILE</b>	<b>CALENDARIO</b>
<b>PRIORITÀ C: Potenziare l'azione penale nei confronti di trafficanti</b>		
Istituzione di unità nazionali multidisciplinari per il contrasto della tratta di esseri umani	SM	In corso
Indagini finanziarie proattive nei casi di tratta e cooperazione con le agenzie dell'UE	SM	2013
Analisi delle informazioni trasmesse dagli Stati membri sulle indagini finanziarie nei casi di tratta di esseri umani	Europol/SM	2015
Squadre investigative comuni	SM/agenzie UE	In corso
Pieno utilizzo delle agenzie dell'Unione europea	SM/agenzie UE	In corso
Attuazione del piano d'azione Eurojust contro la tratta di esseri umani	Eurojust/SM	2013
Cooperazione regionale sulla tratta di esseri umani lungo le rotte di traffico dall'Est verso l'UE	COM	2012

<b>PRIORITÀ E AZIONI</b>	<b>RESPONSABILE</b>	<b>CALENDARIO</b>
<b>PRIORITÀ D: Migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche</b>		
Coordinamento e controllo dell'attuazione della dichiarazione comune firmata dalle agenzie GAI dell'UE	COM	In corso
Rafforzamento del meccanismo di coordinamento a livello dell'UE per sostenere la rete informale di relatori nazionali o di meccanismi equivalenti	COM/SM	2013
Eventuale creazione di meccanismi di cooperazione all'interno delle delegazioni dell'Unione nelle regioni e nei paesi terzi prioritari	COM/SEAE/SM	2013
Rafforzamento e formalizzazione di partenariati con le organizzazioni internazionali	COM/Organizzazioni internazionali/SEAE	In corso
Inclusione della tratta di esseri umani nelle clausole relative ai diritti dell'uomo	COM/SEAE	In corso
Finanziamento di progetti sulla tratta di esseri umani nelle regioni e nei paesi terzi	COM/SEAE	In corso

Piattaforma europea delle organizzazioni e dei prestatori di servizi della società civile	COM	2013
Riesame dei progetti finanziati dall'UE sulla tratta di esseri umani	COM	2014
Strumento di valutazione dei diritti fondamentali nelle politiche di lotta alla tratta e nelle relative azioni	COM/FRA	2014
Assistenza agli Stati membri nell'attuazione dell'strumento di valutazione	SM/COM	In corso
Rafforzamento della formazione rivolta alle autorità giudiziarie e ai servizi di polizia transfrontalieri	COM/Agenzie UE/SM	2012
Maggiore coerenza delle politiche attraverso i programmi di formazione	SM/COM	In corso

<b>PRIORITÀ E AZIONI</b>	<b>RESPONSABILE</b>	<b>CALENDARIO</b>
<b>PRIORITÀ E: Aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative alla tratta di esseri umani e dare una risposta efficace</b>		
Sistema UE per la raccolta e la pubblicazione di dati disaggregati per sesso ed età	SM/COM	2012
Dati comparabili e attendibili nell'ambito delle iniziative che danno seguito alle linee politiche 2011 e 2012	COM/SM/Relatori nazionali	2014
Ricerche sulle dimensioni di genere della tratta di esseri umani	COM	2013
Ricerche sui gruppi ad alto rischio di tratta	COM	2014
Ricerche sul reclutamento delle vittime su Internet e attraverso le reti sociali	SM/COM	2014
Studio della giurisprudenza sulla tratta di esseri umani o sullo sfruttamento di manodopera	SM/COM	2013
Guida alle migliori pratiche per le autorità pubbliche in materia di controllo delle agenzie di lavoro interinale e degli organismi intermediari	Eurofound/COM	2015
Cooperazione con i servizi d'ispezione nei settori del lavoro, degli affari sociali, della salute, della sicurezza e della pesca	COM	2013

## BIBLIOGRAFIA

- Albano T., et al., *Addressing human trafficking in peace support operations: Reference material to design training sessions for international peacekeepers*, Rassegna dell'Arma, Roma, 2015.
- Altalex, *Contrasto al caporalato: in Gazzetta la nuova legge - Legge, 29/10/2016 n° 199, G.U. 03/11/2016, 4 novembre 2016:*  
<http://www.altalex.com/documents/news/2016/08/02/contrasto-al-caporalato>
- Baldoni E., Caldarozzi A., Giovannetti M., Minicucci C., *Vittime di tratta e richiedenti/titolari di protezione internazionale – Rapporto di ricerca*, Cittalia, 2014, consultabile all'indirizzo:  
[http://www.notratta.it/wp-content/uploads/2014/07/NO\\_TRATTA\\_Report\\_Vittime\\_Richiedenti\\_Cittalia\\_DEF\\_DEF1.pdf](http://www.notratta.it/wp-content/uploads/2014/07/NO_TRATTA_Report_Vittime_Richiedenti_Cittalia_DEF_DEF1.pdf)
- Beate A., *An agenda for prevention: trafficking for labour exploitation*, OCSE, Vienna, 2011, consultabile all'indirizzo:  
[http://www.ungift.org/doc/knowledgehub/resource-centre/OSCE/Annual\\_OSCE\\_Report.pdf](http://www.ungift.org/doc/knowledgehub/resource-centre/OSCE/Annual_OSCE_Report.pdf)
- Bernardis M., *Riforma dei delitti di riduzione in schiavitù e di tratta di persone e primi interventi giurisprudenziali*, 19 aprile 2007: <http://www.diritto.it/docs/23810-riforma-dei-delitti-di-riduzione-in-schiavitù-e-di-tratta-di-persone-e-primi-interventi-giurisprudenziali>
- Carchedi F., Dolente F. (a cura di), *Right Job, Lavoro senza diritti Tratta e sfruttamento lavorativo degli immigrati a Roma e nel Lazio*, Sviluppo Locale Edizioni, Roma, 2011, consultabile all'indirizzo:  
[http://www.socialelazio.it/binary/prtl\\_socialelazio/tbl\\_pubblicazioni/Libro\\_Right\\_Job.pdf](http://www.socialelazio.it/binary/prtl_socialelazio/tbl_pubblicazioni/Libro_Right_Job.pdf)
- Carchedi F., Dolente F., Bianchini T., Marsden A., "La tratta di persone a scopo di grave sfruttamento lavorativo"; in Carchedi F., Orfano I. (a cura di) *La tratta di persone in Italia- Vol.1: Le evoluzioni del fenomeno e gli ambiti di sfruttamento*, Collana On the Road-sezione Osservatorio Tratta, Franco Angeli, Milano, 2007.
- Carchedi F., Orfano I. (a cura di), *La tratta di persone in Italia- Vol.1: Le evoluzioni del fenomeno e gli ambiti di sfruttamento*, Collana On the Road-sezione Osservatorio Tratta, Franco Angeli, Milano, 2007.

Casadei T., *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, Giappicchelli, Torino, 2012.

Coppola V., Lo Iacono E., *Piccoli schiavi invisibili - I minori vittime di tratta e sfruttamento: chi sono, da dove vengono e chi lucra su di loro*, Save the Children Italia Onlus, 2016, consultabile all'indirizzo:  
<https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/piccoli-schiavi-invisibili>

Da Pra M., Marchisella S., Obert O., *Manuale operativo - Richiedenti/titolari di protezione internazionale e vittime di tratta*, Litografia Cirone, Torino, 2015, consultabile all'indirizzo:  
[http://www.cittalia.it/images/Manuale\\_Operativo\\_NoTratta\\_IT.pdf](http://www.cittalia.it/images/Manuale_Operativo_NoTratta_IT.pdf)

Degani P., Pividori C., *TEMVI - Minori sfruttati e vittime di tratta tra vulnerabilità e illegalità - Le attività criminali forzate come nuova forma di sfruttamento nel campo della tratta di esseri umani: conoscenza e pratiche operative orientate ai diritti umani attraverso una ricerca pilota, un percorso di formazione multi-agenzia e la definizione di modelli di protocolli operativi - Rapporto finale Italia*, 2016, consultabile all'indirizzo:  
[http://www.ingenere.it/sites/default/files/ricerche/temvi\\_report\\_it\\_web.pdf](http://www.ingenere.it/sites/default/files/ricerche/temvi_report_it_web.pdf)

Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa del Ministero della Giustizia – DgStat, *La tratta degli esseri umani - Indagine statistica su un campione rappresentativo di fascicoli definiti con sentenza relativamente ai reati ex art. 600, 601 e 602 del codice penale*, consultabile all'indirizzo:  
<https://webstat.giustizia.it/Analisi%20e%20ricerche/Rapporto%20DgStat%20sulla%20tratta%20degli%20esseri%20umani.pdf>

European Commission, *Study on high-risk groups for trafficking in human beings – Final report*, 2015, consultabile all'indirizzo:  
[https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study\\_on\\_children\\_as\\_high\\_risk\\_groups\\_of\\_trafficking\\_in\\_human\\_beings\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_children_as_high_risk_groups_of_trafficking_in_human_beings_0.pdf)

European Commission, *Study on prevention initiatives on trafficking in human beings – Final report*, 2015, consultabile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study\\_on\\_prevention\\_initiatives\\_on\\_trafficking\\_in\\_human\\_beings\\_0.pdf](http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_prevention_initiatives_on_trafficking_in_human_beings_0.pdf)

Europol, *Situation Report -Trafficking in human beings in the EU*, The Hague, 2016, consultabile all'indirizzo:

<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/trafficking-in-human-beings-in-eu>

Eurostat, *Trafficking in human beings*, 2015, consultabile all'indirizzo:  
[https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/trafficking-human-beings-eurostat-2015-edition\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/trafficking-human-beings-eurostat-2015-edition_en)

Eurostat, *Trafficking in human beings*, 2013, consultabile all'indirizzo:  
<http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-working-papers/-/KS-RA-13-005>

Ferrero M., "La tutela contro le discriminazioni", in Morozzo della Rocca P., *Immigrazione, asilo e cittadinanza - discipline e orientamenti giurisprudenziali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2015, p. 353.

Ferrero M., Barbariol G., "Prime note sulla normativa italiana per la protezione delle vittime di tratta e di grave sfruttamento dopo l'attuazione della direttiva 2009/52/CE", in Forlati S. (a cura di), *La lotta alla tratta di esseri umani fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Jovene editore, Napoli, 2013.

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

Gallagher A., *The International Law of Human Trafficking*, Cambridge, New York, 2010.

IOM, *Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking*, 2007, consultabile all'indirizzo:  
[http://publications.iom.int/system/files/pdf/iom\\_handbook\\_assistance.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/iom_handbook_assistance.pdf)

Mancini D., *Traffico di esseri umani e tratta di persone: le azioni di contrasto integrate*, 16 febbraio 2006: <http://www.altalex.com/documents/news/2006/02/15/traffico-di-esseri-umani-e-tratta-di-persone-le-azioni-di-contrasto-integrate>

Mancini D., "Tratta di persone a scopo di sfruttamento lavorativo: quadro normativo, applicazione e prospettive" in Carchedi F., Dolente F. (a cura di), *Right Job, Lavoro senza diritti Tratta e sfruttamento lavorativo degli immigrati a Roma e nel Lazio*, Sviluppo Locale Edizioni, Roma, 2011.

Marchesi A., *La protezione internazionale dei diritti umani – Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Franco Angeli, Milano, 2011.

Montanari M., *L'attuazione italiana della direttiva 2011/36/UE: una nuova mini-riforma dei delitti di riduzione in schiavitù e di tratta di persone*, 20 marzo 2014: <http://www.penalecontemporaneo.it/d/2925>

Morozzo della Rocca P., *Immigrazione, asilo e cittadinanza - discipline e orientamenti giurisprudenziali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2015.

OHCHR, *Human rights and human trafficking - Fact Sheet No. 36*, 2014, consultabile all'indirizzo: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS36\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS36_en.pdf)

OHCHR, *“Recommended principles and guidelines on human rights and human trafficking”*, 2010, consultabile all'indirizzo: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary\\_Human\\_Trafficking\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_en.pdf)

Ordine Nazionale dei Giornalisti, Federazione Nazionale della Stampa, Segretariato Sociale RAI, Dipartimento Diritti e Pari Opportunità - Presidenza del Consiglio dei Ministri, AICCRE (Associazione Italiana del Consiglio dei Comuni e Regioni d'Europa), *Linee guida per il trattamento dell'informazione in tema di tratta di esseri umani*, Progetto Europeo Equal di informazione sociale sul tema della tratta di esseri umani - Tratta NO! Un altro punto di vista, 2007, consultabile all'indirizzo: <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2007/luglio/linee-guida-tratta.pdf>

Orfano I., *“La tratta di persone in Italia nella letteratura in materia”*, in Carchedi F., Orfano I., *La tratta di persone in Italia - Vol.1: Le evoluzioni del fenomeno e gli ambiti di sfruttamento*, Collana On the Road-sezione Osservatorio Tratta, Franco Angeli, Milano, 2007.

Padovani T., *Diritto penale – IX Edizione*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, pp- 195-196, 206.

Perocco F., Cillo R., *“Il lavoro forzato tra gli immigrati”*, in *Il divieto di tortura e altri comportamenti inumani o degradanti nelle migrazioni*, Zagato L., De Vido S., (a cura di), Cedam, Lavis (TN), 2013.

Rinaldi M., *Contro la tratta di esseri umani esecutiva la Convenzione di Varsavia*, 8 marzo 2014: <http://www.altalex.com/documents/leggi/2014/03/08/contro-la-tratta-di-esseri-umani-esecutiva-la-convenzione-di-varsavia>

Santoro E., "Diritti umani, lavoro, soggetti migranti: procedure e forme del neoschiavismo", in Casadei T., *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, Giappicchelli, Torino, 2012.

Save the children, *Tratta e sfruttamento: al mondo una vittima su 5 è un bambino o un adolescente*, 29 luglio 2016: <https://www.savethechildren.it/press/tratta-e-sfruttamento-al-mondo-una-vittima-su-5-%C3%A8-un-bambino-o-un-adolescente>

Save the children, *Tratta e sfruttamento: Save the Children, in Italia il più alto numero di vittime, 2.400 a fronte delle 9.500 in Europa. Molti i minori: ragazze dall'Est Europa e Nigeria ma anche ragazzi egiziani*, 22 agosto 2013: <https://www.savethechildren.it/press/tratta-e-sfruttamento-save-children-italia-il-pi%C3%B9-alto-numero-di-vittime-2400-fronte-delle>

Sentenza GUP 198\_2008: <http://www.osservatoriointerventitratta.it/?p=7307>

Scarpa S., *Trafficking in Human Beings: Modern Slavery*, OUP Oxford, Oxford, 2008.

Shelley L., *Human Trafficking – A global perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

Trucco L., Paggi M., Nicodemi F., *La tratta e il grave sfruttamento lavorativo dei migranti - Guida agli strumenti giuridici per la tutela delle vittime*, Cittalia, Tipografia Grasso Antonino s.a.s., Roma, 2015, consultabile all'indirizzo: <http://www.cittalia.it/index.php/la-fondazione/pubblicazioni-new/item/6098-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento-lavorativo-dei-migranti>

UNODC, *Global Programme against Smuggling of Migrants*, 2011, consultabile all'indirizzo: [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Background\\_note\\_Global\\_Programme\\_against\\_SOM.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Background_note_Global_Programme_against_SOM.pdf)

UNODC, *Global Programme against Trafficking In Persons*, 2011, consultabile all'indirizzo: [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/leaflets/Global\\_Programmes\\_against\\_TIP\\_and\\_SOM.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/leaflets/Global_Programmes_against_TIP_and_SOM.pdf)

UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons*, 2014, consultabile all'indirizzo:  
[http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP\\_2014\\_full\\_report.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP_2014_full_report.pdf)

UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons*, 2009, consultabile all'indirizzo:  
[https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Global\\_Report\\_on\\_TIP.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Global_Report_on_TIP.pdf)

UNODC, *Toolkit to Combat Trafficking in Persons*, 2008, consultabile all'indirizzo:  
[https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT\\_Toolkit08\\_English.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT_Toolkit08_English.pdf)

UNODC, *Trafficking in Persons: Global Patterns*, 2006, consultabile all'indirizzo:  
[http://www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons\\_report\\_2006-04.pdf](http://www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons_report_2006-04.pdf)

X. Zhang S., *Smuggling and trafficking in human beings: all roads lead to America*, Praeger, Westport, 2007.

Zagato L., De Vido S. (a cura di), *Il divieto di tortura e altri comportamenti inumani o degradanti nelle migrazioni*, CEDAM, Padova, 2012.

## **SITOGRAFIA**

[www.altalex.com](http://www.altalex.com)

[www.asgi.it](http://www.asgi.it)

[www.camera.it](http://www.camera.it)

[www.caritasambrosiana.it](http://www.caritasambrosiana.it)

[www.cissong.org](http://www.cissong.org)

[www.coe.int](http://www.coe.int)

[www.duitbase.it](http://www.duitbase.it)

[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

[www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)

[www.notrattra.it](http://www.notrattra.it)

[www.ontheroadonlus.it](http://www.ontheroadonlus.it)

[www.osservatoriointerventiantitratta.it](http://www.osservatoriointerventiantitratta.it)

[www.pariopportunita.gov.it](http://www.pariopportunita.gov.it)

[www.refworld.org](http://www.refworld.org)

[www.savethechildren.org](http://www.savethechildren.org)

[www.treaties.un.org](http://www.treaties.un.org)

[www.un.org](http://www.un.org)

[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

[www.unicef.org](http://www.unicef.org)

[www.unodc.org](http://www.unodc.org)

## ABSTRACT

Studente: Arianna Tonello

Matricola: 855543

Corso di Laurea Magistrale: Lavoro, cittadinanza sociale, interculturalità

Titolo della tesi: La tratta di esseri umani

Il presente lavoro è teso ad analizzare il fenomeno della tratta di esseri umani, diventato una grave piaga dei nostri tempi con sfruttatori senza scrupoli che abusano della vulnerabilità di soggetti deboli. La tratta, che inizialmente aveva come target solamente donne e bambini, sta assumendo dimensioni preoccupanti poiché colpisce ora vittime di qualsiasi età, sesso, etnia, da indirizzare allo sfruttamento sessuale e lavorativo, a matrimoni forzati, traffico di organi.

La definizione di *trafficking* è nata solo in tempi recenti e, in particolare, nel 2000 con il *Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini (c.d. Protocollo di Palermo)*, alla *Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*. Gli strumenti che si occupano del contrasto alla tratta e della protezione delle vittime sono da allora aumentati a testimonianza della volontà della Comunità internazionale di intervenire in modo decisivo ed efficace contro questo orribile fenomeno. Nel lavoro sono quindi descritti i principali strumenti internazionali, regionali e nazionali sul contrasto alla tratta di esseri umani e la relativa protezione delle vittime, prendendo in esame la definizione del fenomeno, le similitudini e differenze con altre fattispecie penali con cui questo viene talvolta confuso. Sarà prestata particolare attenzione alla situazione in Italia ponendo l'accento sui recenti progetti avviati e realizzati.