



La tratta delle donne migranti in Europa e gli interventi nazionali e comunitari nella protezione delle vittime

di Susanna Azzaro *

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La regolamentazione della prostituzione in Europa: i quattro modelli di riferimento. – 3. La normativa vigente sulla lotta alla tratta di donne costrette alla prostituzione e il sostegno alle vittime nei paesi dell'Unione. – 4. Le azioni dell'Unione e degli stati nella lotta alla Tratta. – 5. Considerazioni.

1. Introduzione

A distanza di molti anni si può certamente affermare che la caduta dell'URSS ha determinato cambiamenti di proporzioni inimmaginabili a livello politico, economico, sociale ma anche – e su questo punto vale la pena soffermarsi ai fini di questa ricerca – dal punto di vista giuridico. Ciò

* *Consultant* presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite. Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*); contributo ricevuto nella versione definitiva il 15 gennaio 2021.



è vero non solo per quei paesi investiti in prima persona da questa massiccia onda d'urto, e che dall'oggi al domani sono stati catapultati in un'economia di mercato e in un sistema democratico, ma anche per il resto del continente europeo, che si è via via aperto sempre di più verso i cittadini provenienti da Est¹.

L'improvvisa mutazione dell'assetto politico-istituzionale e sociale delle cosiddette "democrazie popolari" e la graduale apertura a Est delle frontiere hanno dato vita a importanti flussi migratori e il riversarsi di migliaia di giovanissime donne provenienti dall'Europa orientale sulle strade dell'Europa centrale ed occidentale.

Del crollo dei cosiddetti regimi socialisti e dello stallo istituzionale che ne conseguì, ne hanno beneficiato quelle emergenti reti di criminali che, intuendo le potenzialità del business della prostituzione a basso costo proveniente dai paesi dell'Est europeo, misero in piedi un sistema che negli anni Novanta riuscì a portare – spesso con l'inganno o minacce – centinaia di migliaia di ragazze in Europa centrale ed occidentale, difficile persino per l'Interpol fare una stima di quante abbiano effettivamente attraversato la frontiera in quegli anni. Quel che è certo è che con l'entrata dei paesi dell'Est in un'economia, si generò un'importante ristrutturazione del mondo del lavoro e un aumento delle ineguaglianze sociali. La disoccupazione femminile, essendo le donne la componente più vulnerabile della forza lavoro, raggiunse livelli elevatissimi² e le loro condizioni di vita subirono un deterioramento sia nell'ambito urbano che in quello rurale. La

¹ Su tale argomento si raccomanda lo studio di Danna (2001).

² Sulle trasformazioni nell'Europa dell'Est si veda un rapporto della Commissione europea (European Commission 2014).



povertà da sempre pone le donne in una situazione maggiore di svantaggio, e rendendole delle facili prede per chi, guidato da intenzioni criminali, ne potrebbe sfruttare la disperazione. Da questo contesto difficile e di povertà vede l'origine una vera e propria tratta di esseri umani che, verso la fine degli anni Novanta, e più precisamente nel 2001 secondo uno studio dell'International Organization for Migration (IOM 2005) riguarda ogni anno all'incirca 120 mila vittime³.

A causa del graduale deterioramento della situazione, nel corso degli anni sono sorte iniziative volte a contrastare il fenomeno come il Southeast European Cooperative Initiative Regional Center for Combating Transborder Crim (SECI)⁴, il cui scopo principale è di sorvegliare le frontiere e individuare le potenziali vittime. Ma significativo, sia a livello europeo che dei singoli stati, è diventato il numero di dibattiti e decisioni politico-legislative su temi come immigrazione, prostituzione e tratta di esseri umani.

La discussione inizialmente si è concentrata sulla normativa relativa alla prostituzione nei singoli stati dell'Unione e da cui scaturisce un quadro tutt'altro che omogeneo.

Dal punto di vista giuridico, infatti, le posizioni dei singoli Stati membri dell'Unione rispetto al fenomeno complesso della prostituzione erano e tutt'ora sono molto diverse. Basti pensare che mentre in Germania la prostituzione è ormai legalizzata, in Italia rimane invariata la legge di

³ Sebbene dati ufficiosi parlino di almeno 600 mila casi l'anno.

⁴ Dal 2011 l'iniziativa cambia il nome in SELEC e coordina gli undici stati membri (Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Macedonia del Nord, Moldavia, Montenegro, Romania, Serbia e Turchia) nel combattere e prevenire la criminalità transfrontaliera.



stampo abolizionista del 1958. D'altra parte, indipendentemente dal quadro normativo regolante l'attività prostitutiva, le problematiche connesse ai flussi migratori e al controllo di questi da parte di reti criminali sono comuni a tutti i singoli paesi.

Gail Pheterson nel suo *The Prostitution Prism* (Pheterson 1996) paragona il fenomeno della prostituzione ad un prisma in grado di attirare continuamente lo sguardo su di sé ed allo stesso tempo di deviarlo. Proprio come in un prisma, è difficile osservare in maniera esclusiva la prostituzione senza avere la tentazione di spostare altrove lo sguardo. Se si prende in esame il fenomeno diventa inevitabile porsi domande su tematiche strettamente collegate, come immigrazione, criminalità, ruolo delle donne nel tessuto economico e sociale, o lo *human trafficking* come nel caso delle legislazioni francese o svedese.

È dunque fondamentale chiedersi prima di tutto se le diverse discipline giuridiche in tema di prostituzione adottate dagli Stati dell'Unione Europea abbiano, o meno, un impatto sul proliferare del fenomeno della tratta. Occorre poi individuare quelle iniziative, sia dei singoli Stati che dell'Unione Europea, sorte per contrastare il fenomeno della tratta e ad assistere le vittime. È opportuno precisare che, per una questione di semplificazione terminologica, con il termine "prostitute" si intendono anche quegli uomini e transessuali⁵ che operano nel mercato del sesso, mentre ne sono esclusi i minori di età per i quali vige una legislazione *ad hoc*.

⁵ Secondo i dati forniti dal numero verde Antitrattra questi sono all'incirca il 25% delle persone dedite all'attività prostitutiva in Italia



2. La regolamentazione della prostituzione in Europa: i quattro modelli di riferimento

Alla fine degli anni Ottanta l'assetto politico-istituzionale ed economico degli Stati dell'Europa orientale comincia improvvisamente a sfaldarsi e centinaia di migliaia di persone varcano la frontiera che li separa da una vita migliore. Alla luce di questi importanti flussi migratori, in Italia viene approvato dal governo guidato da Giulio Andreotti il decreto-legge n. 416 del 30 dicembre 1989, convertito in legge con modificazioni il 28 febbraio 1990. La nota "legge Martelli" rappresenta il primo vero provvedimento legislativo italiano inteso a regolamentare in maniera organica l'immigrazione sia attraverso la programmazione dei flussi di ingresso, ma anche la concessione ai non europei del diritto di fare richiesta di asilo in Italia. Sempre tramite suddetta legge, e a seguito di un analogo provvedimento del 1986⁶, vengono regolarizzati quegli stranieri già presenti sul territorio italiano e introdotte nuove tipologie di permessi di soggiorno⁷.

Se da un lato la legge Martelli regolarizza la situazione incerta di numerosi individui già presenti in Italia, dall'altro viene vista da molti altri come un'opportunità per emigrare in Italia, ragione per cui – e a causa degli insufficienti mezzi di controllo necessari per gestire efficacemente i

⁶ La legge n. 943/1986, detta anche "legge Foschi", introduce una norma sul ricongiungimento familiare, e dichiara l'uguaglianza formale fra lavoratori italiani e stranieri. Questa, inoltre, la legge dà atto ad una grande sanatoria di oltre 100.000 immigrati. La legge Foschi fu, tuttavia, rimase in gran parte inattuata.

⁷ Tra cui quelli per lavoro autonomo, per commercianti ambulanti stranieri, turismo e per motivi di culto.



flussi migratori e dell'assenza di rigorose procedure di espulsione – vi fu un aumento imponente di immigrati, sia regolari che non. A seguito di un sostanziale aumento di quest'ultimi, viene approvata la legge 6 marzo 1998, n. 40, «Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» la cosiddetta “legge Turco-Napolitano”, che introduce pene molto severe per il favoreggiamento dell’immigrazione clandestina⁸.

Negli anni che precedettero la “legge Turco-Napolitano”, l’introduzione di nuovi visti favorì i traffici di organizzazioni criminali che sfruttavano le giovani donne, provenienti principalmente da Albania, Nigeria, Moldavia e Perù⁹ principalmente nell’attività prostitutiva.

Ne conseguì una discussione, in Italia così come nel resto dell’Unione, relativa alla normativa sulla prostituzione.

In Italia vigeva, e tutt’ora vige, la legge del 20 febbraio 1958, n. 75, dal titolo «Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui» (più nota come “legge Merlin”) dal carattere abolizionista. La legge Merlin era stata intesa dalla sua creatrice come strumento a tutela della libertà personale della prostituta e de contrasto, come si evince dal titolo della legge stesso, allo sfruttamento da parte di terzi.

⁸ Questa è stata la prima legge di immigrazione italiana di carattere generale e non approvata in circostanze emergenziali. Questa interviene soprattutto sulla programmazione dei flussi migratori, nella quale vengono favoriti quei paesi che collaborano al rimpatrio di immigrati espulsi dall’Italia.

⁹ Oggi tra i paesi di maggiore provenienza delle vittime ci sono soprattutto Nigeria e Romania.



Con la legge Merlin vengono chiuse le case di tolleranza e tramite l'articolo 3¹⁰ viene introdotto il reato di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione, mentre con l'articolo 4 si prevede il raddoppio di pena nel caso in cui i reati sopra citati siano commessi ai danni di individui privi di piena e consapevole libertà di scelta. La prostituzione di per sé non si configura come reato, *ergo* non è perseguibile chi la esercita nè tantomeno chi paga per le prestazioni di natura sessuale¹¹.

Per motivi storici e culturali la senatrice Merlin si scontrò con non pochi ostacoli per far approvare la legge e, nonostante ci sia da sempre un dibattito piuttosto acceso sul tema, la legge è tutt'oggi in vigore. Molto recente è una sentenza da parte della Corte costituzionale, la n. 141/2019, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di alcune norme della legge Merlin a seguito di un giudizio sulla intermediazione di "escort" dei cui servizi avrebbe beneficiato l'ex Presidente del Consiglio Berlusconi. Con la suddetta sentenza, la Corte ha escluso che l'attività di prostituzione possa

¹⁰ Qui si fa riferimento anche all'induzione nonché al favoreggiamento alla prostituzione.

¹¹ Per comprendere appieno la legge Merlin occorre fare un accenno al contesto storico in cui essa venne promulgata. Innanzitutto, fino al 1958 le c.d. "case chiuse", formalmente riconosciute dallo Stato, dovevano essere munite di un permesso statale e le prostitute erano regolarmente registrate e sottoposte a visite mediche obbligatorie. Con la deregolamentazione lo Stato perde qualsiasi ruolo attivo, anche quello più marginale, nell'industria del sesso. Come fa notare Garofalo Geymonat (2014), nel 1948, oltretutto l'anno della presentazione della prima bozza di legge da parte dell'onorevole Angelina Merlin, l'Onu conclude i lavori sulla Convenzione per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione, tramite il quale si sollecitavano gli Stati a adottare il modello abolizionista.



essere considerata esclusivamente come una manifestazione del diritto inviolabile alla libertà sessuale di un individuo, ma che questa debba anche essere considerata alla stregua di qualsiasi altra attività economica.

La posizione normativa dell'Italia sulla questione è diametralmente opposta a quella di altri paesi dell'Unione che, anche a seguito dei massicci movimenti migratori degli anni Novanta e dell'aumento numerico di vittime di tratta, hanno deciso di modificare le proprie norme sulla prostituzione.

In Svezia i dibattiti sul tema avevano visto la luce già negli anni Ottanta e proseguirono fino all'entrata in vigore il 1° gennaio 1999 della legge 1998:408, con la quale si stabilisce che: «l'acquisto – o il tentativo di acquistare – prestazioni sessuali costituisce un reato punibile con multe o fino a sei mesi di reclusione. Le donne e i bambini vittime di prostituzione e traffico non rischiano ripercussioni legali. Le persone prostitute sono considerate la parte più debole, sfruttata sia dai committenti che dagli acquirenti. A norma della legge che proibisce l'acquisto di servizi sessuali, una persona che ottiene i rapporti sessuali occasionali in cambio del pagamento deve essere condannato per l'acquisto di servizi sessuali a una multa o alla reclusione per un periodo massimo di sei mesi»¹²

E ancora la Ministra Messing aggiunge che «La legge è il primo tentativo da parte di un paese per affrontare la causa principale della prostituzione e della tratta di esseri: la domanda, gli uomini che assumono il diritto di acquistare le persone da destinare alla prostituzione».

¹² Queste le parole usate dall'allora ministro del governo svedese Ulrika Messing al momento della promulgazione della suddetta legge.



Tale approccio è condiviso anche dal significativo studio di Elvira Vitale secondo il quale «La prostituzione e la tratta delle donne sono viste come pratiche nocive che non possono, e non devono essere separate; per eliminare efficacemente la tratta delle donne, misure concrete contro la prostituzione devono essere messe in atto» (Vitale 2019). Se in passato la prostituzione è stata trattata principalmente come una questione relativa alla morale, al decoro o all'ordine pubblico, il dibattito si sposta sul concetto di prostituzione come forma di violenza e violazione dei diritti umani.

Da queste considerazioni nasce il cosiddetto modello svedese, anche conosciuto come modello nordico, adottato successivamente da Islanda e Norvegia ed entrato in vigore in Francia, a seguito di numerosi e accesi dibattiti il 6 aprile 2016 (Legge 2016-444)¹³.

In Francia, come in Svezia, i legislatori sostengono la tesi per cui una prostituta, anche quella che esercita seppur non costretta da terzi, deve comunque essere considerata una vittima e compito dello Stato è di garantire l'aiuto adeguato affinché questa possa reinserirsi nel tessuto economico lecito del Paese¹⁴.

Molto diverso è l'esempio della Germania dove nel 2002 la prostituzione è stata legalizzata e regolamentata. Le c.d. "case chiuse" sono munite di un'autorizzazione statale e allo stato, che percepisce le tasse dalle suddette strutture, spetta il compito di controllare l'adempimento di

¹³ La normativa ha anche cancellato definitivamente il molto criticato reato di adescamento passivo introdotto da Nicolas Sarkozy.

¹⁴ Dati in Le Bail, Giametta e Rassouw (2018), anche se è molto difficile quantificare il numero esatto vista la proliferazione della prostituzione online



norme igienico-sanitarie prestabilite. Il legislatore tedesco, con il suo approccio diametralmente opposto a quello nordico, ritiene che solo esercitando un controllo attivo sui luoghi dove avviene l'attività prostitutiva si svolge può ostacolare la prostituzione forzata di donne vittime di tratta.

Dello stesso parere è stato il legislatore dei Paesi Bassi dove, a partire dal 2000, le case chiuse vengono legalizzate e localizzate in aree specifiche – il c.d. *zoning* – nonostante ci sia tuttora un importante dibattito nel paese con frange sempre maggiori di cittadini e politici che chiedono una revisione della legge in senso abolizionista.

Se da un lato le prostitute olandesi hanno diritto ad accedere alla previdenza sociale e a visite mediche gratuite, dall'altro ci sono le ben più numerose prostitute straniere, tra le quali presumibilmente molte vittime di tratta, che non godono degli stessi strumenti di tutela. Il lontano ideale femminista che all'epoca aveva ispirato la legge e che faceva appello alla libertà sessuale delle donne, è stato via via affiancato dal dibattito sulle sempre più numerose vittime di traffico e sfruttamento.

Tutt'altro che orientato alla tutela dei diritti delle prostitute è l'ultimo modello normativo regolante la prostituzione in Europa – il c.d. modello proibizionista – e largamente utilizzato nell'est Europa da cui proviene una fetta sostanziale delle donne presenti sulle strade europee. In paesi come la Romania e dell'ex-Iugoslavia, la prostituzione è illegale e ad essere perseguite penalmente sono esclusivamente le sex workers non i clienti.

Sui quattro modelli sopraelencati – abolizionista, regolamentazione, decriminalizzazione e proibizionista – sono stati effettuati numerosi



studi¹⁵ sia per comparare il relativo livello di tutela delle *sex workers*, sia per valutare l'impatto dei singoli modelli sul contrasto alla tratta.

Particolarmente interessanti, e con visioni piuttosto divergenti, sono il rapporto del 2006 della Relatrice Speciale delle Nazioni Unite presentato presso l'allora Commissione Diritti Umani e quello datata 2007 dal Relatore Leo Platvoet al Comitato per le Pari Opportunità tra Uomini e Donne del Consiglio d'Europa.

I due rapporti danno origine a riflessioni spesso discordanti, e se da un lato la Relatrice Speciale ritiene che la prostituzione sia un fenomeno in larga misura imputabile alla tratta, Platvoet pone invece al centro del dibattito il principio del rispetto della libertà di scelta di un individuo indipendente da discussioni di tipo moralistico (Degani 2009).

Per la Relatrice Huda è improbabile che una donna possa scegliere di dedicarsi all'attività prostitutiva senza essere vittima di abuso o coercizione, chiaro è il suo orientamento verso politiche di criminalizzazione del cliente.

D'altra opinione è Platvoet, che suggerisce piuttosto di concentrare gli sforzi sui programmi di assistenza diretti a chi decide di abbandonare la prostituzione, con l'auspicio che questi «siano realizzati sulla base dei bisogni e delle vulnerabilità individuali e non a partire da logiche penalizzanti o criminalizzanti le prostitute» (Degani 2009).

Emblematici sono anche i risultati nella lotta alla tratta dello stesso modello normativo implementato in realtà dove i mezzi di attuazione delle

¹⁵ In Germania e Svezia sono stati gli stessi governi ad aver commissionato degli studi per capire se ci sia stato un impatto sulla tratta di essere umani o sulle condizioni delle *sex workers* a seguito dell'entrata in vigore di un diverso modello normativo sulla prostituzione.



leggi o la struttura sociale sono molto diversi. Prendiamo, per esempio, il caso della Svezia¹⁶ e della Francia.¹⁷ Mentre nel primo, a seguito dell'entrata della scelta in senso abolizionista, si registra una importante diminuzione di vittime di tratta, in Francia le associazioni denunciano un netto peggioramento sia per quanto riguarda le condizioni delle sex workers che del numero di vittime.

Da una ricerca del governo tedesco¹⁸ si evince che con la regolamentazione della prostituzione non si sono avuti miglioramenti sul fronte della lotta alla tratta vista la insufficienza dei mezzi necessari per effettuare controlli assidui e costanti nelle case chiuse.

Alla luce di quanto emerso finora sembra sempre più plausibile la teoria secondo cui la normativa sulla prostituzione di per sé, qualunque essa sia, non ha un grande impatto sulla lotta alla tratta se non integrata da altre misure, soprattutto nell'ambito dell'immigrazione o del supporto economico alle vittime.

L'Unione Europea in questo senso ha certamente dimostrato un impegno costante nel tempo nella lotta alla tratta e particolarmente prolifica è stata dal punto di vista normativo.

Tuttavia, allo stato attuale manca un'armonizzazione delle legislazioni tra i vari Stati membri in materia di lotta alla tratta, così come riportato dal Rapporto No-tratta del 2014 *Vittime di tratta e richiedenti/titolari della*

¹⁶ Da notare che in Svezia purtroppo il sistema di raccolta dati non è stato costante nel tempo e sono state adottate definizioni che divergono da quelle internazionali.

¹⁷ Principalmente a causa del *boom* dell'offerta di prostituzione *online*, rendendo più difficili sia controlli che l'avvicinamento alle vittime da parte delle associazioni.

¹⁸ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005, 651-652).



*protezione internazionale*¹⁹. Questo afferma che «è evidente che l'armonizzazione dei codici penali rispetto ai reati di tratta si scontra con la presenza di leggi nazionali e politiche sulla prostituzione e sull'immigrazione molto diverse. Al contempo, il rafforzamento delle strategie di contrasto e dell'efficacia dell'azione giudiziaria costituisce una priorità largamente sentita (almeno in linea di principio)».

3. La normativa vigente sulla lotta alla tratta di donne costrette alla prostituzione e il sostegno alle vittime nei paesi dell'Unione

Da una ricerca dell'associazione Comunità Papa Giovanni XXIII si evince che in Italia ci sono tra le 75 mila e le 100 mila donne vittime di tratta costrette alla prostituzione, provenienti soprattutto da Nigeria, Romania, Albania, Bulgaria, Moldavia, Ucraina e Cina²⁰.

L'Italia si è da sempre uniformata alle convenzioni internazionali per la lotta al traffico di esseri umani e già nel 1928 ratificava la Convenzione di Ginevra del 1926 – integrata successivamente dalla Convenzione del 1956 – mentre al 1966 risale la legge n. 1173 del 23 novembre con cui si rendeva esecutiva la *Convenzione per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione* dell'Assemblea Generale delle

¹⁹ Progetto co-finanziato dalla Commissione Europea. Enti partecipanti: capofila Cittalia / SPRAR Servizio Centrale insieme a On the Road e Gruppo Abele. Progetto sostenuto dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, dal Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Centro Interdipartimentale per i Diritti dell'Uomo e dei Popoli dell'Università di Padova.

²⁰ Dati forniti da Servizio Anti-tratta.



Nazioni Unite²¹. A seguito della legge Martelli, che fallì nel contrastare la crescita dell'immigrazione irregolare e il proliferare di reti criminali attive nella tratta di donne immigrate, nasce la legge n. 40/1998, c.d. Turco-Napolitano, da cui ha origine il noto Testo Unico sull'Immigrazione. Questa, oltre ad elencare gli strumenti intesi a gestire i flussi migratori, elenca le misure relative al soggiorno per motivi di protezione sociale o, secondo l'attuale terminologia, "per motivi umanitari".

Lì dove vengano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di una donna straniera costretta alla prostituzione, questa ha diritto a beneficiare di un permesso di soggiorno speciale integrato ad un percorso di recupero.

Tale misura vuole fungere anche da incentivo per le vittime a denunciare o collaborare con le forze dell'ordine, ma, ed è questo l'aspetto straordinario dell'art. 18, queste non sono obbligatorie per l'ottenimento del permesso di soggiorno temporaneo, a differenza di quanto avviene negli altri ordinamenti dell'Unione²².

Il permesso ha una iniziale validità di sei mesi e può essere rinnovato alla scadenza²³, viene rilasciato a seguito di una denuncia formale della

²¹ Risoluzione 317 (IV) del 12 dicembre 1949 tramite la quale si chiedeva agli stati uno sforzo maggiore nella lotta allo sfruttamento della prostituzione anche qualora vi fosse consenso da parte della vittima.

²² In Belgio si discute sulla modifica del regolamento B9 che permetterebbe alle vittime di poter accedere a percorsi mirati anche in assenza di denuncia nei confronti dei propri sfruttatori

²³ Il permesso ha una validità di sei mesi rinnovabile per un anno e permette l'accesso al servizio sanitario, l'iscrizione alle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato o di studio. Alla scadenza può essere convertito in permesso di soggiorno per



vittima, il cosiddetto “percorso giudiziario” ed in assenza di questa attraverso il “percorso sociale”. Questo è stato inizialmente mal visto dalle questure a causa della non obbligatorietà della denuncia da parte delle vittime, e lo stesso allora Ministro dell’Interno Giuliano Amato dovette inviare delle circolari²⁴ alle questure ribadendo che il permesso di soggiorno per le vittime di tratta doveva essere spogliato di ogni carattere premiale.

Nonostante l’articolo 18 abbia ispirato disposizioni a livello comunitario ed influenzato la stessa Convenzione del Consiglio d’Europa sulla tratta del 2005, questo viene tuttora utilizzato in maniera disomogenea e a “macchia di leopardo”.

Nella sua fase iniziale di implementazione, tra il 2000 e il 2006, l’art. 18 ha consentito l’accesso al programma di assistenza a circa 11.226 vittime e, a seguito della crisi economica del 2008, il numero delle beneficiarie di questo strumento è aumentato notevolmente²⁵.

Il trend degli ultimi anni invece dimostra che in Italia, dopo un picco nel 2015, le richieste di accesso all’art. 18 hanno subito un forte arresto.

Anche qui, come nel resto d’Europa, le vittime optano sempre più per la protezione internazionale, fermo restando che, qualora durante l’iter di richiesta di asilo ci sia il sospetto che una donna possa essere vittima di

lavoro o studio qualora lo straniero svolga un’attività lavorativa o sia iscritto a un corso di studi.

²⁴ In particolare, le circolari n. 1025 del 2 gennaio 2006 e n. 11050 del 28 maggio 2007.

²⁵ Secondo i dati Caritas/Cnca, dal 1999 al 2012, almeno 65.000 persone hanno fatto richiesta di aiuto e di queste, 21.378 hanno deciso di entrare in un programma di protezione e assistenza sociale.



tratta, la Commissione Territoriale²⁶ deve accertarne la condizione ed eventualmente accompagnare la vittima al percorso previsto dall'art. 18.

Tutt'altro che marginali sono le motivazioni che spingono a prediligere il canale della protezione piuttosto che l'art.18. Questo, infatti, garantisce alla vittima un permesso di soggiorno di soli diciotto mesi -contro i cinque previsti dalla protezione sussidiaria- alla fine dei quali, per poter rimanere ulteriormente in Italia, è necessario avere un contratto di lavoro di una determinata durata e retribuzione.

Nei diciotto mesi che seguono l'entrata nel canale dell'art.18, la vittima è sottoposta a numerose limitazioni di spostamenti e libertà personali e, a causa delle scarse strutture ad per l'accoglienza e sostegno, le vittime vengono seguite dagli SPRAR.

4. Le azioni dell'Unione e degli stati nella lotta alla Tratta

Nel 2000 si tiene a Palermo un'importante iniziativa dei legislatori europei a cui si devono la "Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale" e i protocolli annessi. Il primo protocollo in particolar modo definisce la tratta di esseri umani come: «Il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite la minaccia o l'uso della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità

²⁶ Così come stabilito dal comma 3-bis dell'art. 32 d.lgs 25/2008 che prevede che «La Commissione territoriale trasmette gli atti al Questore per le valutazioni di competenza se nel corso dell'istruttoria sono emersi fondati motivi per ritenere che il richiedente è stato vittima dei delitti di cui agli articoli 600 e 601 del codice penale» (art. 10, comma 3).



o tramite il dare o ricevere somme di danaro 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 o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi [...] Il consenso della vittima della tratta di persone allo sfruttamento di cui sopra è irrilevante in uno qualsiasi dei mezzi di cui sopra sono stati utilizzati».

Sulla scia della Convenzione di Palermo viene promulgata in Italia la legge dell'11 agosto 2003 n. 228, attraverso la quale si apportano delle modifiche importanti al Codice penale italiano, più precisamente agli articoli 600, 601 e 602.

Tale legge, nota come «Misure contro la tratta di persone» sancisce, nell'art.12 la costituzione di un Fondo *ad hoc* destinato al finanziamento di programmi di assistenza e di integrazione sociale a favore delle vittime della tratta e, nell'art. 13, stabilisce che tale programma di assistenza è destinato a chi, in uno stato di soggezione continuativa, sia costretto a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento.

Con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24 viene istituito un Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale per le vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 Codice penale) e di tratta di persone (art. 601 Codice penale). Alle vittime devono essere garantite adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria, così come stabilito dall'art. 13 della legge n. 228 del 2003, nonché l'assistenza per il reintegro sociale, ai sensi dell'art. 18.

Dal Consiglio dei ministri viene approvato nel febbraio 2016 invece il primo Piano d'azione nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento



degli esseri umani per gli anni 2016-2018, con il quale viene definito il Regolamento del Programma unico di emersione, assistenza e inclusione sociale per le vittime.

Come si può ben notare l'Italia è stata, nel corso degli anni, particolarmente ligia nel ratificare i trattati e le convenzioni internazionali sul tema ed altrettanto efficiente nell'adeguarsi al prolifico intervento dei legislatori europei che sovente sono intervenuti con decisioni importanti sul tema.

Nel luglio 2002 il Consiglio, con la decisione quadro 2002/629/GAI, definisce la tratta di esseri umani un reato contro la persona anche lì dove la vittima sia consenziente o ci sia l'utilizzo di violenza, minacce ed altre forme di coercizione. A favore dei cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani che decidano di cooperare con le autorità competenti, si riconosce il diritto di beneficiare di permessi di soggiorno temporanei.

Con le Decisioni 2006/616/CE e 2006/617/CE del 24 luglio 2006, l'Unione europea approva formalmente il protocollo delle Nazioni Unite per combattere il traffico di migranti per via terrestre, aerea e marittima, mentre attraverso la Decisione n.779/2007/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, viene istituito il Programma Daphne III²⁷, strumento specifico nella lotta alla violenza e sfruttamento sessuale nei confronti di bambini e giovani donne vulnerabili.

Occorre ricordare che il diritto di asilo per le vittime di tratta è previsto dall'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea,

²⁷ Per il periodo 2007-2013.



mentre nell'art. 19 viene sancito il «divieto di allontanamento, estradizione o espulsione di un soggetto verso uno Stato in cui esiste un serio rischio di pena di morte, tortura o altre pene e trattamenti inumani e degradanti».

L'articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea definisce "comune" la politica di asilo e introduce il concetto di un asilo "europeo", in altre parole lo status di rifugiato concesso da un paese dell'Unione ha valenza su tutto il territorio europeo.

Merito della Convenzione di Varsavia del 2005 è, oltre all'aver fornito una definizione universale di vittima a cui si sono uniformati gli stati membri, mettere sullo stesso piano il traffico di esseri umani e una grave violazione dei diritti umani.

I singoli stati si sono adeguati allo slancio legislativo dell'Unione, ma senza dar luogo ad una omogeneità di interventi.

In Italia, come abbiamo visto, si è intervenuti principalmente sulla questione immigrazione mentre in Francia si è optato prima di tutto per una nuova regolamentazione della prostituzione. In seguito, per rinforzare il contrasto alla tratta, si è istituito in ogni dipartimento territoriale una commissione *ad hoc* che, sotto il controllo dei prefetti, ha il compito di sviluppare strategie mirate al contrasto della tratta e al sostegno alle vittime nel percorso di reintegro.

Tali commissioni, costituite da rappresentanti della polizia, organi giudiziari, sindaci, medici ed organizzazioni operanti nel sociale, valutano le domande delle vittime che richiedono di accedere al percorso.

Le candidate devono impegnarsi a reintegrarsi nella rete economica lecita del paese e, lì dove si trovino in una condizione di irregolarità, possono beneficiare di un permesso di soggiorno iniziale temporaneo di sei



mesi, come previsto dall'art. 18 italiano. In Francia però la vittima deve necessariamente denunciare i propri sfruttatori per poter accedere ai canali di supporto.

Inoltre, a due anni dall'entrata in vigore della nuova legge soltanto 34 dipartimenti erano stati dotati delle suddette commissioni e i fondi a supporto delle vittime sono passati dai venti milioni di euro previsti a cinque.

A seguito della nuova legge sull'immigrazione²⁸ del 2018, inoltre, si concedono 90 giorni, e non più 120, dall'arrivo in Francia per poter presentare la richiesta di asilo. La legge facilita e velocizza il processo di espulsione dal paese, ed ha ovvie conseguenze sulle stesse vittime di tratta, le quali inoltre hanno diritto a una *carte de resident* di dieci anni, ma solo a patto di aver già vissuto 5 anni sul territorio francese.

In Germania l'organo preposto per il contrasto alla tratta è il *Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel*, ovvero la Task Force Federale e Statale sul Traffico delle Donne fondata nel 1997.

La Task Force è composta da componenti del governo e da extra governativi²⁹ che collaborano sia alle proposte che all'implementazione di azioni mirate.

²⁸ Legge 2018-778 del 10 settembre 2018, «Pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie».

²⁹ L'*Action Plan of the Federal Government to Combat Violence against Women* è stato avviato nel 1999 dal governo tedesco mentre il secondo nel 2007. Nel 2011 è stato lanciato *The German Federal Government's Plan of Action 2011 to protect children and teenagers from sexual violence and exploitation*.



Secondo l'Atto di Residenza una vittima ha tre mesi di tempo per "riflettere" ed eventualmente testimoniare contro i propri trafficanti/sfruttatori. Trascorsi i tre mesi, nel corso dei quali questa ha beneficiato sia di supporto psicologico che legale, la vittima ha diritto ad un permesso di soggiorno umanitario di tre mesi, estendibile fino alla conclusione del processo, nel caso in cui decida di collaborare con le autorità competenti. Nel caso in cui venga a mancare suddetta collaborazione giudiziaria, la vittima dovrà lasciare la Germania, a patto di non aver ottenuto nel frattempo la protezione sussidiaria lì dove l'eventuale rimpatrio forzato metterebbe seriamente a rischio la sua incolumità.

Anche nell'ordinamento spagnolo nel nuovo Protocollo Quadro sulla Protezione delle Vittime della Tratta di Esseri Umani del 2011 si stabilisce che le vittime di tratta hanno diritto – come anche stabilito dall'articolo 59 bis della Legge sugli Stranieri – di «un periodo di recupero e riflessione» in cui decidere se collaborare o no con la magistratura. La durata minima di questo periodo corrisponde a 30 giorni e una volta scaduti i termini previsti per legge, la vittima può ottenere «un'autorizzazione di residenza e lavoro per circostanze eccezionali», ma solo ed esclusivamente a seguito di denuncia.

Per l'ordinamento belga nel caso in cui la vittima decida di non sporgere denuncia, essa può tuttavia giocare la carta del permesso per motivi umanitari in base alla procedura denominata «Stop» riservata a chi abbia usufruito del sostegno per le vittime in uno dei centri specializzati per almeno due anni.

Prima della sua uscita dall'Unione, il Regno Unito – in conformità con la direttiva 2004/81/CE del 29 aprile 2004 – era l'unico stato membro, insieme all'Italia, dove le vittime non erano obbligate a sporgere denuncia



per poter accedere ai canali di tutela e al permesso di soggiorno temporaneo.

Trasversalmente in tutti i paesi europei è ormai consuetudine per le vittime di tratta fare domanda di protezione internazionale piuttosto che appellarsi ai canali specifici.

Ovunque però, con l'eccezione di Belgio e Olanda, è possibile accedere ad entrambi i programmi parallelamente e, lì dove una vittima di tratta venga identificata all'interno di una procedura di richiesta di protezione internazionale, questa può comunque ricevere l'assistenza *ad hoc* pur rimanendo nel canale dell'asilo.

5. Considerazioni

Dagli anni Novanta in poi temi come schiavitù e tratta di esseri umani sono tornati ad essere una priorità dei *policy makers* a livello nazionale ed europeo. I legislatori si sono inizialmente soffermati sulle norme che regolano la prostituzione e sull'eventuale correlazione tra i diversi modelli e l'estensione del fenomeno della tratta di giovani donne, salvo poi col tempo spostare la discussione su altri temi – dalle *policies* in materia di immigrazione agli strumenti di supporto per le vittime – che hanno dimostrato avere un'incidenza maggiore sul fenomeno.

Dal già citato studio del 2005 del Comitato per i Diritti delle Donne e le Pari Opportunità del Parlamento Europeo – a seguito di un'indagine di Transcrime – divenuto fonte di riferimento sia circa la dimensione del fenomeno della tratta in Europa che sulle relative *policies* nazionali, emerge che nessun modello ha un impatto maggiore rispetto agli altri nella lotta



allo sfruttamento sessuale, mentre molto più impattanti in questo senso possono essere fattori quali per esempio le politiche migratorie di un Paese.

Anche lì dove i legislatori locali hanno optato per il famoso modello nordico, non sempre si è assistito a un calo delle vittime di tratta poiché le reti criminali dietro il traffico e lo sfruttamento delle vittime, sono dotate di un'enorme capacità di adattamento che permette loro di plasmarsi facilmente alle nuove esigenze del mercato³⁰.

Risultati più efficaci si sono avuti agendo direttamente sulle politiche di lotta allo sfruttamento sia a livello nazionale che europeo e, in questo senso l'Unione – supportata dall'Osce – ha un ruolo attivo e costante nel *policy-making*, nella formazione delle forze di polizia locali, nello sviluppo di percorsi di protezione alle vittime e nel coordinamento tra i paesi membri.

Anche in Italia sono numerosi i fautori del modello nordico ma, al di là dei dubbi circa l'efficacia di questo sul contrasto alla tratta, non si può non considerare anche un'altra questione. Dai dati³¹ in nostro possesso si evince che circa il 10% delle sex workers sceglie liberamente e senza nessuna costrizione di intraprendere l'attività prostitutiva, e compito del legislatore, dunque, è tutelare anche i diritti di una minoranza in nome della difesa di quel pluralismo che caratterizza uno stato democratico. Bisogna affrontare la problematica della tratta non attraverso una condanna assoluta sull'attività prostitutiva, ma scindendo con attenzione la posizione degli individui autodeterminati da quelli sfruttati. Tale tesi, sostenuta da

³⁰ In Francia, a seguito dell'adozione del modello nordico, si è assistito a un boom della prostituzione online

³¹ Dati ufficiali non esistono, quindi qui si fa riferimento a stime approssimative delle organizzazioni che lavorano sul tema della tratta



tempo sia dalla la dottrina che, seppur con un certo ritardo anche dalla giurisprudenza italiana, ci riporta all'ordinanza della Corte di Appello di Bari del 6 febbraio 2018, a seguito della quale si è pronunciata la Corte costituzionale il 7 giugno del 2019.

La Corte riconosce l'esigenza di difendere la libertà di autodeterminazione della persona in materia sessuale, così come stabilito dall'art.2 della Costituzione e, con riferimento all'art. 41, alla libertà di iniziativa economica privata, allineandosi così al pensiero della Corte di Giustizia dell'Unione Europea³² secondo cui la prostituzione è «un'attività economica svolta in qualità di lavoro autonomo».

Per il legislatore europeo è auspicabile concentrare gli sforzi sulla creazione di policies ed interventi ad hoc per le vittime, aspetto su cui molto resta da fare a livello di singole nazioni. Per esempio, in Italia, a questo proposito, manca tutt'oggi un efficace sistema che monitori gli interventi a favore delle vittime così come deludente è la collaborazione tra associazioni e forze dell'ordine. In altre parole, il meccanismo nazionale di Referral³³, come d'altronde nel resto dell'Unione con la sola eccezione del Belgio, fa fatica a decollare.

Trasversale è anche il drammatico calo dei fondi a disposizione del sostegno alle vittime. Per delineare quelle che sono le reali criticità di tratta molto importante è il contributo di quelle associazioni che lavorano con le vittime e che giornalmente si scontrano con alcune delle problematiche già menzionate- scarsa collaborazione tra gli attori coinvolti, assenza di

³² Con la sentenza del 20 novembre 2001, causa C-268/99, Jany e a

³³ Per approfondimento vedere linee guida UNHCR <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2018/02/Linee-Guida-identificazione-vittime-di-tratta.pdf>



alcuna forma di monitoraggio e scarsità dei fondi-ma anche con lo “sdoppiamento” legislativo. Come già sottolineato in precedenza è infatti ormai consuetudine per le vittime di tratta optare per la richiesta di protezione internazionale piuttosto che beneficiare di canali specifici.

Nonostante l’indubbia importanza e unicità dell’art. 18, dovuta soprattutto al suo percorso sociale, è necessario apportare delle modifiche che lo rendano più appetibile per le vittime. Solo accedendo a questo strumento, infatti, queste potranno beneficiare di quegli strumenti specifici per garantire un adeguato recupero psico-sociale. Senza dimenticare che, anche in assenza di una denuncia formale, le vittime- una volta riconosciute come tali- possono collaborare con le forze dell’ordine nell’individuazione delle reti criminali dietro la tratta e lo sfruttamento.

Affinché ciò avvenga, deve essere ripensata la rigidità delle regole a cui sono sottoposte le beneficiarie dell’art. 18 soprattutto in termini di libertà di comunicazione e movimento, anche alla luce di quelle che sono le esigenze di chi sta tentando di uscire da una situazione già caratterizzata da pesanti restrizioni e costrizioni.

La durata del permesso di soggiorno di diciotto mesi non può di certo competere con i cinque anni garantiti dalla protezione sussidiaria e le stesse associazioni che lavorano nel settore, sottolineano come allungare i tempi sarebbe fondamentale affinché queste possano svolgere un lavoro più graduale e duraturo con le vittime.

I fondi a disposizione per il recupero e la formazione delle vittime di tratta sono ancora assolutamente insufficienti visto il numero stimato delle vittime, e in particolar modo le borse lavoro destinate alla formazione e all’inserimento lavorativo non sono tali da rappresentare un reale sostegno per la vittima.



Purtroppo, le associazioni in aiuto alle vittime denunciano anche la scarsa omogeneità dell'utilizzo da parte delle questure del percorso sociale e se è consuetudine ormai che questo sia regolarmente utilizzato a Milano, in città con forti problematiche come Bologna o Roma le questure sono ancora restie.

Nonostante le proporzioni del problema, le incriminazioni per tratta in Italia sono esigue, da una parte per la scarsità delle denunce e dall'altra per le difficoltà oggettive nel dimostrare il reato di tratta di per sé, motivo per cui le reti di trafficanti vengono generalmente condannate solo per sfruttamento alla prostituzione.

Peculiare è il caso poi delle vittime di nazionalità rumena che, insieme a quelle di nazionalità nigeriana, hanno il triste primato di essere tra le più numerose in Italia. Se infatti per le ragazze extra-comunitarie il permesso di soggiorno garantito dall'art. 18 può rappresentare non solo uno strumento di tutela ma anche una sorta di "incentivo" per uscire dalla propria condizione, per le donne rumene e quindi cittadine dell'Unione la situazione è più complicata.

Esistono già degli accordi bilaterali in materia tra Italia e Romania ma sono necessari ulteriori protocolli atti a migliorare il coordinamento tra i due paesi in termini di indagini, prevenzione ed assistenza alle vittime.

Per quanto riguarda le donne di nazionalità nigeriana negli ultimi anni è calato drasticamente sia il numero di quelle dedite alla prostituzione sia di vittime beneficiarie dell'art. 18.

Nel 2015 si assistette ad un importante movimento migratorio di donne nigeriane che successivamente, per ripagare l'enorme debito contratto con le reti criminali dietro il traffico, furono costrette alla prostituzione. Da allora la cosiddetta mafia nigeriana ha spostato sempre più il



suo interesse verso un'attività ancora più redditizia, lo spaccio di sostante stupefacenti, provocando un importante calo di donne nigeriane presenti sulle strade italiane.

L'Unione e i singoli stati membri hanno dimostrato un grande impegno nel contrasto alla tratta di esseri umani, nel caso specifico quello di donne straniere costrette alla prostituzione, ed è fondamentale continuare a rafforzare quegli strumenti atti a garantire sia una cooperazione tra stati che il giusto sostegno alle vittime.

Nel caso specifico italiano, gli strumenti a disposizione hanno tutto il potenziale per poter raggiungere degli obiettivi soddisfacenti, ma necessitano di alcuni "potenziamenti" senza i quali si rischia di vanificare molti degli sforzi fatti finora. Anche alla luce della situazione attuale, caratterizzata da una pandemia globale che sta mettendo a dura prova la sopravvivenza di molti, occorre non dimenticare quelle migliaia di giovani donne presenti sul nostro territorio, che una volta finita l'emergenza, dovranno pagare un debito ancora più pesante ai criminali che, con l'inganno o le minacce, le hanno portate sul territorio italiano con la speranza di una vita migliore.

Associazioni che hanno supportato attivamente la stesura di questa pubblicazione con dati, informazioni di carattere legislativo e pratiche:

Civico Zero: www.civicozero.eu

Ebano: www.ebanoassociazione.org

On the Road Coop. Sociale: www.ontheroad.coop

Rising associazione: www.associazionerising.eu

Numero verde Anti-Tratta: www.osservatoriointerventitratta.it



Bibliografia

Abbatecola, E. (2011), *L'altra donna. Immigrazione e prostituzione in contesti metropolitani*, Milano: FrancoAngeli.

Bales, K. (2004), *Disposable People: New slavery in the global economy*, Berkeley-Los Angeles-London: University of California Press.

Bernardi, S. (2019), *Sulla legittimità costituzionale dei delitti di reclutamento e favoreggiamento della prostituzione: irrilevante il fatto che l'esercizio del meretricio sia il frutto di una libera scelta?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 8 luglio (ora in *Dirittopenaleuomo.org*).

Bernardotti, A., F. Carchedi, B. Ferone, (cur.) (2005), *Schiavitù emergenti. La tratta e lo sfruttamento delle donne nigeriane sul litorale domitio*, Roma: Ediesse.

Bernstein, E. (2009), *Temporaneamente tua. Intimità, autenticità e commercio del sesso*, Bologna: Odoja.

Bonomi, A. (2018), *Il reclutamento e il favoreggiamento della prostituzione al banco di prova dei principi costituzionali*, in *Consulta Online*, 1, p. 123 ss.

Brussa, L. (1998), *I sistemi applicabili alla prostituzione e le politiche prostituzionali in Europa*, in *On the road: Manuale di intervento sociale nella prostituzione di strada*, Capodarco di Fermo: Comunità, pp. 81-111.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005), *Gender-Datenreport. Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland*, München.

Cadoppi, A. (2018), *L'incostituzionalità di alcune ipotesi della legge Merlin e i rimedi interpretativi ipotizzabili*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3.



Cadoppi, A. (a cura di) (2014), *Prostituzione e diritto penale. Problemi e prospettive*, Roma: Dike Giuridica.

Carchedi, F. (2000), *I colori della notte*, Milano: FrancoAngeli.

Caruso, M. (2018), *O tempora, o mores! La messa in discussione della Legge Merlin a sessant'anni dalla sua approvazione*, in *Giurisprudenza penale web*, 6.

Castelli V. (cur.) (2014), *Punto e a capo sulla tratta. Uno studio sulle forme di sfruttamento di esseri umani in Italia e sul sistema di interventi a tutela delle vittime*, Milano: FrancoAngeli.

Cullen-DuPont, K. (2009), *Human Trafficking*, su Global Issues, IOM.

Danna, D. (2001), *Cattivi Costumi. Le politiche sulla prostituzione nell'Unione Europea negli anni Novanta*, dai Quaderni del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Trento: Università di Trento.

Danna, D. (2006), *Prostituzione e vita pubblica in quattro capitali europee*, Roma: Carocci.

Da Pra Pocchiesa, M. (2018), *Cara senatrice Merlin. Lettere dalle case chiuse. Ragioni e sfide di una legge attuale*, Torino: Edizioni Gruppo Abele.

Davy, D. (2015), *Understanding the support needs of human-trafficking victims: A review of three human-trafficking program evaluations*, in *Journal of Human Trafficking*, 1(4), pp. 318-337.

Degani, P. (2009), *Confini controversi: riflessioni a margine del dibattito odierno su lotta alla tratta a scopo di sfruttamento sessuale, politiche pubbliche in materia di prostituzione e diritti umani nello scenario europeo*, in *Pace diritti umani*, 1, p. 63 ss.

Di Martino, A. (2019), *È sfruttamento economico e non autodeterminazione sessuale: la Consulta salva la legge Merlin*, in www.diritticomparati.it, 20 giugno.



Di Nicola, A. (2006), *La prostituzione nell'Unione Europea tra politiche e tratta di esseri umani*, Milano: FrancoAngeli.

Ditmore, M.H. (cur.) (2006), *Encyclopedia of Prostitution and sex work*, Westport: Greenwood Press.

Duncan, S. (1994), *The diverse worlds of European patriarch*, in *Environment and Planning, A*, 26(8), pp. 1174-1176.

Dufour, P. et al. (a cura di) (1950), *Storia della prostituzione*, Milano: Curcio.

Estiarte Villacampa, C. (2012), *Prostitución: ¿hacia la legalización?*, Valencia: Tirant lo Blanch.

European Commission (2014), *25 years after the fall of the Iron Curtain. The state of integration of East and West in the European Union*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Fundación Solidaridad Democrática (1988), *La prostitución de las mujeres*, Instituto de la Mujer.

Garcia, F.M., E.B. Peña (2018), *La trata de seres humanos: protección de las víctimas*, Murcia: Laborum.

Garofalo Geymonat, G. (2014), *Vendere e comprare sesso*, Bologna: il Mulino.

Greve, B. (cur.), *Comparative welfare systems. The Scandinavian model in a period of change*, Basingstoke and London: Macmillan Press.

Holli, A. M. (2000), *The fall of innocence and the rise of a new prohibitionism. Prostitution, policies and women's policy machinery in Finland*, paper presentato alle Joint Sessions dell'ECPR, 14-19 aprile 2000, Copenhagen, 2000.

Iom (2005), *Data and research on human trafficking: A global survey*, Geneva: International Organization for Migration.



Jobe, A. (2010), *The Causes and Consequences of Re-Trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking*, IOM.

Le Bail, Hélène, C. Giametta, N. Rassouw (2018), *Que pensent les travailleur.se.s du sexe de la loi prostitution : Enquête sur l'impact de la loi du 13 avril 2016 contre le «système prostitutionnel»*, Médecins du Monde, disponibile al link <https://www.medecinsdumonde.org/sites/default/files/Rapport-prostitution-BD.PDF>.

Levaud-Legandre, B., T. Alice (2016), *Mineurs et traite des etres humains en France*, Lyon: Chronique Sociale.

Louis, M.V. (1997), *A propos des violences, de la prostitution, de la traite, de la sexualité*, in *Chronique Féministe*, 62.

Mennetrier, G. (a cura di) (1999), *Cities and places of trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation. Reconciling public health and law and order requirements*. Study, seminar, Lyon, 11-12 February 1999, European Forum for Urban Safety.

Monzini, P. (2002), *Il mercato delle donne. Prostituzione, tratta e sfruttamento*, Roma: Donzelli.

Pheterson, G. (1996), *The Prostitution Prism*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Pitch, T. (1989), *Responsabilità limitate. Attori, conflitti, giustizia penale*, Milano: Feltrinelli.

Quiroz Vitale, M.A. (2012), *Le nuove schiavitù, il traffico di esseri umani e la condizione giuridica dello straniero: principi giuridici, norme e valori nell'epoca della modernità riflessiva* in P. Farina, S. Ignazi (cur.), *Catene invisibili: strumenti e dati per comprendere la prostituzione straniera e promuovere percorsi emancipativi*, Milano: Fondazione ISMU.



Reale, E. (2019), *Prostituzione e Tratta*, dossier in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/009/001/ELVIRA_REALE.pdf

Salazar, C. (2019), *Il corpo delle donne e la costituzione. Alcune domande intorno alla questione di costituzionalità proposta dalla Corte di Appello di Bari sulla "Legge Merlin" e qualche riflessione sui recenti sviluppi giurisprudenziali in tema di GPA*, in B. Pezzini, A. Lorenzetti (cur.), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto di genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Torino: Giappichelli.

Savona, E.U. (2007), *Measuring human trafficking: complexity and pitfalls*, New York, Springer-Verlag.

Shelley, L. (2014), *Human Smuggling and Trafficking into Europe: A Comparative Perspective*, Washington DC: Migration Policy Institute.

Shelley, L. (2010), *Human Trafficking: A Global Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wilensky, H. (1993), *Stato-nazione, politica sociale e andamenti economici*, in M. Ferrera (1993), *Stato sociale e mercato mondiale*, Torino: Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, p. 41 ss.

Documenti online

<https://www.unodc.org/res/cld/bibliography/global-report-on-trafficking-in-persons.html> GLOTIP 2014 full report.pdf

https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2017/11/notratta_web_DEFINITIVO_10_06_15.pdf



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

anno XI, n. 1, 2021

data di pubblicazione: 31 marzo 2021

Osservatorio europeo e internazionale

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/publications/migration_asylum

Eurostat, Trafficking in human beings, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013.

EMN, *Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return*, Synthesis Report, March 2014.

IOM, UNHCR, BAMF, Identifizierung und Schutz von Opfern des Menschenhandels im Asylsystem, Nürnberg, 2012.



Abstract

Women trafficking in Europe and the role of lawmakers ensuring protection to the victims

Following the fall of the Berlin Wall and the collapse of the Soviet Union, the political and social structure in Europe changed dramatically. Thousands of people crossed the borders and an unknown number of young women – and children – were smuggled and forced into prostitution in Central and Western Europe. European politicians and lawmakers soon realized the continent was facing a new form of slavery, new measures had to be promptly taken to tackle this phenomenon. Today the outcomes are still far from being homogenous, each country has its own regulations, and the victims struggle to find their way out.

Keywords: Human trafficking; protection; prostitution; migration; women.