



# Le misure anti-tratta nell'ordinamento italiano: profili penalistici e tutela delle vittime \*

di Gianluca Ferrari \*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'influenza internazionale nell'evoluzione normativa dei delitti di schiavitù e tratta. – 3. Il sistema di protezione giuridica. Virtù e carenze di un cammino ancora lungo.

## 1. Introduzione

In Italia il fenomeno della tratta di esseri umani conta ogni anno un numero di mille persone identificate e assistite come vittime. Per avere la cifra esatta dell'impatto devastante di questa nuova forma di schiavitù, adattata alle economie di libero mercato, bisogna allargare lo sguardo al resto del mondo: lì i numeri salgono a 1.000.000 di persone censite per anno.

\* Il contributo ha partecipato al Premio Europeo per giovani studiosi in materie giuridiche, politiche e sociali, edizione 2018-2019, istituito dal Laboratorio Multimediale di Comparazione Giuridica (Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Scienze politiche) e dalla rivista *Democrazia e sicurezza*, in collaborazione con il Centro di Documentazione europea DiSciPol Roma Tre. Sottoposto alla valutazione anonima della Commissione, il contributo è stato giudicato idoneo alla pubblicazione.

\*\* Dottore in giurisprudenza, Università degli Studi di Palermo; praticante avvocato.



È bene, preliminarmente, tenere distinta la fattispecie della tratta vera e propria (*trafficking*) – in cui le vittime vengono reclutate direttamente dai trafficanti, mediante l'esercizio della violenza o dell'inganno, e una volta private dei loro documenti di identità sono ridotte in uno stato di schiavitù, oggetto di compravendita e sfruttate principalmente nei mercati della prostituzione, dell'accattonaggio, del lavoro nero e del traffico di organi umani – dal traffico di esseri umani (*smuggling*), inteso come favoreggiamento dell'immigrazione clandestina che inizia con l'acquisto volontario del trasporto e dei documenti per il viaggio e si conclude con l'arrivo a destinazione dei migranti<sup>1</sup>. Tale distinzione, certamente valida nella teoria, si ritrova spesso ad amalgamarsi fino a scomparire del tutto.

Il legislatore della riforma con legge n. 228/2003 era ben consapevole della stretta interdipendenza esistente tra organizzazioni criminali transazionali e delitti di schiavitù e tratta, la cui commissione è resa possibile grazie al controllo capillare esercitato da queste organizzazioni sui flussi migratori illegali. La crisi della protezione dei rifugiati crea nuove opportunità per i trafficanti di uomini e per gli sfruttatori: proprio l'Italia continua ad aggiudicarsi come primo porto di destinazione per le persone trafficate, oltre che Paese di transito per tutte le altre nazioni europee (GRETA 2019, 8).

A causa della sua situazione geografica, l'Italia è, infatti, interessata da un flusso senza precedenti di richiedenti asilo e migranti, circa 154.000 dei quali arrivati via mare nel 2015, attraverso la cosiddetta rotta del Mediterraneo centrale (181.463 nel 2016, 119.369 nel 2017 e 21.024 nei primi nove mesi del 2018).

<sup>1</sup> Cfr. il sito [http://www.stoptratta.org/campaign/traffico\\_esseri\\_umani](http://www.stoptratta.org/campaign/traffico_esseri_umani).



Nelle aree interessate da conflitti, le popolazioni sfollate finiscono di frequente nelle mire dei trafficanti di uomini: dagli insediamenti di rifugiati siriani e iracheni, agli afgiani e ai rohingya in fuga da conflitti e persecuzioni, le persone che sfuggono al conflitto possono essere ingannate più facilmente e spinte ad accettare offerte di lavoro fraudolente nei paesi limitrofi o proposte di matrimoni forzati. Nel medesimo pericolo incorrono i migranti e rifugiati che viaggiano attraverso le rotte della Libia o dell'Africa sub-sahariana (UNODC 2018, 13). In Libia, per esempio, le milizie controllano alcuni centri di detenzione per migranti e rifugiati che utilizzano a scopo di sfruttamento (UNODC 2018, 13).

L'assenza di un sistema di identificazione uniforme rende necessario attingere unicamente alle statistiche raccolte dal Dipartimento per le Pari Opportunità. Secondo queste statistiche, il numero di vittime che hanno beneficiato dei programmi di assistenza, protezione e integrazione sociale sono state 1.172 (nel 2016), la maggior parte donne (954 o 81,4%); c'erano anche 206 vittime maschili e 12 *transgender*. Gli adulti costituivano il 90,5% delle persone assistite, i bambini il 9,5%. Secondo l'ultimo rapporto del Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA 2019, 8), nel biennio 2017-2018 le vittime risultavano principalmente di origine nigeriana (per il 59,4%), rumena (7%), marocchina (5,3%) e albanese (3,6%).

La transnazionalità di tali crimini<sup>2</sup> è data dalle forti relazioni tra gruppi criminali di diverse etnie e nazionalità, i quali operano in siner-

<sup>2</sup> Sul punto si è espresso diversamente l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC 2018, 13), secondo il quale la tratta di



gia per l'ottenimento di un reciproco vantaggio: ad esempio, consentendo lo sbarco dei clandestini sulle coste meridionali italiane e ricevendo in cambio droga, armi, tabacchi o in alternativa, denaro (Spiezia 2008, 8).

Il Gruppo di Esperti in materia di lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA), istituito a norma dell'articolo 36 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (2008) e composto da 15 esperti selezionati sulla base della loro esperienza professionale, pubblica ogni anno un rapporto sullo stato dell'arte delle misure adottate da ciascuno Stato membro in attuazione della Convenzione del 2008.

Nella sua prima relazione, GRETA esortava le autorità italiane a compiere maggiori sforzi per individuare e prevenire il fenomeno della tratta di esseri umani attraverso misure di controllo dei confini e apposite procedure adatte a individuare, nella massa di rifugiati e richiedenti asilo, le eventuali persone trafficate o vittime di un reato connesso alla tratta, consentendo di indirizzarle verso strutture competenti a fornire la assistenza più adeguata. È accertato, infatti, come nella maggior parte dei casi, queste persone appaiano riluttanti a identificarsi come vittime di tratta, avendo sempre viva la paura di ritorsioni sulla propria persona e su quella dei familiari rimasti in patria.

Il 29 gennaio 2019 è stata pubblicata la seconda relazione, i cui contenuti saranno oggetto di analisi in questo lavoro di ricerca.

esseri umani non ha sempre carattere di reato transnazionale, radicandosi «sullo sfruttamento della vittima, più che sul suo effettivo movimento».



## 2. L'influenza internazionale nell'evoluzione normativa dei delitti di schiavitù e tratta

La moderna disciplina della tratta di esseri umani approda nel nostro ordinamento in seguito all'attuazione della normativa europea e internazionale.

Sebbene la Carta costituzionale<sup>3</sup>, e ancor prima il *corpus* codicistico, contenessero già *in nuce* il frutto di un'elaborazione dottrinale attorno al bene giuridico dello *status libertatis*, l'attuale riformulazione dei delitti di schiavitù risente dell'evoluzione del modello criminologico e costituisce l'adempimento degli obblighi politici assunti dal nostro Paese in sede internazionale e comunitaria (Resta 2008, 38). Si fa riferimento, in particolare, alla Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*), redatta il 15 novembre 2000 dall'Assemblea generale dell'ONU, e alla Decisione quadro 2002/629/GAI sulla lotta alla tratta di esseri umani, adottata dal Consiglio dell'Unione europea il 19 luglio 2002. Entrambe forniscono gli strumenti per delineare la riduzione in schiavitù della vittima quale finalità che qualifica le condotte di tratta di persone (Resta 2008, 38).

<sup>3</sup> L'art. 2 Cost. garantisce i diritti inviolabili dell'uomo ed è norma di tutela non solo per il cittadino, ma anche per lo straniero. Il carattere universale della libertà personale, come espresso dalla Carta costituzionale, tutela i singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani (Corte cost., sent. 22 marzo - 10 aprile 2001, n. 105, in *Foro it.*, 2001, I, c. 2701 ss.). V. pure l'art. 3, comma 2 Cost.: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana».



In questo quadro normativo si è inserito l'intervento legislativo n. 228 dell'11 agosto 2003, recante *Misure contro la tratta di persone*. Il legislatore del 2003 ha riscritto gli artt. 600, 601 e 602 del codice penale concernenti rispettivamente i reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, tratta di persone e acquisto e alienazione di schiavi, canonizzandoli (Caruso 2005, 5) alle indicazioni contenute nella Decisione Quadro del Consiglio Europeo, 19 luglio 2002 (2002/629/GAI) e ai testi internazionali. Il riferimento è all'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 25 settembre 1926, che contempla la definizione di schiavitù quale «stato o condizione di un individuo sul quale si esercitano gli attributi del diritto di proprietà», nonché all'art. 1 della Convenzione supplementare di Ginevra del 17 novembre 1956, il quale contiene la definizione di «condizione analoga alla schiavitù». Su questa stessa linea si veda anche l'art. 4 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848, e infine la legge 13 luglio 1966, n. 653 di ratifica dei Protocolli addizionali n. 1 e n. 2.

Vediamo nel dettaglio le modifiche apportate dalla riforma alle fattispecie penali in esame. L'art. 600 c.p. precedente la riforma prevedeva una pena da 5 a 15 anni di reclusione per chiunque avesse ridotto una persona in schiavitù. La fattispecie modificata dalla legge n. 228/2003 ne aumentava invece la cornice edittale da 8 a 20 anni di reclusione. Il legislatore del 2003 ha descritto la condotta materiale del reato di «Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù», ex art. 600 c.p., configurandolo come un delitto a condotta plurima<sup>4</sup>, integrato alternativamente al com-

<sup>4</sup> Cass., sez. III pen., 20 dicembre 2004, n. 3368, in *Guida al Diritto*, 2005, 9, p. 93.



portamento di chi esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli di un proprietario o di chi riduce o mantiene una persona in stato di soggezione continuativa costringendola a prestazioni lavorative o sessuali, all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento<sup>5</sup>.

Con l'impiego, accanto a quello di schiavitù, del diverso concetto di servitù, il legislatore ha operato in ossequio al più stringente criterio di tassatività, precisando come la riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione si configurino in presenza di una condotta particolarmente connotata e attuata per mezzo di violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità e, infine, mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona<sup>6</sup>. Quest'ultima fattispecie configura un reato di evento a forma vincolata. Ne deriva che, perché sussista la costrizione a svolgere siffatte prestazioni – in presenza dello stato di necessità che è un presupposto della condotta dell'agente e che deve essere inteso come situazione di debolezza o mancanza materiale o morale atta a condizionare la volontà della persona – è sufficiente l'approfittamento di tale situazione da parte dell'autore<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Cfr. la scheda della Camera *La tratta di esseri umani: quadro normativo* (Studi Camera - Giustizia), all'indirizzo [https://temi.camera.it/leg18/post/pl18\\_la\\_tratta\\_di\\_esseri\\_umani\\_quadro\\_normativo\\_e\\_statistiche.html](https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_la_tratta_di_esseri_umani_quadro_normativo_e_statistiche.html).

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Cass., sez. V pen., 1° febbraio 2006, n. 4012.



La definizione di schiavitù di nuova formulazione appariva dunque fortemente ancorata all'istituto civilistico della proprietà – basti vedere l'allusione ai poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà – attraverso il quale, di fatto, si ratificava un orientamento giurisprudenziale e dottrinale conforme all'art. 1 della Convenzione di Ginevra (Caruso 2005, 6) sull'abolizione della schiavitù del 25 settembre 1926, ratificata e resa esecutiva in Italia con il r.d. 26 aprile 1928, n. 1723: «la schiavitù è lo stato o la condizione di un individuo sul quale si esercitano gli attributi del diritto di proprietà o alcuni di essi». Ai fini della configurabilità dell'elemento soggettivo era, infatti, richiesta la coscienza e volontà di ridurre la vittima a una *res*, oggetto di diritti patrimoniali, e la consapevole volontà di trarre profitto dalla sua persona, considerata come cosa atta a rendere utilità o servizi, a essere prestata, ceduta o venduta<sup>8</sup>. Irrelevante l'eventuale consenso rilasciato da parte della vittima, essendo lo *status libertatis* indisponibile.

La medesima indeterminatezza e lacunosità che avevano imposto, per l'art. 600 c.p., un intervento riformista che allineasse la legislazione previgente agli obiettivi imposti dall'Unione Europea sussisteva anche nella formulazione originaria dell'art. 601 c.p., rubricato «Tratta e commercio di schiavi».

Il legislatore del 1930 aveva ampliato la previsione normativa in materia di delitti di schiavitù – fino a quel momento racchiusa nell'unica fattispecie di “plagio” (art. 145 “codice Zanardelli”) – separando gli artt.

<sup>8</sup> Cass., sez. III pen., 22 settembre 2005, n. 33757.



600, 601 e 602 c.p., con i quali si perseguivano esclusivamente le condotte volte a violare lo *status* giuridico della vittima, dal delitto di plagio vero e proprio (art. 603 c.p.)<sup>9</sup> attraverso il quale si sanzionavano le situazioni di schiavitù di fatto, realizzate ponendo un individuo in stato di «completa padronanza e dominio, annientandone la libertà nel suo contenuto integrale e impadronendosi completamente della sua personalità» (Rocco 1929, 412). Si operava, così, una scissione nelle incriminazioni tra situazioni di schiavitù di diritto e situazioni di schiavitù di fatto (Rocco 1929, 410) che, tuttavia, non aveva mancato di suscitare la perplessità della dottrina per l'irrealizzabilità della fattispecie nel territorio italiano<sup>10</sup>, ma, al contempo, si conformava l'ordinamento interno alle direttive della Convenzione di Ginevra del 1926.

Settant'anni dopo, l'evoluzione dottrinarie e i sempre più pressanti richiami internazionali contenuti nella Convenzione ONU di Palermo contro la criminalità organizzata<sup>11</sup> e l'emanazione della Decisione qua-

<sup>9</sup> Corte cost., sent n. 96/1981 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che configurava il delitto di plagio, rilevando un contrasto tra l'art. 603 c.p. e l'art. 25 Cost. Dopo tale declaratoria di illegittimità costituzionale, l'applicazione dell'art. 600 c.p. sarebbe giunta a comprendere anche le situazioni di schiavitù di fatto per le quali non poteva più operare il presidio sanzionatorio dell'art. 603 c.p. V. Caruso (2005, 67).

<sup>10</sup> In Italia lo *status servitutis* non era giuridicamente riconosciuto e di conseguenza l'art 600 c.p. rimase lettera morta. Cfr. Amati (1998, 42).

<sup>11</sup> La Convenzione è integrata da tre Protocolli addizionali concernenti la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, il traffico di migranti e il traffico e la fabbricazione di armi da fuoco. La Convenzione e i Protocolli sono stati adottati da un Comitato *ad hoc* per l'elaborazione il 28 ottobre 2000. Successivamente sono stati approvati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York e aperti alla firma degli Stati nella Conferenza Internazionale tenutasi a Palermo tra il 12 e il 15 dicembre 2000. Il testo



dro 2002/629/GAI rendevano, però, quella stessa disciplina incapace di rispondere con sufficiente efficacia all'emergenza transnazionale rappresentata dalla tratta di esseri umani.

L'articolo 601 c.p. puniva con la reclusione da 5 a 20 anni chiunque commettesse tratta o facesse commercio di schiavi o di persone in condizioni analoghe alla schiavitù. Il primo comma prevedeva una doppia realizzazione della condotta quale la tratta e il fare commercio di schiavi o persone in condizioni analoghe alla schiavitù, a cui se ne aggiunse un secondo a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 269 del 3 agosto 1998 recante *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno ai minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*<sup>12</sup>.

Il nuovo comma prevedeva la reclusione da due a venti anni per gli autori di tratta e commercio di minori di anni diciotto, al fine di indurli alla prostituzione. Tuttavia, la specifica finalità della norma, incentrata sulla prostituzione, ha dato luogo a numerose perplessità, a causa della mancanza di un esplicito riferimento al concetto di pornografia, che pure costituisce parte significativa della legge *de qua* (Santoro 1998, citato in Graziano 2003, 150).

I primi effetti dell'intervento riformatore del 2003 furono di tipo terminologico: il concetto di tratta e commercio di schiavi, utilizzato fino a

della Convenzione è entrato in vigore il 29 settembre 2003, il Protocollo sulla tratta di persone il 25 dicembre 2003, firmato da 117 Paesi e ratificato da 45. L'Italia ha ratificato e dato esecuzione alla Convenzione ed ai Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale con legge 16 marzo 2006, n. 146.

<sup>12</sup> *Gazzetta Ufficiale*, 10 agosto 1998, n. 185.



quel momento dal “codice Rocco” del 1930, venne mutuato in quello di «tratta di persone». Il testo risultò così riformulato: «Chiunque commette tratta di persona che si trova nelle condizioni di cui all’art. 600 ovvero, al fine di commettere i delitti di cui al primo comma del medesimo articolo, la induce mediante inganno o la costringe mediante violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità o mediante promessa o dazione di somme di danaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi al suo interno è punito con la reclusione da otto a venti anni».

Vi si operava una distinzione tra due differenti condotte criminose, la prima consistente nel commettere tratta di persone che si trovano sottoposte alle condizioni descritte dalla rubrica dell’art. 600 c.p., la seconda nella cosiddetta cattura a scopo schiavistico, contenente una pena per tutti quei casi in cui il delitto colpisca le persone ancora in stato di libertà (Bernasconi 2013, 69).

In riferimento a quest’ultima fattispecie, decisamente più determinata rispetto alla prima, avendo come presupposto del delitto lo stato di libertà della vittima, si offriva una tutela prodromica alla realizzazione di condotte finalizzate allo schiavismo (Bernasconi 2013, 79), ossia quelle aventi come finalità la riduzione di una persona in schiavitù o servitù e l’induzione a uno spostamento transfrontaliero, o all’interno della stessa nazione.

Le modalità tipiche con le quali si realizzavano le condotte di costrizione o induzione erano, ai sensi dell’art 601 c.p., violenza, minaccia, abuso di autorità, approfittamento di una situazione di inferiorità fisica



o psichica, di uno stato di necessità o della promessa di dazione di somme di danaro, attraverso le quali si realizza l'ingresso, il soggiorno, il trasferimento o l'uscita dal territorio italiano delle vittime della tratta.

La riforma introduceva anche la possibilità di configurare il reato nel caso in cui la vittima fosse una sola, discostandosi da un passato in cui la tratta doveva avere necessariamente una dimensione organizzativo-imprenditoriale e poteva realizzarsi solo nella misura in cui le condotte avessero ad oggetto più soggetti passivi (Caruso 2005, 12).

Questo elemento ci permette di accennare di un'ulteriore previsione incriminatrice. Trattasi del sesto comma dell'art. 416 c.p., novellato dal legislatore della riforma al fine di sanzionare lo stretto legame esistente fra delitti di schiavitù e tratta con la criminalità organizzata. L'art. 416 c.p. al comma 6 punisce con una circostanza aggravante tutti quei casi in cui il reato di associazione a delinquere risulti finalizzato alla commissione dei delitti di cui agli artt. 600, 601 e 602 c.p. nonché all'articolo 12, comma 3-bis, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Nello specifico, la pena prevista è da 5 a 15 anni di reclusione per i promotori, costitutori, organizzatori e capi, e con la reclusione dai 4 ai 9 anni per i meri partecipanti.

Vediamo in ultimo l'ipotesi prevista dall'art. 602 c.p., rubricata «Acquisto e alienazione di schiavi».

Norma di carattere residuale, in quanto disciplinate ipotesi già ricadenti della fattispecie di cui all'art. 601 c.p., è anche la meno interessata dalle modifiche da parte della riforma. Vi si prevede una pena da otto a



venti anni di reclusione per chi acquista o aliena o cede una persona che si trova in una delle condizioni di cui all'art. 600, rispetto al quale è complementare, essendo il suo ambito di operatività limitato alle ipotesi in cui sussiste una preesistente condizione di schiavitù della vittima.

Così come per il delitto di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, previsto dall'art. 600, il perseguimento di fini utilitaristici, mediante la realizzazione di condizioni caratterizzate dalla compressione della libertà di autodeterminazione del soggetto passivo<sup>13</sup>, è l'elemento oggettivo richiesto ai fini della configurabilità della fattispecie.

Il 2 luglio 2010 il Parlamento ha approvato la legge n. 108 con la quale ha reso esecutiva la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 2005, firmata a Varsavia il 16 maggio 2005 (c.d. Convenzione di Varsavia), adeguandola all'ordinamento interno.

Quello che differenzia la Convenzione da tutti gli altri strumenti internazionali precedentemente adottati, come il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione ONU del 2000, è la sua impostazione tendente sia alla repressione del fenomeno, sia sulla tutela dei diritti umani delle vittime attraverso un meccanismo di monitoraggio specifico (Piazza 2010, 3).

La Convenzione si poneva come obiettivo prioritario quello di proteggere i diritti umani delle vittime di tratta e di elaborare un quadro completo di assistenza. Caratterizzata per la sua capacità di disciplinare il fenomeno della tratta nel suo complesso, indicava agli Stati aderenti

<sup>13</sup> Cass. pen., 10 settembre 2004, n. 39044.



idonee misure finalizzate a prevenire e a contrastare il fenomeno, garantendo contestualmente alti *standard* di tutela per le sue vittime<sup>14</sup>.

Grazie all'intervento legislativo del 2003, l'ordinamento italiano non ha avuto bisogno di pesanti misure di adeguamento alla Convenzione di Varsavia, ma è stata sufficiente una novella delle circostanze aggravanti dei già previsti delitti di tratta<sup>15</sup>.

Per i reati di cui agli articoli 600, 601 e 602 c.p., tutti puniti con la reclusione da 8 a 20 anni, il codice dal 2003 prevedeva al terzo comma dell'articolo 600, al secondo comma dell'articolo 601 e al secondo comma dell'articolo 602 un medesimo elenco di circostanze aggravanti – da cui derivava l'aumento della pena da un terzo alla metà – collegate alla minore età della vittima, o alla finalità dello sfruttamento della prostituzione o traffico di organi<sup>16</sup>.

Contestualmente è stato introdotto nel codice penale il nuovo articolo 602-ter, nel quale, sempre in relazione agli stessi reati, è stato riproposto il contenuto comune delle tre circostanze aggravanti, con l'aggiunzione di una nuova avente ad oggetto l'eventualità che dal fatto derivi un grave pericolo per la vita o l'integrità fisica o psichica della persona offesa.

<sup>14</sup> Cfr. la relazione del disegno di legge recante *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'ordine interno* (A.P., Senato della Repubblica – XVI Legislatura, n. 2043), poi approvato dalle Camere (legge 2 luglio 2010, n. 108).

<sup>15</sup> V. ancora la scheda della Camera *La tratta di esseri umani: quadro normativo* (Studi Camera - Giustizia).

<sup>16</sup> *Ibidem*.



Poiché all'interno del nuovo art. 602-ter trovavano conferma anche le circostanze aggravanti già previste e comuni alle tre fattispecie, sono stati abrogati i tre commi identici dei citati artt. 600, 601 e 602 c.p.

Un ulteriore intervento di adeguamento ha determinato l'aggiunta di un secondo comma all'art. 602-ter del codice penale al fine di prevedere una nuova circostanza aggravante applicabile ai reati di falsità materiale e di falsità ideologica posti in essere dal pubblico ufficiale o dal privato. In particolare, si prevede un aumento delle pene da un terzo alla metà nel caso in cui tali fatti siano commessi al fine di realizzare o agevolare i delitti di riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù, tratta di persone e acquisto e alienazione di schiavi (Piazza 2010, 8).

Il 13 marzo 2014 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il d.lgs. 4 marzo 2014, n. 24, intitolato *Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime*. La riforma, oltre a sostituire la decisione quadro 2002/629/GAI, apportava significative modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, contemplando altresì ulteriori misure di tutela a favore delle persone offese.

A tal proposito, la direttiva dichiarava di adottare un approccio globale, integrato e incentrato sui diritti umani alla lotta contro la tratta di esseri umani, avendo tra i suoi principali obiettivi una più rigorosa prevenzione e repressione del fenomeno, unitamente alla maggiore protezione dei diritti delle vittime<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 15 aprile 2011, L 101, p. 2.



*In primis*, il legislatore europeo partiva dal riconoscimento dell'evoluzione avvenuta negli anni attorno al fenomeno della tratta di esseri umani, per cui si poneva l'esigenza di adeguarsi a una comprensione contestuale delle sue varie forme per combatterle con le misure più efficaci.

Alla luce di tali esigenze, la direttiva adottava una nozione più ampia rispetto alla decisione quadro 2002/629/GAI di ciò che avrebbe dovuto essere considerato tratta di esseri umani, includendo pertanto altre forme di sfruttamento. Nel contesto della presente direttiva, lo sfruttamento dell'acquattonaggio – inteso come una forma di lavoro o servizio forzato – compreso l'uso per l'acquattonaggio di una persona dipendente vittima della tratta, viene ricompreso nell'ambito della definizione di tratta di esseri umani solo qualora siano presenti tutti gli elementi del lavoro o servizio forzato: la validità di qualsiasi eventuale consenso a prestare tale lavoro o servizio dovrebbe essere valutata caso per caso; tuttavia, nell'ipotesi di minori, nessun eventuale consenso dovrebbe essere considerato valido. L'espressione «sfruttamento di attività criminali» viene intesa come 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, 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.

Il legislatore italiano, nel dare attuazione agli impegni assunti in sede europea, ha modificato la normativa interna attraverso la previsione di un più rigoroso sistema di assistenza e sostegno, nonché di pene più se-



vere per i reati commessi in danno di vittime particolarmente vulnerabili, *in primis*, i minori (Scevi 2014, 77). Altri elementi per valutare la vulnerabilità della vittima comprendono, ad esempio, il sesso, la gravidanza, lo stato di salute e la disabilità. Siffatte misure, come indicato dalla direttiva, dovevano essere applicate tenendo conto dell'interesse superiore del minore conformemente alla Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 sui diritti del fanciullo, intese al suo recupero fisico e psico-sociale e a una soluzione duratura per il minore in questione<sup>18</sup>.

Sul versante della repressione, in attuazione dell'art. 2 della Direttiva 2011/36/UE, viene modificato dal d.lgs 4 marzo 2014 n. 24 l'art. 600 c.p. («Riduzione o mantenimento in schiavitù») con la seguente formula:

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.

<sup>18</sup> Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 15 aprile 2011, L 101, p. 4



La novella introduce così nella norma incriminatrice il riferimento al «compimento di attività illecite» che comportino lo sfruttamento del soggetto debole, nonché quello alla costrizione «a sottoporsi al prelievo di organi» e quello alla situazione di «vulnerabilità» (Montanari 2014).

A essere integralmente sostituito nel suo contenuto è invece l'art 601 c.p. («Tratta di persone»). Così appare il nuovo testo a seguito della modifica operata dal d.lgs. 4 marzo 2014, n. 24:

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, 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.

Sono state mantenute due distinte fattispecie: *tratta di persone in condizione di schiavitù o di servitù*, che punisce la condotta di «chiunque recluta, introduce nel territorio dello Stato, trasferisce anche al di fuori di esso, trasporta, cede l'autorità sulla persona, ospita una o più persone che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 600» e tratta di persone «al



fine di indurle o costringerle a prestazioni lavorative, sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al *compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento* o a sottoporsi al prelievo di organi».

La nuova norma, inoltre, abroga la circostanza aggravante a effetto speciale che, secondo la vecchia formulazione, si applicava «se i delitti di cui al presente articolo sono commessi in danno di minori degli anni diciotto o sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi» (Montanari 2014).

Il reato di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù può concorrere con quello di tratta di persone<sup>19</sup>.

Sotto il profilo oggettivo, invero, mentre l'art. 600 c.p. punisce chi contribuisce a rendere una persona schiava dell'altra, ossia parificabile a un oggetto – ad esempio vendendola, cedendola gratuitamente o prestandola a terzi, o assoggettandola continuativamente al fine dello sfruttamento sessuale o lavorativo, sicché si parla di “cifra utilitaristica” connotante la condotta delittuosa – con l'art. 601 c.p. si è voluto colpire chi di quella stessa situazione di sudditanza, che magari ha contribuito a creare, si approfitta per disporre di un essere umano come meglio ritiene, decidendo dove questo deve vivere, per quanto tempo e quando deve spostarsi all'interno dello Stato<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Cass. pen., 21 marzo 2007, n. 17269.

<sup>20</sup> Corte assise Trento, 20 novembre 2007, n. 5246.



### 3. Il sistema di protezione giuridica. Virtù e carenze di un cammino ancora lungo

Ai fini di un quadro completo del fenomeno sin qui esposto, il vaglio di dette norme non può prescindere dall'analisi delle misure di tutela e protezione delle vittime in vigore nel nostro Paese.

Sin dall'epoca fascista, il legislatore ha intrapreso un cammino virtuoso, fissando il perno della tutela giuridica nello *status libertatis*, ossia la condizione di uomo libero che l'ordinamento interno garantiva attraverso una legge che mirasse a prevenire e a reprimere la costituzione o il mantenimento di rapporti di padronanza, per effetto dei quali un uomo potesse trovarsi sotto l'altrui illegittima potestà, perdendo di diritto o di fatto le capacità relative alla personalità individuale (Manzini 1961, 627).

Un primo e più importante intervento in questa direzione si è avuto con il Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286<sup>21</sup> (Caruso 2005, 34). Si è trat-

<sup>21</sup> Art. 18, comma 1 T.U. immigrazione: «Quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all'art.3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75 [la c.d. legge Merlin in materia di prostituzione, *n.d.a.*] o di quelli previsti dall'art. 380 del codice di procedura penale, 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 dedicata 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



tato di un tentativo di conciliare il principio di accoglienza dello straniero con l'esigenza della comunità nazionale di non subire politiche migratorie eccedenti la capacità di assorbimento economico e lavorativo da parte del proprio tessuto produttivo e sociale.

L'articolo 18, comma 1 del T.U. delle disposizioni relative alla disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero prevede il rilascio, da parte del Questore, di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale al fine di consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare a un programma di assistenza e integrazione sociale.

La proposta di rilascio del permesso di soggiorno può essere effettuata, oltre che dal Procuratore della Repubblica, nei casi in cui sia iniziato un procedimento penale, anche dai servizi sociali degli enti locali o delle associazioni titolari dei progetti di protezione sociale.

Di primaria importanza appare il forte elemento innovativo della misura, dato da un doppio percorso, quello giudiziario e quello sociale (Barberi 2007), che consente alla persona trafficata di chiedere aiuto ad associazioni, enti o ONG – ancor prima e indipendentemente dalla presentazione di una denuncia – i quali si fanno carico di richiedere in sua vece il permesso di soggiorno. L'istituto mostra una natura estranea a qualsiasi logica meramente premiale, caratterizzante invece la legislazione del passato, in quanto non ne viene sottoposto il rilascio alla collaborazione in ambito giudiziario, esulando da qualsiasi contributo offerto

dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale».



dalla vittima alle indagini. L'esigenza di accertamento viene comunque soddisfatta in quanto il percorso sociale è inevitabilmente destinato a sfociare in un procedimento giudiziario, coniugando così gli interessi investigativi con quelli della vittima. Difatti, muovendo da un approccio di tutela si giungeva, proprio grazie alla collaborazione della persona trafficata, all'accertamento di condotte criminose gravissime cui è seguito un aumento dei procedimenti penali da poco più di 200 a 2.930, quasi tutti terminati con delle condanne (Giammarinaro 2005, 457).

Il d.l. n. 113/2018 (c.d. "decreto Salvini"), approvato dal Governo italiano il 4 ottobre 2018 e convertito in legge il 28 novembre 2018, ha abrogato il permesso di soggiorno per motivi umanitari previsto all'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286/1998. Al posto della protezione umanitaria, che ha permesso alle questure di rilasciare permessi di soggiorno a circa il 25% dei richiedenti asilo (20.000 persone nel 2017: GRETA 2019, 10) la legge ha introdotto un permesso di soggiorno "speciale" per le vittime di violenza domestica o grave sfruttamento lavorativo, già previste dal Testo Unico dell'immigrazione (rispettivamente all'art. 18, art. 18-*bis* e art. 22, comma 12-*quater*) e che in parte ricevono qui una ridefinizione. Altre fattispecie di nuova introduzione riguardano il permesso di soggiorno per cure mediche (art. 19, comma 2, lett. d-*bis*), riservato esclusivamente a coloro che versano in condizioni di particolare gravità; il permesso di soggiorno per situazioni di calamità naturale nel paese d'origine (ipotesi di cui all'art. 20-*bis*) e il permesso di soggiorno per motivi di particolare valore civile (ipotesi di cui all'art. 42-*bis*).

A fronte del clamoroso passo indietro compiuto dal Governo italiano su questo fronte, occorre però rilevare che tale eliminazione non comporterà l'impossibilità di garantire quei diritti che l'Italia si era impegnata a



tutelare in sede di obblighi costituzionali e internazionali (ASGI 2018), trattandosi di diritti previsti da una normativa costituzionale che è pur sempre applicabile sia in sede amministrativa sia in sede giudiziaria<sup>22</sup>.

Quello italiano rimane, infatti, un modello improntato all'emersione e alla fornitura di servizi di protezione delle persone vittime di tratta e grave sfruttamento.

Su questo sentiero si muove il legislatore nell'adozione di un Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani (PNA), ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 4 marzo 2014, n. 24 di attuazione della direttiva 36/2011 UE che ne individua i contenuti e gli ambiti di intervento. Vi è un obiettivo strategico e uno operativo: il primo è quello di migliorare – secondo un approccio unitario a livello europeo – la risposta nazionale al fenomeno della tratta, agendo lungo le direttrici della prevenzione, persecuzione dei crimini, protezione e integrazione sociale delle vittime basate sul rispetto dei diritti umani e del principio di non discriminazione, in un'ottica di *mainstreaming* di genere e di tutela dei diritti dei minori. Obiettivo operativo è quello di definire una po-

<sup>22</sup> Si veda, a tal proposito, il c.d. "asilo costituzionale", ovvero l'applicabilità diretta da parte dei giudici, anche in mancanza di una legge di sua attuazione, del diritto di asilo garantito dall'art. 10, comma 3 Cost., per tutte le situazioni di fatto che non trovano copertura nelle nuove disposizioni appena entrate in vigore, nelle quali si accerti l'effettivo impedimento all'esercizio delle libertà democratiche garantite dalla nostra Costituzione nel Paese di origine dello straniero o, più precisamente, nelle quali si accerti che allo straniero nel suo Paese non è garantito l'effettivo esercizio anche di una sola delle libertà garantite dalla Costituzione italiana, incluso qualsiasi diritto inviolabile garantito ad ogni persona dall'art. 2 della Costituzione e previsto da norme o trattati internazionali. Cfr. ASGI (2018).



litica nazionale di intervento coordinata e sistemica, che coinvolga le diverse amministrazioni competenti a livello centrale e territoriale, con un approccio sinergico e volto all'ottimizzazione delle risorse finanziarie<sup>23</sup>.

L'adozione del Primo piano d'azione italiano contro la tratta risponde a esigenze di riordino e razionalizzazione dell'azione di governo, attuate in considerazione delle quattro direttrici: *prevention, prosecution, protection, partnership*. Tali priorità vengono declinate in altrettanti obiettivi strategici, il primo dei quali è un sistema di coordinamento, rivolto a migliorare la *governance* a livello centrale e territoriale degli interventi e l'effettivo coordinamento tra gli attori coinvolti nella protezione e assistenza alle vittime; ampliare e armonizzare il quadro normativo e amministrativo di riferimento; pianificare e ottimizzare l'utilizzo delle risorse e i dati statistici; monitorare e valutare il fenomeno alla luce dei risultati degli interventi, sia attraverso gli strumenti già esistenti sia mediante la previsione di Gruppi di lavoro che sviluppino un valido percorso da seguire per l'esame delle criticità, l'individuazione dei punti di forza, la formulazione di proposte per le aree di interesse da porre al centro del piano di azione e la predisposizione di strumenti tecnici di valutazione degli interventi e dei relativi costi<sup>24</sup>.

Segue la prevenzione, volta a migliorare la conoscenza del fenomeno e la cooperazione con i paesi di origine della tratta e con le relative Ambasciate nonché relativi Consolati presenti sul territorio italiano; potenziare le attività di comunicazione e sensibilizzazione soprattutto nei luo-

<sup>23</sup> Piano nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-2018, adottato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 26 febbraio 2016, p. 5.

<sup>24</sup> Ivi, p. 9.



ghi di arrivo delle potenziali vittime della tratta come i valichi di frontiera e i luoghi di sbarco; promuovere l'istituzione di una piattaforma per il settore privato e l'educativa territoriale presso le popolazioni a rischio di tratta con particolare attenzione ai minori, alla prostituzione migrante di strada e *indoor*, all'accattonaggio e al lavoro stagionale nelle zone rurali e l'attivazione di azioni innovative di contatto con altri segmenti produttivi. Assistenza, protezione e recupero delle persone trafficate è il terzo obiettivo strategico, consistente nella costituzione di un sistema nazionale di *referral*, che assicuri la presa in carico tempestiva delle persone vittime di tratta e rimuova eventuali ostacoli con interventi a livello locale e nazionale. In ultimo le attività di indagine e contrasto del fenomeno, volto a migliorare l'emersione del fenomeno e garantire interventi di risposta efficaci e coordinati.

Al fine di garantire l'attuazione della quattro direttrici che, come abbiamo visto, hanno ispirato il piano d'azione nazionale, sono stati istituiti quattro gruppi di lavoro competenti rispettivamente in materia di prevenzione, protezione, cooperazione e coordinamento tra il sistema di protezione dei richiedenti asilo e il sistema di protezione per le vittime della tratta (GRETA 2019, 11). I gruppi di lavoro, composti da rappresentanti della società civile e organizzazioni internazionali competenti (IOM, UNHCR), trovano collocazione all'interno della Cabina di regia, un comitato direttivo guidato dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il Comitato funge da forum interistituzionale nazionale per la pianificazione, l'attuazione e il finanziamento di misure volte a combattere la tratta di esseri umani nell'ambito del piano d'azione nazionale. È presieduto dal Sottosegretario di Stato incaricato della parità di genere ed è composto da rappresentanti



dei vari Ministeri, oltre alla Direzione Nazionale Antimafia, al Corpo dei Carabinieri, Polizia di Stato, Polizia Finanziaria e Regionale (GRETA 2019, 11).

Nell'ultimo rapporto pubblicato da GRETA (2019, 12), emergono però tutte le preoccupazioni legate alle limitate capacità del Dipartimento per le pari opportunità di guidare e coordinare adeguatamente la lotta contro la tratta, auspicando un maggiore coinvolgimento delle ONG e dei sindacati nel comitato direttivo per la costituzione di un coordinamento nazionale dotato di personale adeguato. Il rapporto continua invitando le autorità italiane ad esaminare la possibilità di istituire un relatore nazionale indipendente o a designare come tale un altro meccanismo indipendente al fine di garantire un monitoraggio efficace delle attività anti-traffico e formulare raccomandazioni alle persone e alle istituzioni interessate.

Sempre sul versante delle riforme, la legge n. 199 del 29 ottobre 2016 su *Disposizioni per contrastare i fenomeni di occupazione non dichiarata, manodopera sfruttatrice in agricoltura e riallineamento delle retribuzioni nel settore agricolo* ha modificato l'articolo 603-bis del codice civile, noto come caporalato, rendendolo punibile con una reclusione da uno a sei anni (o fino a otto anni di reclusione se un lavoratore è sottoposto a violenza o minacce) oltre a un'ammenda da 500 a 1.000 euro in relazione a ciascun lavoratore interessato. Ha inoltre introdotto la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e la confisca obbligatoria di denaro, beni e profitti nell'ambito di questo reato. I lavoratori vittime di reati secondo la legge n. 199 del 29 ottobre 2016 possono richiedere un pagamento dal Fondo statale per le misure *antitrafficking*.



Un altro atto giuridico rilevante è la legge n. 47 del 7 aprile 2017 recante *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati* (c.d. legge Zampa), in vigore dal 19 maggio 2017 e applicabile al minore straniero non accompagnato, ossia il minore non avente cittadinanza italiana che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili.

L'Italia diviene in questo modo il primo paese in Europa a dotarsi di un sistema organico di tutela e accoglienza dei minori, nei confronti dei quali non sarà mai possibile indirizzare un provvedimento di espulsione dal territorio italiano, come sancito dalla Convenzione del Fanciullo e dall'art. 19 del T.U. Immigrazione. Nello specifico, la legge dimezza il tempo di permanenza, da 60 a 30 giorni, nei centri di identificazione e dispone il trasferimento dei minori nei centri che aderiscono al Sistema per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) e non più negli *hotspot*. Il passo successivo diviene l'affidamento familiare, promosso come strada prioritaria di accoglienza rispetto alla permanenza nelle strutture.

Inoltre, all'art. 17, rubricato «Minori vittime di tratta», viene predisposto «un programma specifico di assistenza che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, prevedendo soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età»<sup>25</sup>, che viene inserito nel comma 2 dell'art. 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228. Prevede l'istituzione di un programma specifico per l'assistenza dei minori vittime della tratta, un'assistenza oltre i 18 anni di

<sup>25</sup> Gazzetta Ufficiale, 21 aprile 2017, n. 93.



età e un fondo annuale di 154.080 euro da destinare per effettuare pagamenti ai bambini che chiedono il risarcimento (GRETA 2019, 9).

Occorre inoltre fare riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 maggio 2016 che istituisce un Programma unico per l'emergenza, l'assistenza e l'integrazione sociale delle vittime della tratta e dello sfruttamento, ossia le vittime di reati ai sensi degli articoli 600 e 601 c.p. che sostituisce il precedente approccio di doppia assistenza basato su progetti a breve e lungo termine, ai sensi rispettivamente dell'art. 13 della legge n. 228/2003 e dell'art. 18 del Testo Unico sull'immigrazione.

Nota dolente di questo sistema, altrimenti tra i più virtuosi in Europa, è l'assenza di un sistema statistico completo e coerente di raccolta dati sulle persone trafficate, che rende difficile valutare lo stato attuale del fenomeno e l'efficacia delle misure adottate per combatterlo. L'assenza, infatti, di un archivio di riferimento nazionale, che prescindendo dai procedimenti giudiziari, ha aggravato la carenza di dati sulle vittime presunte e identificate della tratta, indipendentemente dal fatto che abbiano partecipato a progetti di assistenza.

Attualmente vige un meccanismo che vede il Dipartimento per le pari opportunità raccogliere dati sul numero di vittime assistite, attraverso il database SIRIT (Sistema Informatizzato di Raccolta Informazioni sulla Tratta). I dati provengono da attori della società civile e da enti pubblici che gestiscono progetti di assistenza alle vittime con finanziamenti erogati dal Dipartimento per le Pari Opportunità, i quali forniscono cifre divise per genere sessuale, età, paese di origine e forma di sfruttamento. L'istituzione di un unico programma per l'emergenza, l'assistenza e l'in-



tegrazione sociale delle vittime ha facilitato la raccolta di dati e ridotto il lungo conteggio effettuato in precedenza.

Il Piano d'azione Nazionale aveva fornito le linee guida per la definizione di un meccanismo per l'identificazione rapida delle vittime della tratta e grave sfruttamento, unitamente alla descrizione dei professionisti qualificati al processo di identificazione, vale a dire funzionari dell'immigrazione, assistenti sociali, pubblici ministeri, giudici, organizzazioni internazionali, forze dell'ordine, personale diplomatico e consolare. Il processo di identificazione è diviso in due fasi: identificazione preliminare e identificazione formale. L'identificazione preliminare comporta uno *screening* iniziale per gli indicatori della tratta e risponde ai bisogni immediati di una presunta vittima di tratta (ad esempio alloggio, assistenza sanitaria, accesso alle informazioni) e garantisce che la persona sia indirizzata alle strutture specializzate più appropriate. L'identificazione formale, invece, viene effettuata ponendo domande specifiche e attraverso una valutazione delle informazioni.

Anche su questo versante, purtroppo, il rapporto GRETA (2019, 36) ha constatato che le suddette linee guida non sono andate oltre la mera fase progettuale.

Nel marzo 2017 il Dipartimento per le pari opportunità e l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) hanno firmato un accordo sulla raccolta di dati sulla violenza contro le donne, destinato a coprire anche la materia della tratta di esseri umani. Dall'analisi effettuata nel rapporto GRETA (2019, 17) traspare però tutta la preoccupazione per una modalità di raccolta dati di fatto limitata alle statistiche fornite da polizia, pubblici ministeri e giudici in relazione alle attività di indagine repressione dei reati *ex artt.* 600, 601 e 602 c.p.



*Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*  
ISSN: 2239-804X

*anno IX, n. 2, 2019*

*data di pubblicazione: 11 dicembre 2019*

*Osservatorio europeo e internazionale*

Tali dati non risultano sempre catalogati per forma di sfruttamento e genere, escludendo l'apporto di alcuni dei principali attori, come le ONG, dalle quali non è previsto alcun contributo. La ricerca GRETA rileva che la raccolta di dati in Italia dovrebbe essere ampliata in modo da includere le persone identificate dalle ONG e dagli altri organismi pertinenti, che per il semplice fatto che non siano stati avviati procedimenti penali non vengono inserite nelle statistiche (GRETA 2019, 18).



## Bibliografia

Amati, E. (1998), *Sul concetto di “condizione analoga alla schiavitù”*. Nota a Cass., sez. un. pen., 20 novembre 1996, Ceric e altro, in *Cassazione penale*, I, pp. 36-44.

ASGI - Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione (2018), *Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all’abrogazione dei motivi umanitari e sull’art. 1, D.L. 113/2018. Prime osservazioni*, leggibile sul sito [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/2018\\_10\\_25\\_scheda\\_ASGI\\_art\\_1\\_DL\\_Immigrazione\\_113\\_ok-1.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/2018_10_25_scheda_ASGI_art_1_DL_Immigrazione_113_ok-1.pdf).

Barberi, A. (2007), *Art. 18 D.lgs. 286/98 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Dati e riflessioni sui progetti di protezione sociale ex art. 18 dal 2000 al 2006*, a cura della segreteria tecnica per l’attuazione dell’art. 18 T.U., leggibile all’indirizzo <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2007/giugno/rapp-barberi-art18.pdf>.

Bernasconi, C. (2013), *La repressione penale della tratta di esseri umani nell’ordinamento italiano*, in S. Forlati (cur.), *La lotta alla tratta di esseri umani fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Napoli: Jovene, pp. 69-89.

Caruso, G. (2005), *Delitti di schiavitù e dignità umana nella riforma degli artt. 600, 601 e 602 del Codice Penale*, Padova: Cedam.

Giammarinaro, M.G. (2005), *Aspetti positivi e nodi critici della normativa contro la tratta di persone*, in *Questione giustizia*, 3, pp. 456-470.

Graziano, C. (2003?), *Aspetti criminologici della vittimologia. Con particolare riferimento a: i reati sessuali sui minori*, Tesi di laurea in Criminologia all’Università degli Studi di Napoli «Federico II», leggibile all’indirizzo



<https://web.archive.org/web/20030822130229/https://www.diritto.it/articoli/penale/graziano3.pdf>.

GRETA (2019), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy. Second Evaluation Round*, GRETA (2018)28, adopted 7 December 2018, published 25 January 2019, Strasbourg: Council of Europe, consultabile all'indirizzo <https://rm.coe.int/greta-2018-28-fgr-ita/168091f627>.

Manzini, V. (1961), *Trattato di diritto penale italiano*, vol. VIII, Torino: Utet.

Montanari, M. (2014), *L'attuazione italiana della direttiva 2011/36/UE: una nuova mini-riforma dei delitti di riduzione in schiavitù e di tratta di persone*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 20 marzo.

Piazza, F. (2010), *L'Italia ratifica la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani*, in *Federalismi.it*, 16.

Resta, F. (2008), *Vecchie e nuove schiavitù. Dalla tratta allo sfruttamento sessuale*, Milano: Giuffrè.

Rocco, Al. (1929), *Relazione del Guardasigilli*, in Ministero della giustizia e degli affari di culto, *Lavori preparatori del Codice penale e del Codice di procedura penale*, vol. V, parte II, Roma: Tipografia delle Mantellate.

Santoro, V. (1998), *Mano pesante sul turismo sessuale infantile*, in *Guida al diritto*, 33, p. 49 ss.

Scevi, P. (2014), *Nuove schiavitù e diritto penale*, Milano: Giuffrè.

Spiezia, F. (2008), *La tratta di esseri umani: gli strumenti investigativi di cooperazione internazionale*, relazione tenuta al Congresso del Consiglio superiore della magistratura, 14 ottobre 2008, leggibile all'indirizzo <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2009/agosto/art-spiezia-traff-ess-um.pdf>.



*Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*  
ISSN: 2239-804X

*anno IX, n. 2, 2019*

*data di pubblicazione: 11 dicembre 2019*

*Osservatorio europeo e internazionale*

UNODC (2018), *Global Report on Trafficking in Persons*, New York: United Nations, leggibile all'indirizzo [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2019/GLOTiP\\_2018\\_BOOK\\_web\\_small.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2019/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf).



## Abstract

### *Anti-Trafficking Measures in the Italian Legal System: Criminal Law Aspects and Protection of Victims*

The paper deals with the dramatic and current issue of trafficking in human beings following the publication of the latest GRETA Report, the most complete report on the state of the art of the measures adopted by each individual Member State in implementation of the 2008 Convention.

In Italy human trafficking counts every year a number of 1,000 people identified and assisted as victims. There is a close interdependence between transactional criminal organizations and slavery and trafficking crimes, whose commission is made possible thanks to the widespread control exercised by these organizations over illegal migration flows. The refugee protection crisis creates new opportunities for human traffickers and exploiters, and Italy continues to be the first port of destination for trafficked people, as well as a transit country for all other European nations.

This work will start from the scrutiny of slavery and trafficking crimes in our country, highlighting the regulatory evolution and the influence exercised at European / international level, and then focusing on the legal protection system for victims of trafficking.

Keywords: slavery; trafficking; GRETA Report 2019; criminal law; migration.