Diritto, Immigrazione e Cittadinanza
Fascicolo n. 3/2026

IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA EUROPEA IN MATERIA DI TRATTA DI ESSERI UMANI: ANALISI DELLE NUOVE NORME INTRODOTTE DAL DECRETO LEGISLATIVO 12 GIUGNO 2026 N. 115

di Francesca Nicodemi

Abstract: *Il contributo esamina il decreto legislativo 12 giugno 2026, n. 115, con il quale l'Italia ha dato attuazione alla direttiva (UE) 2024/1712, che modifica la direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e il contrasto della tratta di esseri umani e sulla protezione delle vittime. La riforma viene analizzata nella prospettiva dell'evoluzione del sistema italiano di tutela delle persone trafficate, con particolare attenzione al progressivo consolidamento di un approccio centrato sulla vittima e sulla tutela dei diritti umani. L'analisi si sofferma sulle principali innovazioni introdotte, con particolare attenzione al rafforzamento degli strumenti di identificazione e assistenza delle vittime, evidenziando, al contempo, alcuni profili che non hanno trovato piena attuazione nell'ordinamento interno, suscettibili di porre questioni rilevanti sul piano della tutela. La riforma viene considerata non soltanto quale intervento di adeguamento della normativa interna al diritto dell'Unione, ma come un ulteriore passaggio nel processo di costruzione di un sistema di tutela dei diritti delle persone vittime di tratta, la cui effettività dipenderà in larga misura dall'attuazione concreta delle nuove disposizioni e dalla capacità di tradurle in azioni efficaci, da sviluppare nell'ambito della strategia italiana di contrasto alla tratta di esseri umani.*

Abstract: *This article examines the Legislative Decree No. 115 of 12 June 2026, through which Italy implemented Directive (EU) 2024/1712, amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims. The reform is analyzed in the context of the evolving Italian system for the protection of trafficked persons, with particular attention to the progressive development of a victim-centred, human rights-based approach. The analysis focuses on the main innovations introduced, with particular emphasis on strengthening mechanisms for the identification and assistance of victims, while also highlighting some issues which have not been fully addressed in domestic law and may raise concerns for victim protection. The reform is considered not merely as an exercise in aligning domestic law with European Union law, but as a further step in the development of a system aimed at protecting the rights of trafficked persons, whose effectiveness will largely depend on the concrete implementation of the new provisions and on the capacity to translate them into effective action to be developed within Italy's strategy to combat trafficking in human beings.*

© 2017-2026 Diritto, Immigrazione e Cittadinanza. Tutti i diritti riservati.
ISSN 1972-4799

IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA EUROPEA IN MATERIA DI TRATTA DI ESSERI UMANI: ANALISI DELLE NUOVE NORME INTRODOTTE DAL DECRETO LEGISLATIVO 12 GIUGNO 2026 N. 115

di Francesca Nicodemi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le modifiche al diritto penale sostanziale. – 2.1. L'ampliamento delle condotte di sfruttamento negli artt. 600 e 601 c.p. e l'aggravante relativa all'uso delle tecnologie. – 2.2. Il nuovo reato di approfittamento della vittima di riduzione in schiavitù o di tratta. – 3. La centralità della vittima nella riforma. – 3.1. Le nuove misure di tutela dei minori vittime di tratta. – 3.2. Il principio di non punibilità. – 3.3. L'indennizzo statale per le vittime di tratta. – 4. Le modifiche all'art. 18 d.lgs. 286/98. – 4.1. Il permesso di soggiorno per casi speciali e le misure di assistenza. – 4.2. Il periodo di recupero e riflessione: da misura eventuale a strumento centrale di protezione. – 5. Tratta e protezione internazionale: l'ampliamento dei meccanismi di coordinamento tra i sistemi di protezione. – 6. La nuova *governance* del sistema anti-tratta: il rafforzamento delle politiche nazionali per la lotta alla tratta. – 6.1. Gli strumenti di policy. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Il decreto legislativo 12 giugno 2026, n. 115, in vigore dal 16 luglio 2026, dà attuazione alla direttiva (UE) 2024/1712, che modifica la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime[1].

L'intervento normativo ha apportato modifiche significative alla disciplina italiana in materia di tratta di esseri umani, intervenendo in modo trasversale nei diversi ambiti che afferiscono al tema e dunque adottando un approccio olistico volto al rafforzamento del contrasto alle fattispecie di reato e al contempo delle misure di tutela delle vittime.

A oltre dieci anni dal d.lgs. del 4 marzo 2014 n. 24, che aveva recepito la precedente direttiva europea[2], il legislatore è tornato a intervenire su un settore caratterizzato da profonde trasformazioni dei fenomeni criminali, ma anche da un progressivo consolidamento dell'approccio fondato sui diritti umani nella protezione delle vittime.

* Avvocata del Foro di Firenze, socia ASGI, esperta sul tema della tratta di esseri umani, attualmente consulente per l'Ufficio per le politiche contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il presente contributo riflette esclusivamente le considerazioni personali dell'autrice, non rappresentando le posizioni dell'Ufficio.

1. Direttiva (UE) 2024/1712 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024, che modifica la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:L 202401712). La direttiva (UE) 2024/1712 costituisce un intervento di revisione della direttiva 2011/36/UE, della quale modifica e integra talune disposizioni, senza sostituirne l'impianto normativo.

2. Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI (https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:IT:PDF).

Specularmente alla scelta del legislatore europeo[3], il d.lgs. 115/26 aggiorna la disciplina in materia, introdotta dal d.lgs. 24/14, apportando modifiche alle norme in esso contenute e introducendone ulteriori, volte a rafforzare il sistema italiano di contrasto alla tratta degli esseri umani.

La riforma si inserisce in un contesto internazionale ed europeo profondamente mutato. I più recenti rapporti delle organizzazioni internazionali evidenziano infatti come negli ultimi anni il fenomeno si sia ulteriormente trasformato, con una crescente diversificazione delle modalità di reclutamento e sfruttamento delle vittime e, tra le altre cose, un incremento delle forme di sfruttamento facilitate dalle tecnologie digitali.

L'ultimo Rapporto globale di UNODC evidenzia come la tratta di persone costituisca una piaga attuale e persistente, riportando addirittura un aumento a livello globale delle vittime, trainato da povertà, conflitti e disastri climatici, con donne e minori tra i più colpiti ed un aumento delle vittime di tratta identificate coinvolte nel lavoro forzato e nelle attività criminali[4].

Parallelamente in Europa si registrano importanti cambiamenti, con un'inversione di rotta delle dinamiche criminali per quel che riguarda l'impiego delle vittime nelle diverse forme di sfruttamento: nonostante lo sfruttamento sessuale rimanga la forma principale, le vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo sono notevolmente aumentate, così come quelle coinvolte nell'accattonaggio forzato o nelle attività criminali[5].

Anche in Italia, negli ultimi anni, si è assistito a profonde trasformazioni del fenomeno: frequenti mutamenti delle rotte e delle modalità di arrivo, la continua riorganizzazione delle reti criminali, in termini di tecniche di reclutamento, controllo e sfruttamento, una ulteriore diversificazione dei profili delle vittime, in termini di genere, età e Paesi di provenienza[6].

---

3. La direttiva 2024/1712/UE modifica la precedente direttiva 2011/36, in un'ottica di aggiornamento, frutto del mutamento del fenomeno e dei progressi compiuti nella lotta al crimine organizzato. Per un'analisi della direttiva europea si veda D. Mancini, *La direttiva UE 2024/ 1712 sulla tratta degli esseri umani. Un lungo percorso di revisione con risultati controversi*, in *Sistema penale*, 2024.

4. UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons*, 2024 (https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2024/GLOTIP2024_BOOK.pdf). Il Rapporto analizza i dati raccolti in 156 Paesi relativi ai casi di tratta rilevati tra il 2019 e il 2023. I risultati principali evidenziano un aumento delle vittime di tratta identificate a livello globale, cresciuto del 25% nel 2022 rispetto ai livelli pre-pandemia del 2019, un preoccupante incremento delle vittime minorenni, un numero maggiore di vittime di lavoro forzato e tratta a scopo di sfruttamento lavorativo (42% delle vittime identificate a fronte di un 36% di vittime di sfruttamento sessuale) e una repentina crescita del numero di vittime di tratta nella criminalità forzata, connesso all'impiego nei "centri di truffe online" nel Sud-est asiatico. Il Rapporto evidenzia come la tecnologia abbia rivoluzionato il reclutamento tramite social media e IA, facilitando peraltro forme di sfruttamento nuove, quali, appunto, quelle finalizzate alle frodi informatiche. Anche il Rapporto sulla tratta del Dipartimento di Stato USA evidenzia l'evoluzione delle reti criminali a livello internazionale e l'impatto economico della tratta (https://www.state.gov/reports/2025-trafficking-in-persons-report/).

5. Secondo Eurostat, delle circa 10.000 vittime identificate nel 2024, lo sfruttamento lavorativo rappresenta il 37% posizionandosi subito dietro lo sfruttamento sessuale (46%). In diversi Paesi membri il lavoro sfruttato ha già superato la componente sessuale come forma prevalente (https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20260129-1). Il sesto rapporto sui progressi compiuti in materia di tratta nell'Unione europea evidenzia che nel biennio 2023–2024 sono state registrate 20.022 vittime, con un aumento del 16,1% rispetto al biennio 2021-2022. Le donne e le ragazze continuano a essere colpite in misura sproporzionata: rappresentano il 63% delle vittime registrate. Commissione europea, *EU Strategy on combating trafficking in human beings, Annex to COM(2026) 557 final*, Bruxelles, 16 ottobre 2026 (https://home-affairs.ec.europa.eu/document/communication-commission-progress-made-eu-combating-trafficking-human-beings-and-setting-out-renewed_en).

6. ISTAT, *La tratta di esseri umani in Italia*, 29 ottobre 2026 (https://www.istat.it/comunicato-stampa/la-tratta-di-esseri-umani-in-italia-anni-2021-2025/).

Il sistema italiano anti-tratta ha registrato, nel corso del recente passato, alcuni trend che hanno avuto un impatto significativo sulle misure da adottarsi per rispondere al fenomeno: l'incremento dei casi di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo e le trasformazioni della tratta a scopo di sfruttamento sessuale, che nel corso del tempo si è spostato sempre di più – anche se non esclusivamente – dalle strade a luoghi chiusi o anche in ambienti virtuali, sono tra gli elementi maggiormente rilevanti che si presentano ad una lettura dei dati offerti dal Numero nazionale anti-tratta[7].

A fronte di questo scenario, l'Unione europea, già nella Strategia per contrastare la tratta di esseri umani 2021-2025, aveva posto enfatizzato la necessità di rafforzare i meccanismi di identificazione precoce, di migliorare l'accesso ai diritti, di ridurre la domanda che alimenta la tratta e di sviluppare strumenti più efficaci di contrasto alle organizzazioni criminali che operano online. Nell'ultima comunicazione della Commissione europea pubblicata il 16 ottobre 2026, che presenta, in allegato, la nuova Strategia dell'UE per il contrasto alla tratta di esseri umani, si evidenziano, quali elementi da attenzionare, l'evoluzione dei metodi di reclutamento e sfruttamento, anche attraverso gli strumenti digitali, la capacità delle reti criminali di adattarsi e la necessità di rendere più efficaci l'individuazione delle vittime, la loro protezione e l'azione investigativa e giudiziaria[8].

La direttiva europea 2024/1712/UE ha dunque aggiornato le disposizioni già contenute nella precedente, del 2011, nell'ottica di rivedere le priorità e perseguire gli obiettivi emersi in seguito all'evoluzione del fenomeno.

Il Consiglio d'Europa, attraverso il Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (GRETA) ha monitorato nel corso del tempo l'andamento del fenomeno adattando al nuovo contesto le priorità e le raccomandazioni agli Stati parte della

7. Il Rapporto annuale 2025 del Numero verde nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento evidenzia una trasformazione significativa del fenomeno e, conseguentemente, del target intercettato dal Sistema nazionale anti-tratta, composto dai 21 progetti che nelle diverse aree territoriali realizzano il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18 comma 3-*bis* del d.lgs. 286/98. In particolare per la prima volta, gli uomini rappresentano la maggioranza delle persone che sono state incontrate dai progetti anti-tratta per una valutazione volta all'identificazione (52,5%, contro il 44,5% delle donne; nel triennio 2023-2025 le valutazioni maschili sono aumentate del 16,2%). Tale cambiamento è strettamente connesso alla crescita delle situazioni di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo o grave sfruttamento lavorativo, che costituisce il principale ambito rilevato nelle valutazioni (23,8%), seguito dallo sfruttamento sessuale (16,3%): rispetto al 2024, il primo cresce dello 0,6%, mentre il secondo diminuisce del 4,9%. Il medesimo trend emerge nei dati relativi alle persone prese in carico dai progetti, dove coloro che sono state vittime di sfruttamento lavorativo rappresentano addirittura il 42,1%, contro il 25% delle vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale. Sotto il profilo delle nazionalità, si conferma la presenza significativa di persone incontrate dai progetti provenienti dalla Nigeria, ma cresce in particolare la componente proveniente dal Bangladesh, seguita da Marocco, Tunisia, Costa D'Avorio, Pakistan, India e altri. Il Rapporto segnala la crescente diversificazione delle provenienze delle vittime, arrivando ad indicare, per l'anno 2025, ben 73 ulteriori Paesi. Dalla relazione si ricava anche una lettura dei trend relativi alle rotte e ai canali di ingresso: tra questi vengono segnalati molti casi di presunte vittime di tratta o persone a forte rischio di divenirne vittime, giunte sul territorio attraverso visti di ingresso ottenuti mediante le procedure del c.d. decreto flussi. Relazione annuale Numero verde nazionale contro la tratta degli esseri umani e il grave sfruttamento, 2025 (https://osservatoriointerventitratta.it/wp-content/uploads/2026/05/Relazione-finale-Numero-Verde-2025.pdf).

8. La Commissione ha pubblicato, il 16 ottobre 2026, il sesto Rapporto sui progressi compiuti in materia di tratta nell'Unione europea, in cui esamina l'attuazione della Strategia europea 2021-2025, valuta gli sviluppi normativi e operativi, individua le criticità e analizza le nuove tendenze della tratta. Il documento evidenzia la dimensione digitale della tratta, la difficoltà di individuare lo sfruttamento lavorativo, sottolinea la vulnerabilità dei minori, anche coinvolti nelle attività illecite e la necessità di rafforzare la cooperazione. Al Rapporto è allegata la nuova strategia dell'Unione europea, che individua sei priorità strategiche, riguardanti tecnologia, settore privato, criminalità organizzata, migrazione, crisi e protezione delle persone vulnerabili. Per la consultazione si veda nota 5.

Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani[9], per la corretta attuazione delle disposizioni in essa contenute. Nell'ultimo Rapporto, pubblicato nel 2026, il Gruppo di esperti, rilevati i mutamenti del fenomeno criminale, ha sottolineato la necessità di migliorare l'identificazione precoce delle vittime, utilizzando anche le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, andando oltre gli indicatori tradizionali, ha invitato a rafforzare le misure di prevenzione e ad attenzionare le specifiche vulnerabilità, con particolare riguardo ai minori e raccomandato l'applicazione effettiva del principio di non punibilità e il potenziamento delle capacità investigative digitali e finanziarie[10].

Con particolare riferimento all'Italia, le raccomandazioni del Comitato delle Parti nel giugno 2024, seguite al terzo Rapporto di valutazione di GRETA sull'Italia[11], avevano sollecitato l'Italia a rafforzare le misure relative all'identificazione delle vittime, alla tutela dei minori, all'accesso ai rimedi, all'introduzione del periodo di recupero e riflessione, al coordinamento con il sistema della protezione internazionale e alla *governance* complessiva del sistema anti-tratta[12].

L'intervento legislativo di recepimento della direttiva, atteso anche dalle organizzazioni maggiormente rappresentative della società civile[13], salvo alcune lacune, di cui si dirà, appare in linea con le indicazioni fornite dai relativi organismi sovranazionali.

Stante, inoltre, la forte interconnessione tra la tratta e flussi migratori misti, le norme introdotte nel d.lgs. 115/26 assumono un valore rilevante per quel che attiene la disciplina in materia di immigrazione e protezione internazionale introdotta dal Patto europeo sulla migrazione e l'asilo e dunque la capacità del sistema di individuare precocemente gli indicatori della vulnerabilità specifica della tratta sin dal primo arrivo delle persone provenienti dai Paesi terzi.

Il tratto distintivo della novella è rappresentato dal definitivo consolidamento di una prospettiva incentrata sulla vittima – *victim-centred approach* – nella quale la repressione

9. Convenzione del Consiglio d'Europa n. 197 sulla lotta alla tratta di esseri umani, approvata a Varsavia il 16 maggio 2005 (nella versione italiana al link: https://rm.coe.int/16805a9379).

10. GRETA, *15th General Report*, Aprile 2026 (https://rm.coe.int/15th-general-report-of-greta-prems-059526-gbr-2578-15th-general-report/48802c1f5c).

11. GRETA, *Evaluation Report on Italy. Third evaluation round. Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*, 23 febbraio 2024 (https://rm.coe.int/greta-2024-03-fgr-ita-en-2750-4314-7273-1/1680ae9f81).

12. Raccomandazione CP/Rec(2024)05 del Comitato delle Parti della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani**,** adottata il 21 giugno 2024 **(**https://rm.coe.int/recommendation-cp-rec-2024-05-on-the-implementation-of-the-council-of-/1680b08123). Il Comitato delle Parti riconosce i progressi compiuti dall'Italia, tra cui l'adozione del Piano nazionale di azione 2022-2025, le misure contro lo sfruttamento lavorativo, il miglioramento dell'identificazione delle vittime tra i richiedenti asilo, l'aumento dei finanziamenti ai progetti anti-tratta e l'adozione di procedure specifiche per i minori vittime di tratta. Individua però alcune aree nelle quali chiede all'Italia un intervento prioritario; tra queste: rendere effettivo l'accesso al risarcimento per le vittime, rivedendo tra le altre cose l'entità dell'indennizzo statale, migliorare gli strumenti relativi al contrasto del crimine, rafforzando la formazione in materia dei funzionari delle forze dell'ordine e dei magistrati, introdurre una norma specifica che renda effettivo il principio di non punibilità, migliorare gli strumenti per il contrasto dello sfruttamento lavorativo, rafforzare gli strumenti per l'identificazione precoce delle vittime, dando attuazione al Meccanismo nazionale di *referral*, introdurre nella normativa interna il periodo di recupero e riflessione.

13. ASGI, EcST, *Commenti di ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione) e del gruppo EcST (Espert* contro Sfruttamento e Tratta) sulla revisione della Direttiva 2011/36/UE sulla lotta alla tratta di esseri umani e sulla protezione delle vittime*, 2023 (https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/09/ASGI-EcST-Comments-IT.pdf).

penale continua a svolgere un ruolo essenziale ma viene affiancata da un significativo rafforzamento delle misure di assistenza, protezione e integrazione sociale[14].

L'analisi delle modifiche introdotte consente di cogliere l'evoluzione del sistema italiano verso un modello sempre più integrato, nel quale gli strumenti penalistici, le misure amministrative di protezione, il sistema dell'asilo e i meccanismi di *governance* concorrono alla costruzione di una strategia unitaria di contrasto alla tratta e di tutela dei diritti fondamentali.

2. Le modifiche al diritto penale sostanziale

L'intervento riformatore incide anzitutto sulla dimensione penalistica del contrasto alla tratta di esseri umani, adeguando il quadro normativo interno alle nuove disposizioni introdotte dalla direttiva 2024/1712/UE e recependo le indicazioni provenienti dagli organismi internazionali che negli ultimi anni hanno evidenziato la necessità di aggiornare gli strumenti repressivi rispetto alle nuove modalità operative delle reti criminali[15].

In linea con quanto richiesto dal legislatore europeo, dunque, il decreto legislativo introduce, nelle norme che disciplinano la tratta e la riduzione o mantenimento in schiavitù, nuove forme di sfruttamento, attribuisce rilievo all'utilizzo delle tecnologie digitali e prevede aggravanti specifiche con riferimento a quest'ultimo aspetto.

Inoltre, nell'ottica di recepire quanto previsto dall'art. 18-*bis* della direttiva europea, che chiede agli Stati di adottare misure necessarie affinché l'uso consapevole dei servizi forniti da una vittima di tratta costituisca reato, si è introdotta la nuova fattispecie di reato di cui all'art. 601.1. c.p. estendendone l'applicazione anche alle persone giuridiche mediante la modifica del d.lgs. 231 dell'8 giugno 2001.

2.1. L'ampliamento delle condotte di sfruttamento negli artt. 600 e 601 c.p. e l'aggravante relativa all'uso delle tecnologie

La formulazione del reato di tratta di esseri umani disciplinato dall'art. 601 del codice penale – e parallelamente del reato di riduzione o mantenimento in schiavitù di cui all'art. 600 c.p. – si è evoluta nel tempo, anche nella definizione della condotta dell'autore del reato, grazie al recepimento delle disposizioni internazionali[16]. In particolare già il d.lgs. 24/14

14. L'approccio incentrato sulla vittima costituisce oggi un principio ampiamente riconosciuto nel diritto internazionale dei diritti umani. Con riferimento alla tratta, è stato riconosciuto, seppur non esplicitamente, sin dalla Convenzione sulla lotta contro la tratta del Consiglio d'Europa del 2005 che ha stabilito chiaramente che la protezione e l'assistenza alle vittime sono obiettivi primari nella lotta alla tratta e trova fondamento nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che, a partire dalla sentenza *Rantsev contro Cipro e Russia* del 2020 (ricorso n. 25965/04) ha progressivamente ampliato il contenuto degli obblighi positivi gravanti sugli Stati in materia di prevenzione, identificazione e tutela delle persone trafficate. Le principali decisioni sul tema della Corte europea dei diritti dell'uomo sono rintracciabili nella Factsheet – *Trafficking on Human beings*, aggiornata al mese di ottobre 2024 (https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_trafficking_eng). Il principio è richiamato ampiamente dalla direttiva 2024/1712/UE. Altrettanto il d.lgs. 115/26 ha introdotto tale principio nella norma di fonte primaria, modificando l'art. 18 comma 3-*bis* del d.lgs. 286/98.

15. GRETA, *15th General Report,* Aprile 2026, cit. - OSCE, *Policy Action to address technology-facilitated trafficking in human beings*, 24 ottobre 2024 (https://cthb.osce.org/cthb/579190).

16. G. Gatta, *La tratta di persone tra diritto internazionale ed evoluzione del diritto penale interno*, in *Sistema Penale*, 2021. C.F. Grosso, T. Padovani, A. Pagliaro, *Trattato di diritto penale. Reati contro la persona, tomo III*, Milano, Giuffrè editore 2018.

aveva tipizzato in modo dettagliato i singoli comportamenti della filiera criminale, aveva ampliato i mezzi coercitivi, introducendo l'approfittamento di una situazione di vulnerabilità ed esteso ad ulteriori forme di sfruttamento in cui possono perpetrarsi i sopradetti reati, includendo, come richiesto dall'Unione europea, lo sfruttamento delle attività illecite e il prelievo di organi.

Il nuovo decreto, così come richiesto dalla direttiva europea[17], introduce ulteriori modifiche: negli artt. 600 e 601 c.p. la costrizione a prestazioni "lavorative o sessuali" è estesa espressamente alla realizzazione di immagini, video o materiale analogo di natura sessuale, e l'elenco delle condotte di sfruttamento è integrato con la maternità surrogata, il matrimonio forzato e l'adozione illegale. Il quadro sanzionatorio resta invariato: reclusione da otto a venti anni per entrambe le fattispecie.

Deve osservarsi che tutte e tre le condotte erano già penalmente rilevanti in forza di norme speciali e che la novità risiede nel fatto che, in questo caso, esse costituiscono l'ambito dello sfruttamento perpetrato da terzi. Sarà dunque da verificare il rapporto tra le fattispecie giuridiche e se l'innesto di tali forme di sfruttamento nelle fattispecie di riduzione o mantenimento in schiavitù e tratta determinerà effetti significativi non solo da un punto di vista quantitativo, ma anche nell'ottica di un contrasto a tali fenomeni più efficace e soprattutto di tutela delle vittime.

Quanto al matrimonio forzato, il legislatore, nella prospettiva di trasporre l'art. 37 della Convenzione di Istanbul[18], aveva già introdotto, con la l. 69/2019, l'art. 558-*bis* c.p.[19]. Sino ad oggi, la giurisprudenza aveva effettivamente affrontato il tema del rapporto con l'art. 600 c.p.[20], ritenendo che le due fattispecie penali potessero concorrere. L'inserimento del matrimonio forzato tra le forme di sfruttamento degli artt. 600 e 601 c.p. interviene proprio su questo punto: la condotta di costrizione al matrimonio, quando si accompagni a uno stato di soggezione continuativa e a una finalità di sfruttamento, potrà essere attratta nella fattispecie più grave, punita con la reclusione da otto a venti anni. Spetterà alla giurisprudenza individuare il confine tra le due fattispecie, verosimilmente incentrato sullo stato di soggezione continuativa e sullo scopo dello sfruttamento nonché, per quel che attiene la tratta di esseri umani, sulla condotta volta a "muovere" la vittima da un luogo ad un altro.

Quanto all'adozione illegale, la nuova fattispecie dovrà applicarsi tenuto conto delle norme già vigenti, in particolare l'art. 71, comma 1 della l. 184/1983, che punisce chiunque,

17. L'art. 1 della direttiva 2024/1712 introduce modifiche all'art. 2 della direttiva 2011/36 prevedendo, tra le forme di sfruttamento in cui può esplicarsi la tratta, lo sfruttamento della maternità surrogata, del matrimonio forzato o dell'adozione illegale. Inoltre si modifica l'art. 4 par. 3 della medesima direttiva prevedendo, tra le circostanze aggravanti, «il fatto che l'autore del reato abbia agevolato o si sia reso responsabile, mediante tecnologie dell'informazione e della comunicazione, della diffusione di immagini, video o materiale analogo di natura sessuale relativo alla vittima».

18. Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, ratificata dall'Italia con legge n. 27.6.2013 n. 77. Il matrimonio forzato è annoverato, dalla Convenzione, tra i delitti espressione di violenza di genere.

19. L'art. 558-*bis* c.p. punisce con la reclusione da uno a cinque anni chi costringe con violenza o minaccia una persona a contrarre matrimonio o unione civile, nonché chi la induce a farlo approfittando delle condizioni di vulnerabilità, inferiorità psichica o necessità, con aggravanti per le vittime minorenni e applicabilità ai fatti commessi all'estero. Per un'analisi del reato previsto dalla norma si veda, tra gli altri A. Sbarro, *Il delitto di costrizione o induzione al matrimonio ex art- 558-bis c.p. Alcune riflessioni critiche* in *La Legislazione penale*, 2022.

20. In particolare si veda Cassazione penale, sez. V, con la sentenza n. 30538/2021. La Corte affermando che non ricorrendo successione di leggi penali nel tempo tra il delitto di riduzione in schiavitù e quello di costrizione o induzione al matrimonio di cui all'art. 588-*bis* c.p., introdotto dall'art. 7 legge 19 luglio 2019 n. 69, non sussiste coincidenza strutturale tra le due fattispecie con la conseguenza che i due reati possono concorrere.

in violazione delle norme in materia di adozione, affidi a terzi con carattere definitivo un minore ovvero lo avvii all'estero perché sia definitivamente affidato[21].

Anche in questo caso la nuova fattispecie penale ha analogie con quella contenuta nella legge sulle adozioni, ma sembra fornire maggior rilievo all'aspetto della "mercificazione", in una logica di domanda e offerta che la norma speciale della l. 184/1983 non era in grado di attrarre del tutto per come era formulata[22]. Anche qui il rapporto tra le fattispecie si pone in termini di concorso, e la distinzione sarà probabilmente affidata all'accertamento della finalità di profitto e dell'elemento soggettivo.

Quanto alla maternità surrogata, il divieto è già sancito dall'art. 12, comma 6, l. 40/2004, che punisce chiunque, in qualsiasi forma, realizzi, organizzi o pubblicizzi la commercializzazione di gameti o di embrioni o la surrogazione di maternità[23]. La l. 169/2024 ne ha esteso la punibilità ai fatti commessi all'estero dal cittadino italiano, configurando un reato a vocazione universale.

L'inserimento della maternità surrogata tra le forme di sfruttamento degli artt. 600 e 601 c.p. sembra dunque avere lo scopo di ricondurre ai reati di riduzione o mantenimento in schiavitù e tratta quelle condotte che implichino la costrizione o induzione della donna, con l'utilizzo dei mezzi coercitivi previsti dalle norme stesse, a fungere da madre surrogata.

In definitiva, l'innesto di condotte già incriminate da norme speciali nelle fattispecie generali di schiavitù e tratta impone di tracciare con precisione il confine tra la fattispecie "semplice" e quella finalizzata allo sfruttamento delle singole condotte. Il rischio, in particolare per la maternità surrogata, di un effetto di sovra-incriminazione richiede un accertamento rigoroso di tale elemento.

Per quanto riguarda l'uso delle tecnologie, il legislatore non si è limitato ad inserire la condotta prevista dalla direttiva europea nella norma relativa alle aggravanti – l'art. 602-*ter* c.p., comunque modificato – ma ha previsto tale specifica anche negli artt. 600 e 601 c.p., quale specifica modalità in cui può estrinsecarsi lo sfruttamento sessuale.

L'attenzione a tale nuovo modus operandi è sicuramente da apprezzarsi, sebbene sarebbe stato ancor più utile estendere la sanzione a tutte le condotte connesse alla tratta di persone che utilizzano i mezzi digitali e dunque il reclutamento attraverso internet o social media, nonché forme di sfruttamento, non solo sessuale, che sono perpetrate attraverso l'uso delle tecnologie.

È pur vero che la stessa direttiva ha limitato tale previsione allo sfruttamento sessuale, nonostante, in prima battuta, la Commissione europea avesse presentato una proposta più ampia, che comprendeva, nella definizione di tratta, contenuta nell'art. 2, atti commessi

21. La giurisprudenza di legittimità ha chiarito che il reato non richiede né una procedura formale di adozione né un corrispettivo per chi affida il minore, essendo il compenso previsto solo come condizione di punibilità per chi lo riceve (Cass. pen., sez. VI, 20.12.2018, n. 2173).

22. La Corte di cassazione aveva già affrontato il tema della differenza tra l'art. 71 l. 184/83 e l'art. 600 c.p., ritenendo che «non integra il delitto di riduzione in schiavitù la condotta di chi concorra – come venditore, acquirente o intermediario – nella compravendita di un essere umano (nella specie: un minore di circa dieci anni), al fine del suo inserimento come figlio nel nucleo familiare degli acquirenti, non essendo configurabile, in tal caso, l'esercizio di un potere corrispondente al diritto di proprietà, che, implicando la reificazione della vittima, ne comporta *ex se lo* sfruttamento, trattandosi invece di una condotta finalizzata all'inserimento della stessa vittima in una famiglia *uti filius*» (Cassazione penale, sez V, sentenza 14.7.2015 n. 1797).

23. La giurisprudenza penale ha precisato che il reato comprende le condotte antecedenti ed eziologicamente collegate alla surrogazione, che si perfeziona con la nascita a gestazione terminata (Cass. pen., sez. III, n. 5198/2020).

«mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione», con ciò sanzionando qualunque tipo di condotta che contemplasse l'uso di tecnologia digitale[24].

D'altra parte, i considerando 8 e 9 della direttiva stessa, nel dar conto delle evoluzioni del fenomeno e del ricorso sempre più frequente delle organizzazioni criminali dell'uso della tecnologia per reclutare, pubblicizzare e sfruttare le vittime, chiariscono che già l'attuale quadro giuridico europeo include i reati commessi mediante l'uso delle tecnologie e riconducono tali considerazioni alla necessità che le autorità di contrasto migliorino le proprie competenze digitali e tengano il passo con gli sviluppi digitali.

Ma proprio in quanto la dimensione digitale non costituisce più soltanto uno strumento accessorio dell'attività criminale, rappresentandone frequentemente l'ambiente nel quale essa viene progettata, organizzata e realizzata, sarebbe stato utile inserire in primis nella direttiva e poi nella normativa nazionale previsioni più ampie, non riconducibili solo all'uso di immagini e allo sfruttamento sessuale, al fine di dare rilevanza penale alle ulteriori condotte e facilitare il riconoscimento di tali reati, anche ove il reclutamento o il controllo della vittima sia "virtuale": si pensi agli annunci ingannevoli online o tramite i social network o, ancora, al controllo esercitato attraverso gli algoritmi sulle persone impiegate nei servizi delle consegne a domicilio tramite piattaforme digitali (c.d. *delivery*).

2.2. Il nuovo reato di approfittamento della vittima di riduzione in schiavitù o di tratta

Un'altra novità in materia di diritto penale sostanziale è l'introduzione dell'art. 601.1 c.p., rubricato «Approfittamento della vittima di riduzione in schiavitù o di tratta». La disposizione punisce, salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque sfrutta le prestazioni di chi sa essere vittima dei reati di cui agli artt. 600 e 601 c.p., con la reclusione fino a tre anni e la multa da 500 a 3.000 euro.

La norma recepisce quello che, dalla formulazione della disposizione europea, costituisce un obbligo a carico degli Stati[25].

24. La Commissione, nella proposta di direttiva presentata a Bruxelles il 19.12.22, aveva proposto di inserire un nuovo articolo 2-*bis*, che indicasse esplicitamente che gli atti dolosi e i mezzi di cui all'articolo 2, paragrafo 1, nonché lo sfruttamento ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, comprendessero atti commessi mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Ciò avrebbe garantito che la dimensione online del reato fosse tenuta in considerazione per ogni elemento dei reati di tratta (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0732).

25. L'art. 18-*bis* della direttiva 2024/1712/UE impone – utilizzando il termine *shall* – agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché, in caso di dolo, l'uso di servizi forniti da una vittima del reato di cui all'art. 2 costituisca reato, a condizione che la vittima sia sfruttata per prestare tali servizi e che l'utilizzatore sia consapevole che chi presta il servizio è vittima del reato. Il considerando 26 della direttiva inquadra tale misura come risposta politica coerente per ridurre la domanda che alimenta tutte le forme di sfruttamento. Il tema – specie in relazione alla prostituzione – è stato oggetto di forte dibattito nei lavori preparatori della direttiva proprio per le diverse impostazioni nazionali sulla materia (l'approccio regolamentarista, abolizionista, proibizionista). In sede di negoziato della direttiva 2024/1712/UE si è dibattuto sull'opportunità di estendere la responsabilità penale dell'utilizzatore anche a ipotesi diverse dalla piena consapevolezza, per rendere più efficace la riduzione della domanda, ma tale proposta non è stata poi accolta nel testo finale. Per un'analisi approfondita delle posizioni durante la procedura di approvazione della direttiva si veda: *European Commission, Legislative Observatory* (https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2022/0426(COD).

Effettivamente il tema dello scoraggiamento della domanda è uno degli aspetti a cui tanto l'Unione europea quanto il Consiglio d'Europa ed anche OSCE, da tempo, attribuiscono una rilevanza centrale in un'ottica preventiva[26].

Ad una prima analisi, priva di pretese di esaustività, meritano attenzione sul piano interpretativo alcuni profili, che attengono anche alla disposizione europea.

In primo luogo, il perimetro oggettivo. La direttiva europea, al considerando 26, precisa che la criminalizzazione riguarda solo l'uso di servizi prestati nell'ambito dello sfruttamento, e non si applica ai clienti che acquistano prodotti fabbricati in condizioni di sfruttamento, perché non sono utilizzatori di un servizio. Tale delimitazione pone il tema delle filiere di beni materiali e della responsabilità degli enti. Il legislatore nazionale ha ritenuto di recepire la norma, sotto questo profilo, sanzionando la condotta che "sfrutta le prestazioni", dunque delimitando maggiormente il campo forse nella prospettiva di non spingersi verso una "criminalizzazione del cliente", tema a lungo dibattuto in particolare nell'ambito della società civile per quel che attiene lo sfruttamento sessuale[27].

In secondo luogo, il requisito soggettivo: la norma richiede che l'autore "sappia" che la persona è vittima di sfruttamento: il considerando 27 della direttiva demanda la nozione di consapevolezza al diritto nazionale e richiede che essa sia dedotta da circostanze oggettive e fattuali, quali le condizioni di vita e di lavoro del prestatore, tra cui i segni di controllo del trafficante sulla vittima, la scarsa conoscenza della lingua di quest'ultima, la condizione dei luoghi in cui il servizio è fornito.

La vaghezza di tali elementi, il cui accertamento si basa su una valutazione, appunto, deduttiva del giudice, è destinata a esporre l'applicazione della norma a criticità. L'elemento del dolo, in definitiva, sembra essere l'aspetto che comporterà maggiori problematiche interpretative e probatorie, andando a giocarsi su elementi indiziari di tipo oggettivo, con prospettive di contenzioso sul punto.

---

26. La riduzione della domanda è uno degli assi portanti della strategia europea contro la tratta 2021-25, insieme alla lotta al modello di business dei trafficanti, alla protezione delle vittime e al rafforzamento della cooperazione internazionale. L'Ufficio della coordinatrice anti-tratta dell'Unione Europea da tempo sollecita gli Stati ad introdurre norme sanzionatorie in capo a coloro che utilizzano i servizi delle vittime di tratta e monitora, nel contesto delle attività che svolge in virtù del suo mandato, tale aspetto con riferimento alle legislazioni nazionali. A riguardo si veda la quinta relazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 20 gennaio 2025 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0008). Anche il GRETA valuta sistematicamente, in ogni ciclo di monitoraggio, l'attuazione dell'art. 6 della Convenzione di Varsavia (misure per scoraggiare la domanda), dedicandovi una sezione specifica in ciascun Rapporto-Paese, pur mantenendo un approccio meno repressivo e valorizzando anche strumenti non penali (supply chain, appalti, campagne di sensibilizzazione). L'OSCE, attraverso l'Ufficio del Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta (OSR/CTHB), considera la riduzione della domanda un pilastro imprescindibile della prevenzione, data la natura essenzialmente economica del crimine: poiché la tratta è, nella sua essenza, un crimine a movente finanziario, ridurre la domanda di servizi e beni frutto di sfruttamento è quindi cruciale per eliminare il movente di profitto che guida i trafficanti. A tal riguardo si veda: OSCE, *Discouraging the demand that fosters trafficking for the purpose of sexual exploitation*, Occasional Paper No. 11, 2021 (https://cthb.osce.org/cthb/489388).

27. Il tema delle sanzioni ai clienti del mercato sessuale è fonte di dibattito da molti anni, tanto nella comunità internazionale quanto in Italia, dove si contrappongono posizioni divergenti, tra chi ritiene che tale soluzione ridurrebbe drasticamente lo sfruttamento della prostituzione e, dall'altra parte chi, al di là delle posizioni relative alla libera determinazione delle sex workers, teme che questo produrrebbe conseguenze negative per le vittime di sfruttamento, in quanto sarebbero ulteriormente spostate in luoghi chiusi non accessibili né alle forze dell'ordine né agli operatori sociali che realizzano gli interventi di contatto in strada. Negli anni diverse Amministrazioni comunali hanno sperimentato ordinanze e programmi locali di contrasto ai clienti, mediante sanzioni amministrative o pattugliamenti nelle zone di prostituzione di strada.

Si pone, infine, il rapporto con le fattispecie principali. La clausola di sussidiarietà fa dell'art. 601.1 c.p. una fattispecie eventualmente sussidiaria: quando l'utilizzatore coincida con l'autore della tratta o della riduzione in schiavitù, troverà applicazione la fattispecie più grave. La norma è, in questo senso, uno strumento di chiusura del sistema, destinato a operare nei casi in cui l'approfittamento non sia riconducibile alla catena della tratta.

Sul versante della responsabilità da reato delle persone giuridiche, l'art. 13 del decreto modifica l'art. 25-*quinquies* del d.lgs. 231/2001, dedicato ai delitti contro la personalità individuale, inserendo il nuovo reato di cui all'art. 601.1 c.p. tra i reati presupposto. Per la violazione è prevista la sanzione pecuniaria da cento a seicento quote, cui si aggiungono le sanzioni interdittive di cui all'art. 9, comma 2, del d.lgs. 231/2001, applicabili per una durata non inferiore a sei mesi.

L'inserimento dell'art. 601.1 c.p. nel catalogo dei reati previsti dal d.lgs. 231/01 introduce un'area di rischio inedita rispetto alla preesistente configurazione dell'art. 25-*quinquies*: l'ente non è responsabile solo se organizza o partecipa alla tratta, ma deve garantire che i servizi e le forniture di cui si avvale non provengano da situazioni di sfruttamento, valorizzando il requisito della consapevolezza e imponendo adeguati presidi informativi e di controllo sulla catena di fornitura. Il rischio è particolarmente elevato nei comparti ad alta intensità di manodopera vulnerabile, come agricoltura, edilizia, logistica, manifatturiero, ristorazione e servizi alla persona.

Nel prossimo futuro si porranno sicuramente questioni interpretative della norma, in particolare con riferimento allo sfruttamento lavorativo. Ciò che sembra di poter dire sin d'ora è che la lotta al fenomeno dello sfruttamento sessuale e lavorativo deve necessariamente passare per misure di prevenzione che contemplino campagne di sensibilizzazione, informative ai lavoratori, promozione dei diritti anche attraverso le organizzazioni sindacali e sviluppo del lavoro agricolo di qualità.

Norme sanzionatorie potranno avere un reale effetto deterrente solo se accompagnate dal rafforzamento di una cultura che responsabilizza imprese e datori di lavoro rispetto alla necessità di conoscere il fenomeno e prevenirlo, attraverso meccanismi trasparenti e sistemi efficaci di monitoraggio.

3. La centralità della vittima nella riforma

La copiosità delle modifiche introdotte nelle norme non penalistiche dalla novella, tanto per quanto attiene le tutele dei minori e l'accesso all'indennizzo, quanto con riferimento all'impianto del sistema anti-tratta nella sua complessità, ivi comprese le misure non legislative ivi disciplinate, evidenziano la volontà del legislatore di consolidare un modello di protezione fondato sulla centralità della persona e su una *governance* strutturata, capace di garantire rimedi effettivi alle conseguenze dello sfruttamento. Tale impostazione, come già detto, si colloca nel solco dell'evoluzione del diritto internazionale dei diritti umani e delle indicazioni formulate dagli organismi di monitoraggio europei[28].

Le norme introdotte dal d.lgs. 115/26 rafforzano le misure di tutela delle vittime, modificando le disposizioni previgenti con riferimento a target specifici – la tutela dei minori, ma anche, nell'art. 18 il riferimento alle specificità di genere e delle persone con disabilità – e migliorando, seppur con alcuni limiti, alcuni istituti che favoriscono l'inclusione sociale delle persone che vivono esperienze di tratta.

28. Si veda nota 12.

3.1. Le nuove misure di tutela dei minori vittime di tratta

Con riferimento ai minori, il nuovo art. 4 del d.lgs. 24/14, nell'ottica di recepire l'art. 14 della direttiva 2011/36/UE, come rivista dalla direttiva 2024/1712/UE, modifica l'art. 13 comma 2 della l. 228/03, mediante una riscrittura della norma, al fine di intervenire su alcuni aspetti relativi all'accoglienza e assistenza dei minori vittime di tratta e di grave sfruttamento[29].

Il comma 2 dell'art. 13 della l. 228/03, dedicato alla tutela delle vittime di tratta straniere, era già stato oggetto di integrazione con la legge 47/17 che, aggiungendo un secondo periodo alla norma, aveva introdotto l'obbligo di inserire i minori stranieri non accompagnati in programmi di assistenza specifici e di garantirne l'assistenza anche oltre il compimento della maggiore età.

La norma, dunque, aveva già introdotto una previsione di notevole rilevanza, riconoscendo la necessità di tutele specificamente attagliate alle esigenze delle persone minorenni, nell'ambito degli interventi erogati dai progetti che realizzano il programma unico di cui all'art. 18 d.lgs. 286/98.

L'intervento normativo rafforza ulteriormente tali tutele, in primo luogo sottolineando la necessità di un coordinamento tra i servizi sociali degli enti locali, per mandato preposti alla presa in carico dei minori, e gli enti che realizzano il programma unico e prevedendo progetti individualizzati di integrazione e soluzioni di lungo periodo.

La riformulazione attribuisce autorevolezza, in una norma di fonte primaria, ad una buona prassi già operativa in molti territori, che vede una costante sinergia tra i progetti anti-tratta – in alcuni casi implementati proprio da enti locali – e gli assistenti sociali che operano nell'area tutela minori.

Tale prassi pare più che mai oggi opportuna a fronte della necessità di migliorare la capacità di identificare le vittime di tratta tra i minori stranieri non accompagnati e dunque di garantire loro le tutele specifiche. Infatti, nonostante a livello internazionale si registri una crescita esponenziale dei minori identificati come vittime di tratta[30] ed anche in Italia gli operatori del settore abbiano iniziato ad osservare ricorrenti indicatori di tratta e sfruttamento, per quel che riguarda ragazzi e ragazze che giungono soli sul territorio nazionale, il numero di coloro che sono intercettati dal sistema anti-tratta non è particolarmente elevato[31]. Sarà pertanto utile dare impulso ad un coordinamento

29. Il rafforzamento delle misure di tutela per i minori vittime di tratta era stato richiesto anche dal GRETA che, nel terzo Rapporto di valutazione sull'Italia, aveva sottolineato la persistente difficoltà nell'identificazione precoce dei minori vittime, nonché la necessità di rafforzare le misure di protezione specializzata e di prevenire i fenomeni di allontanamento dalle strutture di accoglienza. Tali osservazioni sono state successivamente riprese dal Comitato delle Parti nelle raccomandazioni adottate nel giugno 2024, che invitano espressamente l'Italia a migliorare i meccanismi di individuazione e presa in carico dei minori vulnerabili. Su questo tema si veda anche la decisione della Corte EDU, *V.C.L. and A.N. v. United Kingdom*, 16 febbraio 2021 (https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-207927%22]}).

30. In base ai dati forniti dall'Organizzazione internazionale delle migrazioni e dall'Organizzazione internazionale del lavoro, nel mondo 1,69 milioni di minori sono coinvolti nello sfruttamento sessuale, 1,31 milioni nello sfruttamento lavorativo e nelle attività illecite e 320mila in forme di costrizione come lavoro forzato per i detenuti o i dissidenti politici, o gli appartenenti a minoranze etniche o religiose perseguitate dallo Stato. OIM, OIL, *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage.*

31. In base all'ultimo Rapporto del Numero verde nazionale anti-tratta risulta che nel 2025 i minori incontrati per una prima valutazione dagli operatori sono stati circa il 5% e che quelli assistiti rappresentino il 2,3%, quasi ugualmente distribuiti tra maschi e femmine.

sistematico con i servizi dedicati ai minori soli sui territori[32], affinché siano attivati meccanismi di *referral* ad opera degli stessi assistenti sociali o del personale dei centri di accoglienza dedicati[33].

Un altro elemento di rilievo nella norma è l'introduzione del divieto di collocamento dei minori vittime di tratta nei centri per richiedenti protezione internazionale adulti. Tale previsione consente di non applicare, in questi casi, la norma di cui all'art. 19 comma 3-*bis* del d.lgs. 142/15, introdotta dal d.l. 133/23, convertito in l. 176/23[34] e conseguentemente di garantire ai minori con tale specifica vulnerabilità un contesto di accoglienza più adeguato.

Resta il tema del numero estremamente esiguo di strutture dedicate a minori gestite da enti che realizzano il programma unico, limite riconducibile in parte ad un aspetto di ripartizione di competenze ed in parte ad un problema di risorse.

A fronte di tali limiti sarà utile rafforzare la collaborazione tra il sistema anti-tratta, i servizi sociali e il sistema SAI, preposto, in virtù di quanto stabilito dallo stesso art. 19 d.lgs. 142/15, all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale.

Inoltre è necessario attendere le norme che saranno adottate in linea generale per i minori stranieri non accompagnati nell'ambito della complessiva revisione della normativa vigente in seguito all'entrata in vigore del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo[35]. Ad oggi il decreto-legge n. 100 del 12 giugno 2026[36] non interviene espressamente sull'art. 19 del d.lgs. 142/15 ma è suscettibile di avere un impatto indiretto, tanto per quel che attiene le procedure di rilevazione delle vulnerabilità nell'individuazione di indicatori di tratta quanto per le procedure relative all'accertamento dell'età che, in base a quanto disposto dall'art. 4 del d.lgs. 24/14, devono essere multidisciplinari e rispettose di quanto disposto con apposito decreto[37].

32. Specifiche procedure per la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati, ivi compresi coloro che sono vittime di tratta, sono contenute anche nel *Vademecum operativo per la presa in carico e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, sviluppato dal Ministero dell'interno (Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione) e aggiornato nel 2025, con il supporto dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), e la collaborazione di Dipartimento di pubblica sicurezza, Ministero del lavoro e delle politiche sociali (Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione), Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio, Servizio centrale del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI), Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF) (https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2025-10/vademecum_operativo_per_la_presa_in_carico_e_laccoglienza_msna_rev_2025.pdf).

33. In tale prospettiva si inserisce il Protocollo d'intesa tra il Dipartimento per le pari opportunità ed il Consiglio nazionale degli assistenti sociali, siglato nel 2025. Il Protocollo promuove una collaborazione a livello centrale volta allo svolgimento di attività finalizzate alla promozione di buone prassi e procedure condivise a livello locale per la corretta e tempestiva identificazione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento, oltre che iniziative formative e di sensibilizzazione e informazione sul tema (https://cnoas.org/protocolli/).

34. Il decreto legge 5 ottobre 2023, n. 133**,** convertito nella legge 1 dicembre 2023, n. 176, ha modificato l'art. 19 del d.lgs. 142/15, prevedendo che, in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, qualora l'accoglienza non possa essere assicurata nei Centri dedicati e nelle strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati, il prefetto dispone la provvisoria accoglienza del minore di età non inferiore a sedici anni in una sezione dedicata dei Centri di accoglienza straordinaria destinati agli adulti, per un periodo massimo di 90 giorni prorogabile per ulteriori 60.

35. E. Rozzi, *Minori stranieri non accompagnati: tra persistenti violazioni dei diritti e nuovi rischi all'orizzonte*, in IDOS, Dossier statistico immigrazione, 2025, p. 166, ottobre 2025.

36. Decreto legge 12 giugno 2026 n. 100 convertito in legge 7 agosto 2026 n. 145.

37. D.p.c.m. 10 novembre 2016 n. 234.

Una valutazione circa l'esaustività delle modifiche introdotte in materia di minori, ai fini di una trasposizione completa dell'articolo 14 della direttiva europea, deve passare infine dall'analisi della normativa vigente anche per quanto attiene al tema dei tutori: il paragrafo 2 della disposizione europea, infatti, chiede agli Stati di prevedere la nomina di un tutore non appena il minore vittima di tratta è identificato dalle autorità, anche quando, pur se accompagnato, vi sia un conflitto di interessi con l'esercente la rappresentanza legale. Tale norma sembra voler tutelare i minori vittime di tratta che raggiungono l'Italia soli, affidandosi a trafficanti o comunque ad adulti che si presentano quali genitori o esercenti la rappresentanza legale. Sotto questo profilo, la relazione illustrativa del d.lgs. 115/26 ha evidenziato che «l'ordinamento nazionale già contempla strumenti idonei ad assicurare la rappresentanza legale del minore e la salvaguardia del suo superiore interesse». Effettivamente tale rilievo appare rispondere all'attuale contesto normativo ed è auspicabile che norme ancor più tutelanti saranno inserite nell'ambito del complessivo recepimento del Patto UE sulla migrazione e asilo, il quale peraltro indica la necessità di rappresentanti legali dei minori soli sin dal loro primo arrivo in frontiera[38].

3.2. Il principio di non punibilità

La direttiva 2024/1712/UE ripropone, così come la precedente del 2011, l'obbligo per gli Stati di adottare misure necessarie, conformemente ai principi fondamentali dei propri ordinamenti giuridici, per conferire alle autorità competenti il potere di non perseguire né imporre sanzioni penali alle vittime di tratta coinvolte in attività criminali o illecite che sono state costrette a compiere come diretta conseguenza della loro condizione di assoggettamento[39].

È noto come le organizzazioni criminali impieghino frequentemente le vittime per la commissione di reati collegati alle attività di tratta, quali reati contro il patrimonio, attività di spaccio o altre condotte funzionali al mantenimento del controllo esercitato dal gruppo criminale. In tali situazioni, la mancata identificazione della vittima rischia di trasformare il sistema penale in un ulteriore fattore di vulnerabilità.

Il principio di non punibilità, espressione dell'approccio incentrato sulla vittima nella lotta alla tratta di esseri umani, si inserisce in un percorso evolutivo che trova le proprie radici nel diritto internazionale e che ha progressivamente acquisito un ruolo centrale nelle politiche europee di contrasto alla tratta. L'idea di fondo è che la persona assoggettata a sfruttamento non possa essere considerata alla stregua di un autore pienamente libero e responsabile delle condotte poste in essere sotto la pressione delle organizzazioni criminali[40].

38. Il disegno di legge S. 1869 (Disposizioni in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché disposizioni per l'attuazione del Patto UE sulla migrazione e l'asilo) contenente i criteri di delega per il recepimento dei regolamenti e della direttiva europea che compongono il Patto UE, è stato presentato in Senato il 14 aprile 2026 ed è attualmente in fase di esame delle Commissioni.

39. La direttiva 2024/1712/UE ha modificato il testo dell'art. 8 della precedente introducendo un riferimento, oltre che alle attività criminali, anche alle attività illecite, chiarendo, nel considerando 14, come tale estensione sia mirata a tutelare le vittime dalle sanzioni, anche amministrative o pecuniarie che derivano da atti non criminali ma che costituiscono comunque un illecito.

40. M.G. Giammarinaro, *The Non-Punishment Principle in Human Trafficking Cases*, 2021. D. Mancini, *Il principio di non punibilità delle vittime di tratta. Sfida per l'effettività dei diritti e logica dell'intervento penale*, in questa *Rivista*, n. 2.2022. S. Fachile e O. Curzi, *Sulla non punibilità delle persone sopravvissute a tratta per le attività illecite commesse a causa e*

Il principio è stato sancito anche dall'art. 26 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani[41].

La necessità di introdurre norme specifiche che dessero attuazione a tale principio è stata evidenziata dagli organismi internazionali[42] e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che, nel caso *V.C.L. e A.N. c. Regno Unito*, ha stabilito che la mancata considerazione della condizione di vittima di tratta nel procedimento penale può integrare una violazione degli obblighi derivanti dall'art. 4 CEDU[43].

L'Italia, anche in sede di recepimento della direttiva del 2011, non aveva inserito una disposizione specifica. Piuttosto, nella prassi giudiziaria si è ricorsi all'applicazione dell'articolo 54 del codice penale[44], talvolta anche richiamando espressamente il principio di carattere internazionale. In particolare, la Corte di cassazione, nella sentenza 2319/24, ha per la prima volta riconosciuto l'obbligo del giudice di interpretare l'art. 54 c.p. in maniera conforme alla lettera e alla ratio degli obblighi internazionali costituiti tra i quali anche quelli derivanti dall'art. 26 della Convenzione del Consiglio d'Europa[45].

Tuttavia l'assenza di una norma specifica non consente di fugare definitivamente il rischio di un'applicazione parziale di tale principio. Conferma è data dal fatto che, nel caso menzionato, la suprema Corte limita l'applicabilità di tale principio a casi specifici, deducendo che «una persona in condizione di vulnerabilità può invocare lo stato di necessità

---

nell'ambito della vicenda di trafficking esperita: spunti e riflessioni sull'applicazione del principio nell'ordinamento italiano in *Donne straniere, diritti umani questioni di genere. Riflessioni su legislazioni e prassi*, a cura di Anna Brambilla, Paola Degani, Marco Paggi, Nazzarena Zorzella, 2022.

41. L'art. 26 della Convenzione sulla lotta alla tratta degli esseri umani del Consiglio d'Europa dispone che «Ciascuna delle Parti stabilisce, in conformità con i principi fondamentali del proprio sistema giuridico nazionale, la possibilità di non comminare sanzioni penali alle vittime che sono state coinvolte nelle attività illecite, quando ne siano state costrette».

42. Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, *Implementation of the non-punishment principle*, UN A/HRC/47/34, 2021. GRETA, *Guidance Note on the Non-Punishment Principle*, 2020; OSCE, *Policy and Legislative Recommendations towards the Effective Implementation of the Non-Punishment Provision*, 2021.

43. Nella sentenza 16 febbraio 2021 V.*C.L. e A.N. contro Regno Unito*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha per la prima volta stabilito che l'incriminazione delle vittime di tratta, per i reati commessi in conseguenza del loro sfruttamento, in certe circostanze, può essere in contrasto con il dovere dello Stato di adottare misure operative per proteggerle, comportando pertanto una violazione dell'art. 4 della Convenzione (cfr. par. 157-161). Conseguentemente lo Stato viola l'obbligo di adottare le misure di protezione necessarie in favore delle vittime di tratta, laddove persegue penalmente una persona, pur in presenza di fondati motivi di ritenere che sia stata vittima di tratta. Corte EDU, *V.C.L. and A.N. v. United Kingdom*, 16 febbraio 2021 (https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-207927%22]}). Sulla decisione della Corte si veda F. Fullone, *Un ulteriore passo nella tutela delle vittime di tratta. La Corte europea dei diritti umani si è espressa sulla cd. "non punishment clause" in relazione agli obblighi positivi imposti dall'art. 4 Cedu. Note a margine Corte Edu, V.C.L. e A.N. c. Regno Unito* in *Osservatorio violenza sulle donne*, 2021 (https://ovd.unimi.it/wp-content/uploads/sites/3/2021/05/Fullone OVD.pdf). M. Durante, *La non punibilità delle vittime di tratta. La prima pronuncia della Corte Europea dei diritti dell'uomo sulla posizione giudiziaria della vittima ai sensi dell'art. 4 CEDU*, in *Giustizia Insieme*, 2021.

44. L'art. 54 c.p. disciplina lo «stato di necessità», prevedendo che non sia punibile chi «ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé od altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato, né altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo». Il comma 3 prevede l'applicabilità della scriminante anche ove lo stato di necessità è determinato dall'altrui minaccia.

45. La prima importante pronuncia su questo aspetto è quella della Corte di cassazione sez. VI penale n. 2319 del 18.1.2024, in un procedimento che vedeva imputata una donna per traffico di sostanze stupefacenti, nell'ambito del quale era emerso che la stessa fosse vittima di tratta. La Corte ha riconosciuto l'obbligo del giudice di interpretare l'art. 54 c.p. «in maniera conforme alla lettera e alla *ratio* degli obblighi internazionali costituiti» tra i quali, si deduce, anche quelli derivanti dall'art. 26 della Convenzione del Consiglio d'Europa. Successivamente con la sentenza 13 maggio 2025 n. 21876, la Corte ha ribadito la propria giurisprudenza, affermando che l'art. 54 c.p. è l'unico strumento che può considerarsi attuativo del principio di non punibilità delle vittime di tratta, se interpretato alla luce dei dettami sovranazionali.

quando sia vittima di tratta, asservita ai capi di organizzazioni criminali (...) non potendosi sottrarre in alcun modo alla situazione di pericolo». In particolare la Corte fornisce un'interpretazione conforme dell'art. 54, soffermandosi, in ottica scriminante, sull'opera di bilanciamento tra beni-interessi, laddove richiede che tale bilanciamento deve, per le vittime di tratta, tenere in considerazione diversi aspetti quali: la tutela dei diritti umani inalienabili delle vittime, il divieto di vittimizzazione secondaria derivante da un processo penale non dovuto e l'interdizione ad esporre lo Stato ad una possibile violazione delle proprie responsabilità. La Corte ritiene che il comportamento complessivamente posto in essere da una vittima di tratta che abbia commesso un reato collegato alla propria situazione, deve necessariamente avvenire «alla luce della sua posizione di vulnerabilità», declinata, nel nostro ordinamento attraverso la previsione dell'art. 90-*quater* c.p.p.[46]

Peraltro nella prassi giurisprudenziale si sono verificati alcuni casi in cui il giudice non ha ritenuto di applicare l'art. 54 c.p. alle persone imputate, pur avendo valutato la loro esperienza di tratta, perché non ravvisava il «pericolo attuale di danno grave» [47]. Effettivamente la formulazione della norma non sempre consente un'agevole applicazione alle situazioni in cui si trovano le vittime di tratta, in quanto l'elemento del pericolo o «l'altrui minaccia» non sono sempre ravvisabili, soprattutto nei casi in cui la persona non subisca una costrizione evidente o comunque non riesca a riferire elementi utili per provare tale circostanza[48].

Per quanto sopra detto, una norma specifica consentirebbe sicuramente un'applicazione maggiormente rispondente alla ratio del principio di non punibilità ed in tal senso il governo italiano era stato invitato dal Consiglio d'Europa ad introdurre una norma specifica[49].

Eppure, anche in sede di recepimento della direttiva europea del 2024, la scelta è stata quella di ritenere il principio vigente proprio grazie alla scriminante dell'art. 54 c.p., di cui la giurisprudenza ha fornito un'interpretazione rispondente alle norme sovranazionali[50].

Di contro si è ritenuto di inserire un richiamo a tale principio nella norma relativa alla formazione della magistratura: l'art. 5 del d.lgs. 24/14, così come novellato dal 115/26, prevede infatti, al comma 2-*bis*, che, nella definizione delle linee programmatiche annualmente proposte dal Ministro della giustizia alla Scuola superiore della magistratura, debbano essere previste iniziative formative specificamente dedicate oltre che all'emersione dei reati ed al perseguimento delle condotte, «alla tutela dei diritti umani e alla tutela delle

46. E.N. La Rocca, *Sull'applicazione del principio di non punibilità alle vittime di tratta*, in *Quotidiano Giuridico*, 2024. S. Rodriguez-Lopez, *The non-punishment of human trafficking victims in Europe: A comparative perspective*, 2024. M. Jovanovic, *The principle of Non-Punishment of Victims of Trafficking in Human Beings: A Quest for Rationale and Practical Guidance*, in *Journal of Trafficking and Human Exploitation*, 2017.

47. Emblematica è una sentenza del Tribunale di Roma, seconda sezione penale, (sentenza n. 9874 del 24.4.2022) in cui il giudice ha ritenuto non sussistere la scriminante in virtù del fatto che l'imputata riteneva di essere vincolata ai propri sfruttatori dal rito ju-ju, dunque, ad avviso del giudicante, sulla base di «mere credenze religiose «*che nella vita reale non hanno alcun valore*».

48. B. Appignani, *Sulla non punibilità delle vittime di tratta coinvolte in attività illecite*, in *Sistema penale*, 2026.

49. Il Comitato delle Parti, nelle raccomandazioni del 21 giugno 2024 che hanno seguito il terzo Rapporto di valutazione del GRETA ha chiesto all'Italia di «*ensure compliance with Article 26 of the Convention on the principle non-punishment of victims of trafficking, in particular by: adopting a specific legal provision ensuring the non-punishment of victims of trafficking for their involvement in unlawful activities, including administrative offences, to the extent that they were compelled to do so, and regardless of their co-operation with law enforcement authorities*».

50. Nella relazione introduttiva al d.lgs. 115/26 infatti si riporta la non necessarietà dell'introduzione di una norma specifica, stante l'applicabilità ai casi di specie della generale clausola di salvaguardia cui all'articolo 54 del c.p. Si sottolinea come la giurisprudenza interna sia salda nel ritenere che la vittima del reato di cui all'art. 600 o 601 non sia punibile per le condotte di reato che sia stata costretta a commettere in ragione e in relazione diretta con la condizione di vittima di tratta.

vittime costrette a compiere atti illeciti in conseguenza diretta dei reati commessi in loro danno».

Effettivamente l'applicazione del principio di non punibilità passa anche dalla capacità del magistrato, inquirente e giudicante, di riconoscere gli indicatori di tratta nel contesto delle attività di indagini o nell'ambito di un procedimento penale in cui la persona sia imputata e dunque non appaia *prima facie* una vittima di una situazione di costrizione o assoggettamento.

Sebbene dunque il legislatore avrebbe potuto essere più ambizioso, la previsione relativa alla formazione della magistratura può avere notevoli potenzialità sotto il profilo della tutela delle persone coinvolte in tali situazioni.

La previsione effettivamente conferma la prospettiva che tende a privilegiare la protezione della persona rispetto a logiche esclusivamente repressive e contribuisce ad attribuire rilievo a tale principio attraverso l'adozione di misure volte al *capacity building* e dunque migliorando la capacità della magistratura inquirente e giudicante (ma anche delle forze dell'ordine) di identificare le vittime di tratta con riferimento a persone che siano indagate o imputate per reati comuni.

3.3. L'indennizzo statale per le vittime di tratta

Il tema dell'accesso al risarcimento dei danni subiti in conseguenza al reato di tratta è da tempo centrale negli strumenti di policy internazionali e nazionali[51].

La direttiva 2011/36 aveva già previsto l'obbligo per gli Stati membri di provvedere affinché le vittime della tratta di esseri umani avessero accesso ai sistemi vigenti di risarcimento delle vittime di reati dolosi violenti[52]. La direttiva del 2024 ha inserito un successivo periodo, prevedendo che gli Stati possano inoltre istituire un fondo nazionale al fine di risarcire le vittime[53].

L'Italia aveva già introdotto un sistema di risarcimento statale, prevedendo, all'art. 6 del d.lgs. n. 24 del 2014, la possibilità di accedere ad un indennizzo a carico dello Stato, pari a 1.500 euro, mediante il Fondo per le misure anti-tratta, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri[54].

Le criticità di tale previsione erano apparse subito evidenti: non soltanto l'importo previsto era estremamente esiguo, ma la procedura per ottenerlo risultava particolarmente complessa: l'ottenimento del beneficio risultava infatti subordinato a una serie di condizioni che riflettevano una concezione fortemente ancorata alla natura sussidiaria dell'intervento statale. In particolare, la vittima era tenuta a dimostrare, entro il termine di cinque anni, di

51. UN Special Rapporteur on Trafficking in Persons, *Access to Effective Remedies*, 2024; OSCE, *Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region*, 2021.

52. Art. 17 direttiva (UE) 2011/36.

53. La scelta del legislatore europeo di prevedere una mera facoltà a carico degli Stati membri e non un obbligo è stata oggetto di critiche della società civile. Tra queste si veda La Strada International, *Advancing access to compensation for victims of human trafficking*, Maggio 2026. (https://documentation.lastradainternational.org/lsidocs/3662-LSI_REPORT_Advancing%20Access%20to%20Compensation%20for%20Victims%20of%20Human%20Trafficking.pdf).

54. L'art. 6 del d.lgs. 24/14 ha inserito i commi 2-*bis* e seguenti all'articolo 12 della legge 11 agosto 2003, n. 228. Al Fondo possono accedere le vittime dei reati disciplinati dal comma 3 dell'art. 12, dunque i delitti previsti dagli articoli 416, sesto comma, 600, 601, 602 e 603-*bis* del codice penale e i proventi della confisca ordinata, per gli stessi delitti, ai sensi dell'articolo 12-s*exies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, in deroga alle disposizioni di cui ai commi 4-*bis* e 4-*ter* del medesimo articolo.

non aver potuto ottenere il risarcimento dall'autore del reato, anche attraverso l'esperimento delle procedure esecutive di natura civile.

L'applicazione problematica della norma, forse unitamente al numero esiguo di sentenze di condanna per i reati di tratta e riduzione in schiavitù, ha comportato un ricorso pressoché nullo a tale forma di risarcimento statale, con conseguenti rilievi degli organismi di monitoraggio[55].

La nuova formulazione dell'art. 6 appare orientata a superare tali limiti. La riforma rivede l'importo dell'indennizzo, oggi stabilito in misura non inferiore a euro 1.500 e non superiore a euro 10.000[56] e semplifica il procedimento di accesso all'indennizzo, eliminando alcuni degli adempimenti che maggiormente avevano limitato l'effettività dello strumento e riducendo gli oneri probatori gravanti sulla vittima.

In particolare si prevede che la vittima presenti al Dipartimento per le pari opportunità la domanda entro due anni – o entro 6 mesi nel caso di accesso da parte dell'autore del reato al patrocinio a spese dello Stato o quando lo stesso sia ignoto – dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna che ha riconosciuto il diritto al risarcimento del danno, ovvero dalla sentenza non definitiva al pagamento di una provvisionale o, ancora, nel caso di autore ignoto, dalla sentenza di archiviazione ai sensi dell'art. 415 c.p.p.[57] Viene abrogata la parte della norma che prevedeva il previo esperimento della procedura esecutiva in sede civile nei confronti della persona condannata, aspetto che era suscettibile di creare problemi stante la frequente irreperibilità o comunque la difficoltà di comprovare l'assenza di disponibilità economica del reo.

Sebbene l'indennizzo abbia una funzione sussidiaria rispetto al risarcimento da parte degli autori del reato, non può non rilevarsi come, sebbene aumentato, l'importo sia ancora esiguo, soprattutto comparandolo con quelli riconosciuti dalla normativa relativa all'indennizzo a carico dello Stato per le vittime di reati intenzionali violenti, anche con riguardo a reati simili quali quelli relativi alla violenza di genere[58].

D'altro canto è sicuramente da apprezzare la semplificazione della procedura per l'accesso a tale strumento di tutela delle vittime, aspetto che, è auspicabile, consentirà di rendere esercitabile il relativo diritto e dunque di garantire la funzione compensatoria per cui nasce.

4. Le modifiche all'art. 18 d.lgs. 286/98

Tra le innovazioni più significative introdotte dalla riforma, assume rilievo il rafforzamento delle misure di assistenza e protezione delle vittime di tratta, realizzato attraverso la modifica dell'art. 8 del d.lgs. n. 24 del 2014 e il contestuale intervento sull'art. 18 del d.lgs. 286/98.

55. GRETA, *Evaluation Report on Italy. Third evaluation round. Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*, 23 febbraio 2024.

56. L'art. 2-*ter* dell'art. 12 della l. 228/03, come modificato dall'art. 6 del d.lgs. 115/26 prevede che l'indennizzo sia riconosciuto, «nel rispetto delle disponibilità finanziarie del Fondo per le misure anti-tratta, nonché del numero di istanze pervenute, in misura non inferiore a euro 1.500 e non superiore a euro 10.000 per ciascuna vittima, detratte le somme erogate alle vittime, a qualunque titolo, da soggetti pubblici e privati e fatte salve le provvidenze in favore delle vittime di reato previste dalle altre disposizioni di legge se più favorevoli».

57. Art. 12 comma 2-*quater* l. 228/03.

58. Il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati intenzionali violenti è disciplinato dalla l. 7 luglio 2016 n. 122.

La novella persegue l'obiettivo di dare attuazione all'art. 11 della direttiva 2024/1712/UE, che, rispetto a quella del 2011, ha ulteriormente richiamato i principi che ad oggi sono divenuti centrali nelle politiche internazionali per la lotta alla tratta di esseri umani ed ha enfatizzato il focus sull'identificazione tempestiva delle vittime, sulla tutela anche alle vittime presunte, sui meccanismi di *referral* e sul sistema specializzato di assistenza.

Come noto, l'art. 18 è una norma centrale nell'architettura complessiva del sistema italiano anti-tratta, poiché ne rappresenta il cuore per quel che attiene la tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento, tanto per le misure di assistenza e accoglienza, quanto per il permesso di soggiorno per casi speciali, che storicamente costituisce lo strumento specificamente preposto alla loro tutela[59].

L'importanza dell'intervento emerge con particolare evidenza se si considera che la norma contenuta nell'art. 18 d.lgs. 286/98, nata oltre venticinque anni fa, ha subìto negli anni modesti interventi, resistendo, nel bene e nel male, alle numerose modifiche introdotte al Testo unico in materia di immigrazione e dunque rimanendo quasi immutata a fronte di un fenomeno che si trasformava profondamente e ad un contesto internazionale che, nel mentre, introduceva disposizioni e principi di rilievo.

Il modello delineato dall'art. 18 se da una parte è stato per lungo tempo considerato una delle esperienze più avanzate a livello europeo[60], dall'altra ha comportato nel tempo problematiche applicative a causa della sua formulazione che, peraltro, nel corso degli anni, è stata gradualmente sempre meno suscettibile di applicarsi alle situazioni individuali delle vittime: il riferimento alle norme penali, al pericolo «attuale e concreto», agli interventi dei servizi sociali, elementi tutti che fotografavano un fenomeno ed anche una modalità di intervento per la tutela delle vittime risalente alla fine degli anni novanta.

Nel mentre, sono intervenute nuove disposizioni internazionali ed europee e, conseguentemente, nel nostro ordinamento, modifiche normative dell'impianto penalistico[61] e delle misure di tutela delle vittime[62]; è inoltre profondamente mutato lo scenario, in particolare nel contesto dei flussi migratori misti e della c.d. crisi migratoria del 2014 e degli anni a seguire, con trasformazioni anche relative ai profili delle vittime, delle loro situazioni individuali e delle necessità di protezione e assistenza.

Se dunque, da una parte, tale istituto negli anni è stato progressivamente reinterpretato alla luce dell'evoluzione del diritto internazionale ed europeo in materia, valorizzando la centralità della vittima, dall'altra, complice anche un esponenziale maggiore ricorso alla protezione internazionale, si è assistito ad una drastica riduzione di domande e di rilascio di

59. Sul tema si vedano: F. Nicodemi, *Il sistema anti-tratta italiano compie vent'anni. L'evoluzione della normativa e delle misure di assistenza e protezione delle vittime di tratta alla luce delle trasformazioni del fenomeno. Le interconnessioni con il sistema della protezione internazionale*, in *Ius Migranti. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia* – a cura di M. Giovannetti e Nazzarena Zorzella, Milano, FrancoAngeli Editore, 2020. F. Nicodemi, *La tutela delle vittime di tratta di persone in Italia oggi. Riflessioni sulla capacità di risposta del sistema italiano alle vittime del trafficking rispetto alle evoluzioni del fenomeno*, in questa *Rivista*, n. 2.2015; M. Ferrero, *Prime note sulla normativa italiana per la protezione delle vittime di tratta e grave sfruttamento dopo l'attuazione della direttiva 2009/52/CE*, in *La lotta alla tratta di esseri umani fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, a cura di S. Forlati, Napoli, Jovene, 2013.

60. L'OSCE, nel manuale *Putting victims first. The social path to identification and assistance* cita l'Italia tra i Paesi portatori di un modello d'eccellenza poiché prevede la possibilità di fornire misure di tutela e protezione anche a prescindere dalla collaborazione della vittima con le autorità (https://cdn.osce.org/sites/default/files/f/documents/9/c/538452.pdf).

61. Gli artt. 600 e 601 c.p. erano stati oggetto di modifica dalla l. 228/03 e successivamente dal d.lgs. 24/14.

62. Il d.lgs. 24/14 ha recepito la direttiva 2011/36/UE, introducendo una serie di disposizioni di rilievo, in particolare per quel che attiene la tutela e protezione delle vittime; il d.lgs. 115/26, nell'ottica di trasporre la direttiva successiva, è andato a modificare il decreto del 2014.

tale titolo di soggiorno e conseguentemente si è invocata, da parte della dottrina, la necessità di modifiche della norma[63].

La riforma si colloca all'interno di questa traiettoria evolutiva e delle conseguenti istanze: le modifiche introdotte all'art. 8 del d.lgs. n. 24 del 2014, sebbene non esaustive, hanno aggiornato la norma, nella prospettiva di rivitalizzarla e di farla tornare ad essere maggiormente aderente ai bisogni delle vittime e dunque alle misure per la loro tutela.

È certamente auspicabile che tali, seppur limitate, modifiche conducano ad una graduale ripresa nell'applicazione dell'istituto, non soltanto nell'ottica della ratio originaria della norma – volta a perseguire contestualmente l'obiettivo di contrasto del crimine con quello della tutela delle vittime – ma anche per mantenere una ulteriore opzione percorribile per chi, avendo necessità di un titolo di soggiorno, non voglia o non possa, per assenza dei presupposti, richiedere la protezione internazionale.

4.1. Il permesso di soggiorno per casi speciali e le misure di assistenza

In primo luogo il legislatore è intervenuto per modificare l'art. 18 d.lgs. 286/98, al fine di consentire una revisione dei presupposti applicativi della stessa per quel che attiene il permesso di soggiorno.

Nel primo comma della norma si è esplicitato il richiamo al reato di tratta di persone – sebbene già il riferimento all'art. 380 c.p.p. consentisse di applicarla tanto al reato di cui all'art. 601 c.p. quanto a quello di cui all'art. 600 c.p. oltre che ad altre fattispecie penali – e si è modificato il riferimento agli interventi di natura sociale, introducendo il riferimento agli «enti che realizzano il programma unico di cui al comma 3-*bis*», con il verosimile proposito di rafforzare il ruolo degli enti anti-tratta, in particolare nel contesto della proposta per il permesso di soggiorno.

Con tale modifica, dunque, si aggiorna la terminologia, rendendola uniforme ed in linea con le modifiche introdotte già in precedenza[64] e si rende maggiormente esplicito quello che, nella prassi, viene definito il "doppio binario", disciplinato dal combinato disposto dall'art. 18 TUI e dall'art. 27 del regolamento di attuazione[65].

63. M. Giammarinaro e F. Nicodemi, *Un'ottica sociale e di diritti per contrastare lo sfruttamento: ipotesi di riforma delle norme del Testo unico sull'immigrazione*, in *Donne gravemente sfruttate - Il diritto di essere protagoniste - Rapporto Slaves no more*, 2022.

64. Il d.lgs. 24/24 ha introdotto il comma 3-*bis* dell'art. 18 disciplinando il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale, oggetto di ulteriore dettagliata disciplina con il d.p.c.m. 16 maggio 2016, «Definizione del Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale a favore degli stranieri e dei cittadini di cui al comma 6-*bis* dell'art. 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 dello stesso articolo 18». A norma dell'art. 3 del d.p.c.m. il Programma unico può essere realizzato dalle regioni e province autonome, dai comuni, città metropolitane, comunità montane, unioni di comuni e loro consorzi e da soggetti privati convenzionati iscritti nell'apposita sezione del registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati di cui all'art. 52, comma 1 lett. b) d.p.r. 394/99. Ad oggi i progetti che realizzano il Programma unico, finanziati con specifici bandi dal Dipartimento per le pari opportunità, sono 21 e sono dislocati in tutte le regioni del territorio nazionale.

65. L'art. 27 del d.p.r. 394/99 prevede una duplice modalità di richiesta del permesso di soggiorno *ex* art. 18, attribuendo l'onere di avanzare la proposta agli enti del pubblico o del privato sociale che realizzano il programma di assistenza e integrazione sociale, nel caso in cui la situazione di sfruttamento emerga nel corso degli interventi di questi ultimi (lett. a) ovvero al Procuratore della Repubblica ove tale situazione sia accertata nell'ambito di indagini o comunque di un procedimento penale sorto in seguito ad una denuncia della persona che ne è vittima (lett. b).

In particolare è noto come, fin dalla sua origine, l'interpretazione dell'art. 18 d.lgs. 286/98, abbia dato origine a non poche problematiche applicative, nonostante la – scarsa – giurisprudenza[66] e le circolari interpretative del Ministero dell'interno[67].

Le maggiori problematiche si sono riscontrate con riferimento al c.d. percorso sociale, che tutt'oggi è scarsamente applicato dalle questure del territorio nazionale[68].

Il riferimento, nella norma di fonte primaria, all'ipotesi in cui le situazioni di tratta o grave sfruttamento siano accertate nell'ambito degli interventi degli enti che realizzano il programma unico, consente di dare maggior forza al percorso sociale, esplicitando ulteriormente che, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, può prescindersi dal parere del Pubblico Ministero, non essendo necessaria la collaborazione della vittima e dunque l'avvio di un procedimento penale.

In definitiva il principio dell'assistenza incondizionata alle vittime di tratta, sancito dalle disposizioni internazionali ed europee[69], acquisisce maggiore legittimazione, sebbene l'esplicitazione di una doppia procedura per il rilascio del titolo di soggiorno, così come nel regolamento d'attuazione, sarebbe stata più efficace.

La nuova formulazione del primo comma ha comunque una valenza positiva anche sotto un altro punto di vista, in quanto consente di riconoscere agli enti che realizzano il programma unico, in una norma di fonte primaria, il mandato all'identificazione formale.

Infatti l'attribuzione di tale mandato, che costituisce uno degli aspetti di maggior rilievo del sistema italiano, nell'ottica della tutela delle vittime di tratta, è sino ad oggi stato espresso solo negli strumenti di policy, quali il Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento ed il Meccanismo nazionale di *referral*, nonché tutti i documenti ad essi correlati[70].

In tali strumenti si prevede che il processo di identificazione delle vittime di tratta, che costituisce una misura centrale negli interventi anti-tratta, nonché un obbligo a carico delle autorità statali[71], viene avviato da tutti i soggetti che potenzialmente possono entrare in

66. Trib. Bologna ord. 3.3.2020, Trib. Torino ord. 5.3.2020, Cass. civ., sez. I, ord. 676/2022 e n. 3393/2023; Cons. St. sentenza n. 6023 del 17.10.2006. Contrarie a tale interpretazione: Cons. St. sentenza n. 2021 del 3.5.2017 e n. 6074 del 15.7.2022.

67. Le circolari intervenute nel corso degli anni sono le seguenti: circolare n. 300/C/1999/13/P/12/214/18/1^div. del 25.10.1999; circolare n. 300/C/1999/227729/12/27/1^ div. del 23.12.1999; circolare n. 300/C/2000/276/P/12.214.18/1^ div. del 17.4.2000; circolare n. 300/C/2000/334/P/12.214/18/1^ div. del 22.5.2000; circolare n. 300/C/2000/3903/A/12.214.18/1^ div. del 24.7.2000; circolare n. 300/C/2000/526/P/12.214.18/1^ div. del 4.8.2000; circolare n. 1025/M/24Uff.VI del 2.1.2006; circolare n. 11050 del 28.5.2007.

68. La norma è stata scarsamente applicata nonostante il Ministero dell'interno abbia ripetutamente legittimato la procedura di cui alla lettera a) dell'art. 27 d.p.r. 394/99. In particolare le circolari del Ministero dell'interno n. 1025 del 2.1.2006 e n. 11050 del 28.5.2007, hanno precisato che «*non è necessariamente richiesta da parte della vittima la denuncia né alcuna forma di collaborazione con gli organi di polizia o con l'autorità giudiziaria*».

69. Art. 14 Convenzione del Consiglio d'Europa contro la tratta e art. 11 par. 3 direttiva 2011/36/UE.

70. Il Piano nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento 2026-28, nel delineare l'identificazione delle vittime di tratta quale obbligo a carico delle autorità statali, esplicita per la prima volta l'attribuzione del mandato all'identificazione formale agli enti che realizzano il programma unico (par. 1.2. pagg. 14 e ss). Esso era già indicato nel Meccanismo nazionale di *referral* e nelle Linee Guida per le Commissioni territoriali sull'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale. Analogamente tale meccanismo di identificazione è descritto nelle *Linee Guida per l'applicazione a livello locale del Meccanismo nazionale di referral per l'identificazione, protezione e assistenza delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento. I Meccanismi locali di referral e i Protocolli d'intesa multiagenzia* (https://www.pariopportunita.gov.it/it/).

71. F. Nicodemi, *L'identificazione delle vittime di tratta e i confini per il riconoscimento delle diverse forme di protezione. Note a margine dell'ordinanza della Corte di cassazione n. 30402* in *Diritti senza Confini - Questione giustizia*, 2021 (https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-identificazione-delle-vittime-di-tratta).

contatto con le vittime di tratta, che operano una identificazione "preliminare", ma che poi esso è portato a termine, mediante l' "identificazione formale", dai soggetti a ciò preposti, ossia magistratura inquirente, funzionari di polizia e enti che realizzano il programma unico ai sensi dell'art. 18 TUI.

Ebbene, la nuova formulazione contenuta nel primo comma dell'art. 18 d.lgs. 286/98, unitamente a quanto previsto dal comma 3-*ter* della medesima norma, di cui si dirà in seguito, inserisce nella normativa nazionale tale mandato, consentendo definitivamente di riconoscere la medesima autorevolezza alla proposta rispettivamente del Pubblico Ministero, nell'ambito del percorso giudiziario e degli enti che realizzano il programma unico, nell'ambito del percorso sociale.

Un'ulteriore modifica all'art. 18 è quella inserita nel secondo comma della norma[72], che disciplina gli elementi valutati dal questore per il rilascio del permesso di soggiorno: al pericolo grave e attuale in cui incorre la persona ed alla rilevanza del contributo offerto dalla stessa, si aggiungono gli «indicatori di tratta, violenza o grave sfruttamento», elementi di valutazione, oggi entrati nell'uso di tutti gli operatori e professionisti del settore, che consentono di identificare le vittime di tratta[73]. L'eliminazione del riferimento al contributo offerto per il contrasto dell'organizzazione criminale e la sostituzione con quello agli indicatori di tratta sarebbe stata una soluzione ancor più in linea con la ratio non premiale della norma. Il riferimento a tali indicatori consente tuttavia, al pari delle modifiche introdotte al primo comma, di rafforzare l'approccio incentrato sulla vittima e di riequilibrare gli elementi di valutazione per il rilascio del permesso di soggiorno.

Ancora, con riferimento alla disciplina del permesso di soggiorno per casi speciali, in virtù del nuovo comma 3-quinquies dell'art. 18, si prevede che, in attesa del rilascio del titolo, lo straniero, munito della ricevuta di presentazione della domanda, può legittimamente soggiornare e svolgere attività lavorativa trascorsi quarantacinque giorni dall'istanza, «se il ritardo non è imputabile al richiedente, fino a eventuale comunicazione dell'autorità di pubblica sicurezza, da notificare anche al datore di lavoro, attestante i motivi ostativi».

Tale norma sembra aver avuto l'intento di riconoscere alle persone meritevoli di tale tipo di permesso di soggiorno il beneficio riconosciuto a coloro che richiedono il permesso ai sensi dell'art. 18-*ter*, vittime del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ai sensi dell'art. 603-*bis* c.p. Ebbene, se sicuramente è da apprezzare l'intento di favorire la regolarizzazione sul territorio ed anche la possibilità di svolgere attività lavorativa anche prima del definitivo rilascio del permesso di soggiorno, per cui spesso è necessario attendere molto tempo, non è ravvisabile una ratio logica del termine di quarantacinque giorni, non previsto dall'art. 18-*ter*.

La durata dei procedimenti di rilascio del permesso di soggiorno ha da sempre rappresentato una criticità, non solo per i limiti riconducibili a tutti i permessi di soggiorno,

72. Art. 8 primo comma lett. b) d.lgs. 115/26.

73. Tra i set di indicatori maggiormente in uso si vedano: Dipartimento Pari Opportunità, *Linee Guida per la definizione di un meccanismo di rapida identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento,* (https://www.pariopportunita.gov.it/media/2425/allto-2-linee-guida-rapida-identificazione.pdf); UNHCR, Commissione nazionale diritto di asilo, *Linee Guida per le Commissioni territoriali*, cit.; ILO, *Operational indicators of trafficking in human beings* (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf); UNODC *Human trafficking indicators* (https://www.unodc.org/pdf/HT_indicators_E_LOWRES.pdf). Anche le Procedure Operative Standard per i controlli preliminari di salute e vulnerabilità finalizzate a dare attuazione al regolamento 2024/1356, contengono un allegato con un set di indicatori di tratta.

ma, nel caso di specie, anche a causa della procedura di acquisizione della proposta o parere del Procuratore o degli elementi forniti dai progetti anti-tratta.

L'attesa di un titolo che legittimi la presenza sul territorio ha creato nella prassi applicativa un ostacolo non irrilevante nei percorsi di fuoriuscita dallo sfruttamento e di inserimento sociale e non è da escludere che tale circostanza abbia contribuito a disincentivare le persone a richiedere tale tipo di permesso di soggiorno.

D'altro canto è fatto noto che la possibilità di lavorare è un fattore suscettibile di incoraggiare la persona ad aderire al programma di assistenza, di conseguenza la norma va sicuramente nella direzione di rivitalizzare lo strumento dell'art. 18, ma non è da escludere che l'irragionevole disparità di disciplina – peraltro in danno di persone vittime di un reato più grave di quello di cui all'art. 603-*bis* c.p. e dunque meritevoli financo di maggior tutela – porterà ad un contenzioso sul punto.

Ulteriori modifiche all'art. 18 d.lgs. cit. sono inserite nel comma 3-*bis*, che disciplina le misure di assistenza erogate nell'ambito del programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale. Si tratta di alcuni incisi apparentemente di poco conto ma suscettibili, invece, di aprire ad un'interpretazione della normativa più rispondente ai principi contenuti nella direttiva europea, con la conseguente estensione di tali misure ad un'ampia compagine di persone che vivono o sono a rischio di vivere situazioni di tratta e grave sfruttamento.

In primo luogo si esplicita come le misure debbano essere offerte anche alle vittime presunte, ossia coloro per i quali vi siano «ragionevoli motivi per ritenere che» siano vittime di tratta, principio già sancito nella direttiva del 2011 ma ulteriormente rafforzato in quella del 2024, che, all'art. 11 par. 4, sottolinea come le misure che gli Stati devono adottare debbano garantire la rapida individuazione, identificazione e assistenza delle vittime «identificate e presunte».

Già prima della riforma, l'introduzione, ad opera del d.lgs. 24/14, di un unico programma che consentisse di offrire le misure previste, rispettivamente, dall'art. 13 della l. 228/03 – che erano caratterizzate dalla transitorietà – e dall'art. 18 d.lgs. 286/98 – che, in origine, disciplinava il «programma di assistenza ed integrazione sociale»[74] – avevano consentito un'interpretazione volta ad offrire le misure transitorie anche a chi non fosse stato ancora identificato formalmente.

Oggi l'introduzione del riferimento esplicito alle vittime presunte consente di ritenere pacifica tale estensione, con conseguenze non indifferenti: le misure di assistenza, quantomeno quelle volte a garantire «adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria», possono essere offerte a tutti coloro che, in seguito all'individuazione dei primi indicatori, siano state pre-identificate e dunque segnalate agli enti di assistenza e protezione. L'accoglienza tempestiva nelle strutture degli enti anti-tratta – le c.d. case di fuga – può favorire il proseguimento del processo di identificazione in un contesto protetto e ad opera di personale specializzato. L'introduzione del periodo di recupero e riflessione, di cui si dirà in seguito, contribuisce a delineare un percorso di assistenza caratterizzato dalla tempestività e dall'approccio centrato sulla persona, a prescindere da evidenze in ambito giudiziario e dalla necessità di dover "dimostrare" la sussistenza di un reato in proprio danno[75].

74. Il d.lgs. 24/14 all'art. 8 ha "unificato" – per tale motivo si parla di programma unico – le tutele precedentemente previste rispettivamente dall'art. 18 del d.lgs. 286/1998 e dall'art. 13 l. 228/03. Il D.P.R. 237/05 aveva determinato la durata delle prima misure di assistenza per le vittime di tratta in tre mesi.

75. M. Giammarinaro, *L'individuazione precoce delle vulnerabilità alla tratta nel contesto dei flussi migratori misti*, in *Questione Giustizia*, 2018 (https://www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/514/qg_2018-2_11.pdf).

Il principio della centralità della vittima, oltre che quello sensibile alle specificità di genere, delle persone con disabilità e dei minori ed all'approccio basato sul consenso informato, è esplicitato nel proseguimento della norma, in linea con quanto richiesto dal nuovo paragrafo 1 dell'art. 11 della direttiva.

Un'ulteriore novità di rilievo, infine, è costituita dal riferimento all'erogazione delle misure previste dal programma unico alle persone vittime di tratta «indipendentemente dal luogo di sfruttamento». Tale precisazione consente di formalizzare quella che, già oggi, costituisce una prassi nel sistema anti-tratta, che offre le misure di protezione e assistenza a tutti coloro che abbiano avuto un'esperienza di tratta o riduzione in schiavitù, tanto nel Paese di origine quanto nei Paesi di transito e/o a destinazione (in Italia o in un altro Paese europeo).

Anche qui si attribuisce centralità alla protezione della persona, prescindendo dal luogo in cui si sono perpetrate le violazioni in suo danno, sul presupposto che la gravità di quanto subíto necessita di offrire un'assistenza specializzata e volta a garantire la persona di riprendersi e di inaugurare una vita libera da costrizioni e sfruttamento.

Tale disposizione consente di rileggere il presupposto del pericolo di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 18, in termini più ampi, con ciò favorendo un'interpretazione della norma stessa più ragionevole e rispondente al fenomeno nella sua attualità, sia per quel che riguarda i percorsi di assistenza sia per quel che attiene il permesso di soggiorno[76].

4.2. Il periodo di recupero e riflessione: da misura eventuale a strumento centrale di protezione

Uno degli aspetti più innovativi della riforma è rappresentato dall'introduzione del periodo di recupero e riflessione, istituto centrale delle disposizioni internazionali[77] ed europee[78] in materia di tratta.

L'ordinamento italiano non aveva mai codificato tale istituto, pur avendolo implicitamente fatto proprio mediante l'interpretazione delle previsioni volte a riconoscere le misure di assistenza transitorie sin da una fase precoce.

La dottrina e la società civile avevano denunciato questa lacuna già in occasione del recepimento della direttiva 2011/36, auspicando una norma che sospendesse l'esecuzione del provvedimento di espulsione o respingimento finché non fosse accertata l'eventuale sussistenza dei presupposti per il rilascio del permesso *ex* art. 18 d.lgs. 286/98[79].

76. Già prima della novella, grazie all'interpretazione fornita dal Ministero dell'interno con la circolare n. 300 del 4.08.2000 il requisito del pericolo attuale e concreto era inteso anche con riferimento al contesto di provenienza della persona. La circolare infatti ha precisato che il questore nell'accertamento di tale requisito dovesse valutare anche «eventuali conseguenze dei rischi per l'incolumità a cui potrebbero essere esposti i familiari o la persona stessa nel Paese di origine in caso di rimpatrio».

77. L'art. 13 della Convenzione del Consiglio d'Europa ha richiesto agli Stati di prevedere nella legislazione nazionale un periodo di recupero o riflessione di almeno 30 giorni per consentire alla persona per la quale vi siano ragionevoli motivi di ritenere che sia una vittima di tratta di ristabilirsi, sfuggire all'influenza dei trafficanti e/o prendere delle decisioni sulla eventuale volontà di collaborare con le autorità.

78. L'art. 6 della direttiva 2004/81 prevede che «Gli Stati membri garantiscono che al cittadino di un Paese terzo sia concesso un periodo di riflessione per consentirgli di riprendersi e sottrarsi all'influenza degli autori dei reati, affinché possa decidere consapevolmente se voglia cooperare con le autorità competenti».

79. F. Nicodemi, *La tutela delle vittime di tratta in Italia oggi. Riflessioni sulla capacità di risposta del sistema italiano alle vittime di tratta*, in questa *Rivista* n. 2.2015 p. 83 e ss.; ASGI *Osservazioni al decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24 di attuazione della direttiva 2011/36UE relativa alla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione*

Anche il GRETA aveva rilevato tale criticità del sistema italiano e invitato le autorità italiane a garantire tale diritto, sottolineandone il ruolo essenziale nell'identificazione delle vittime e nella prevenzione della ri-vittimizzazione[80].

La ratio dell'istituto è ben nota: le vittime di tratta si trovano frequentemente in condizioni di grave vulnerabilità psicologica, economica e relazionale. Il controllo esercitato dalle organizzazioni criminali non si esaurisce nella coercizione fisica, ma si manifesta attraverso forme complesse di dipendenza economica, intimidazione, manipolazione emotiva e isolamento sociale. In tale contesto, la richiesta di assumere immediatamente decisioni riguardanti la collaborazione con le autorità – siano esse autorità di polizia o autorità asilo – o l'attivazione di percorsi di protezione, rischia di compromettere l'effettività delle garanzie riconosciute dall'ordinamento.

Il periodo di recupero e riflessione risponde proprio all'esigenza di creare uno spazio temporale protetto, nel quale la persona possa sottrarsi all'influenza dei trafficanti, ricevere informazioni adeguate sui propri diritti e valutare consapevolmente le proprie scelte, anche di collaborazione con le autorità e le diverse opzioni di tutela disponibili.

Nel contesto italiano, caratterizzato dal fatto che le vittime di tratta che emergono sono, nella quasi totalità, persone provenienti dai Paesi terzi, l'istituto assume ancor più rilievo, poiché ha una valenza non solo rispetto alle decisioni di collaborazione con l'autorità penale, ma anche per quel che riguarda le dichiarazioni alle autorità asilo o agli uffici immigrazione relative alla propria vicenda di tratta, per le quali, come noto, le persone che hanno un tale vissuto hanno bisogno di tempo, essendo spesso restie per timore, pudore, scarsa fiducia nelle autorità[81]. Non solo, stante la deroga temporanea alle misure di allontanamento, la finestra temporale prevista consente alla persona di riflettere sulle proprie scelte senza sentirsi soggetto al rischio di un'espulsione e di chiedere aiuto, financo ad un ufficio di polizia, senza alcun timore di essere rimpatriato.

La nuova disciplina, contenuta nell'art. 18 comma 3-*ter* e 3-*quater* d.lgs. 286/98, prevede che, nell'ambito delle procedure previste dal Meccanismo nazionale di *referral*, ove emergano oggettivi indicatori di tratta, la persona venga tempestivamente segnalata agli enti che realizzano il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale, i quali, a loro volta, in presenza dei presupposti, ne danno comunicazione al questore. Quest'ultimo rilascia un attestato nominativo recante il codice univoco d'identità, la fotografia e le generalità dichiarate, che ne legittima la permanenza sul territorio nazionale, della durata di quarantacinque giorni. Nel corso di tale periodo, prevede la norma, alla persona sono garantite le misure transitorie nell'ambito del programma unico, disciplinato dal comma 3-*bis* della medesima norma.

---

delle vittime e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI (https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/06/osservazioni- DLgs24 14.pdf); L. Palumbo, S. Romano, *Evoluzione e limiti del sistema anti-tratta italiano e le connessioni con il sistema della protezione internazionale*. In *Prostituzione e lavoro sessuale in Italia. Oltre le semplificazioni, verso i diritti*, a cura di G. Selmi, Rosenberg & Sellier, 2022 pp. 65-84.

80. GRETA, Report Italy 2024; Committee of the Parties, Recommendation CP/Rec(2024)05.

81. Le Linee Guida per le Commissioni territoriali sull'identificazione delle vittime di tratta nella procedura asilo danno indicazioni sulle attenzioni da adottare nel corso di interviste con presunte vittime di tratta, indicando il timore di ritorsione, il pudore, la difficoltà a ricostruire i fatti, eventuali pressioni dei trafficanti come elementi da tenere in considerazione nel processo di identificazione. UNHCR, Commissione Nazionale Diritto di Asilo, *Linee Guida per le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale sull'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral* (https://www.unhcr.org/it/media/linee-guida-le-commissioni-territoriali-identificazione-vittime-di-tratta-pdf).

All'esito di tale periodo, in presenza dei presupposti, il questore rilascia il permesso di soggiorno disciplinato dalla stessa norma «fatta salva la possibilità di chiedere la protezione internazionale».

L'istituto si innesta sulle procedure di Meccanismo nazionale di *referral*, che forniscono indicazioni sulle modalità di segnalazione agli enti anti-tratta da parte di tutti coloro che operano l'identificazione preliminare[82], con lo scopo di offrire alla presunta vittima le misure transitorie di cui all'art. 18 comma 3-*bis* e di proseguire il processo di identificazione, fino a giungere alla possibile identificazione formale.

Oggi tali procedure vengono disciplinate nella norma di fonte primaria, che prevede anche le conseguenze che ne derivano con riferimento alla regolarità sul territorio: la persona riceve un attestato nominativo e non può essere sottoposta ad alcuna misura di rimpatrio, dunque tanto a provvedimenti di respingimento o espulsione, quanto alle misure derivanti dalla procedura di rimpatrio alla frontiera previste dal regolamento (UE) 2024/1349.

Sotto quest'ultimo profilo, la norma assume un particolare rilievo nel contesto delle disposizioni del Patto europeo sulla migrazione e asilo, tanto per quel che attiene chi chiede la protezione internazionale quanto per chi non ritenga di optare per tale procedura.

Infatti, nel primo caso, il riconoscimento del diritto al periodo di riflessione legittima l'applicabilità delle eccezioni previste dal regolamento (UE) 2024/1348 per quanto attiene le procedure di frontiera, oggi disciplinate anche dalle norme interne in seguito alle modifiche introdotte dal d.l. 12 giugno 2026 n. 100: le specifiche garanzie procedurali di cui all'art. 20 del regolamento UE 2024/1348 che legittimano tali eccezioni sono ravvisabili proprio nella necessità di favorire il processo di identificazione, spesso lungo e complesso e che dunque confliggerebbe, in caso di procedure accelerate di frontiera, con i tempi e i luoghi di tali procedure. Non soltanto la specificità della condizione della vittima di tratta è difficilmente compatibile con i tempi previsti per la valutazione dei presupposti di riconoscimento della protezione internazionale, ma il periodo di recupero e riflessione deve poter assicurare alla persona l'accesso al programma unico, con la conseguenza che quest'ultima non potrebbe essere accolta nei luoghi deputati allo svolgimento di tali procedure perché privi di personale specializzato e conseguentemente non in grado di offrire quel "necessario sostegno" previsto dall'art. 21 del regolamento stesso.

In tali casi sussistono, in definitiva, gli elementi di cui all'art. 53 par. 2, lettere b) e c) del regolamento (UE) 2024/1348. Ne consegue che la presunta vittima di tratta, in seguito allo *screening*, dovrà poter accedere al territorio, ricevere le misure transitorie di cui all'art. 18 comma 3-*bis* nell'ambito delle quali usufruire del periodo di riflessione ed essere esaminata in procedura ordinaria. Qualora l'identificazione preliminare avvenga in una fase successiva all'incanalamento in procedura di frontiera, e dunque in sede di accoglienza nei luoghi a ciò dedicati, la persona dovrebbe poter accedere al periodo di recupero e riflessione in tale frangente, di conseguenza ricevere le misure transitorie del programma unico e essere esaminata dalla Commissione territoriale in procedura ordinaria[83].

82. Il Meccanismo nazionale di *referral* indica, senza presunzione di esaustività, i soggetti che effettuano l'identificazione preliminare e tra questi i magistrati, gli operatori dei Centri di accoglienza, il personale delle forze dell'ordine, delle prefetture, delle questure, delle Commissioni territoriali ed in generale «tutti coloro che entrano in contatto con potenziali o presunte vittime di tratta». Meccanismo nazionale di *referral*, p. 35, 2023.

83. Per le prime considerazioni su questo tema si veda F. Remiddi, S. Fachile e G. Crescini, *Il decreto legislativo 115 del 2026 recepisce la direttiva anti-tratta: il coordinamento con le nuove procedure di frontiera del Patto UE Immigrazione e*

Effettivamente il richiamo ai regolamenti del Patto UE è contenuto anche nel considerando 19 della direttiva 2024/1712(UE), che prevede che gli Stati debbano tener conto, nell'ambito della procedura asilo, della specifica vulnerabilità delle vittime di tratta che possono necessitare della protezione internazionale anche attraverso le garanzie procedurali previste dal regolamento (UE) 2024/1348 e delle esigenze di accoglienza particolari a norma della direttiva (UE) 2024/1346.

Per quel che riguarda le persone che non chiedono protezione internazionale, che, in seguito alla procedura di *screening* prevista dal regolamento (UE) 2024/1356, siano pre-identificate come vittime di tratta, il diritto al periodo di recupero e riflessione comporta che non possa applicarsi la procedura di rimpatrio prevista dal regolamento (UE) 2024/1349, alternativa alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale: dovrà in sostanza prevedersi l'accesso al territorio in virtù di un "terzo percorso" che riconosce il diritto a *status* di soggiorno diversi, quali quelli relativi ai minori, a tutti coloro che rientrano nella casistica di cui all'art. 19 d.lgs. 286/98 e, appunto, coloro che possono essere meritevoli di permessi per casi speciali. La persona dunque, che in tali casi esce dall'ambito applicativo della normativa derivante dal Patto europeo, in relazione alla protezione internazionale, in linea con quanto previsto dall'art. 2 comma 2 regolamento (UE) 2024/1347, deve poter godere di una forma di protezione nazionale, nella specie quella prevista dall'art. 18 d.lgs. cit.[84]

Effettivamente le procedure operative standard sui controlli preliminari di salute e vulnerabilità adottate nel mese di giugno 2026 per dare applicazione al regolamento (UE) 2024/1356[85], seguono tale ragionamento e prevedono che, all'esito dello *screening*, alla persona, per la quale, sulla base di una valutazione individuale, siano stati individuati degli oggettivi indicatori di tratta, tanto se richiedente protezione internazionale quanto se non lo sia, debba essere riconosciuto il periodo di recupero e riflessione, con conseguente diritto all'accesso al territorio, finalizzato a beneficiare delle misure transitorie del programma unico.

L'introduzione nell'ordinamento nazionale dell'istituto assume un rilievo notevole sotto il profilo della tutela delle persone che hanno vissuto esperienze di tratta ed è suscettibile di avere un impatto notevole nelle procedure relative all'accesso al territorio, nei casi di rintraccio ed in generale negli interventi di emersione svolti non solo dal personale specializzato degli enti anti-tratta ma anche da personale dei servizi sociali, delle forze dell'ordine, dell'Ispettorato del lavoro, delle organizzazioni sindacali.

Asilo, Meltingpot, 11 luglio 2026. (https://www.meltingpot.org/2026/07/il-d-lgs-115-2026-recepisce-la-direttiva-antitratta-il-coordinamento-con-le-nuove-procedure-di-frontiera-del-patto-ue-immigrazione-e-asilo/).

84. Il regolamento (UE)2024/1347 all'art. 2 par. 2 prevede che le disposizioni ivi contenute non si applichino a *status* umanitari nazionali concessi dagli Stati membri a cittadini di Paesi terzi o apolidi che non rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento stesso.

85. Le procedure operative standard sono state sviluppate nell'ambito del Tavolo istituito dal Ministero dell'interno, Dipartimento libertà civili e immigrazione. Il documento è stato redatto anche sulla base degli strumenti già adottati a livello nazionale, tra cui le SOP Hotspot, il *Vademecum* per la rilevazione, il *referral* e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in ingresso nel territorio nazionale e inserite nel sistema di protezione e accoglienza (cd. "*Vademecum* sulle vulnerabilità"), nonché il *Vademecum* operativo per la presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Inoltre, come riportato nel documento stesso, «le SOP si collocano in piena coerenza con il Meccanismo nazionale di *referral* per l'identificazione, l'assistenza e la protezione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento, nonché con la relativa documentazione attuativa, e le Linee Guida per le Commissioni territoriali». Il documento contiene procedure specifiche da applicarsi alle (presunte) vittime di tratta all'arrivo, in caso di rintraccio sul territorio e/o nella fase degli accertamenti preliminari. Sulle procedure si veda par. 5.

Sarà sicuramente necessario definire specifiche procedure volte al riconoscimento di tale diritto, destinate peraltro a coinvolgere diversi soggetti: in primo luogo tutti coloro che possono entrare in contatto con persone straniere, che, una volta rilevati i primi indicatori, dovranno effettuare, previo consenso informato, il *referral* agli enti anti-tratta; inoltre il personale di questi ultimi, che dovrà sperimentare modalità di valutazione qualificate – seppur sempre in un'ottica di identificazione preliminare, dunque senza pretesa di addivenire in questo stadio all'identificazione formale – e, dove ravvisi che vi siano i presupposti, di comunicazione efficaci alla questura, relativamente all'avvio del periodo di recupero e riflessione; altrettanto gli enti dovranno, dove utile, attivare le misure di assistenza transitorie nell'interesse della persona segnalata, sebbene esse non debbano essere intese quali *conditio sine qua non* per il riconoscimento del diritto al periodo di riflessione. L'istituto dovrà infine essere correttamente attuato dal personale degli uffici immigrazione, che dovrà procedere a rilasciare tempestivamente l'attestato nominativo con il codice univoco identificativo che legittimerà la permanenza sul territorio nazionale.

In tale ottica è sicuramente auspicabile una circolare del Ministero dell'interno, che dia indicazioni chiare e univoche agli uffici territoriali delle questure in ordine alle procedure menzionate ed alla legittimazione degli enti che realizzano il programma unico a valutare l'opportunità di riconoscere tale beneficio, sulla base della loro valutazione specializzata. Sarà inoltre necessario favorire la disseminazione del Meccanismo nazionale di *referral* nei diversi uffici territoriali, affinché le diverse professionalità che, nelle diverse aree, sono chiamati ad operare l'identificazione preliminare delle vittime di tratta siano in grado di attivare tali procedure e dunque facilitare l'accesso a tale diritto alle presunte vittime di tratta. Il nuovo Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2026-2028[86], recentemente adottato, effettivamente prevede, tra gli obiettivi da perseguire per il prossimo triennio, attività volte a favorire la conoscenza del documento di tutti i soggetti coinvolti a livello territoriale, e il rafforzamento delle reti di coordinamento territoriali, attraverso la sottoscrizione dei Protocolli d'intesa multi-agenzia e l'istituzione dei Tavoli interistituzionali regionali[87].

Il periodo temporale del diritto al periodo di recupero e riflessione, previsto dalla norma in 45 giorni, è sicuramente insufficiente nell'ottica dell'effettivo recupero della persona e della capacità di assumere delle scelte consapevoli. Sarebbe dunque stato opportuno prevedere un tempo più lungo, come in altri Paesi, o almeno stabilire la possibilità di un rinnovo. Tale aspetto è suscettibile di comportare problemi applicativi, tanto per la necessità di concludere in un tempo congruo il processo di identificazione, quanto con riferimento alla necessità per la persona di valutare se chiedere il permesso di soggiorno per casi speciali ovvero la protezione internazionale. Non è da escludersi, comunque, che, nell'ambito dell'attività interpretativa della norma, si sviluppi una prassi amministrativa o giurisprudenziale volta a rendere possibile, ove necessario nell'interesse della vittima e nel

86. Dipartimento per le pari opportunità, *Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento di esseri umani*, obiettivi 3.1. e 3.2, p. 95 e ss.

87. Il Dipartimento per le pari opportunità ha pubblicato, nel 2025, le «Linee Guida per l'applicazione a livello locale del Meccanismo nazionale di *referral* per l'identificazione, protezione e assistenza delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento. I Meccanismi locali di *referral* e i Protocolli d'intesa multiagenzia». Le Linee Guida forniscono indicazioni per la definizione di Protocolli d'intesa multiagenzia a cui possano aderire tutte le istituzioni e gli organismi pubblici e privati coinvolti a diverso titolo nel contrasto al fenomeno e nella tutela delle vittime della tratta degli esseri umani e/o grave sfruttamento e per la realizzazione di Tavoli interistituzionali per il coordinamento degli interventi regionali in tale contesto.

contesto degli interventi di assistenza, il rinnovo del periodo di riflessione di ulteriori quarantacinque giorni[88].

5. Tratta e protezione internazionale: l'ampliamento dei meccanismi di coordinamento tra i sistemi di protezione

Tra le innovazioni di maggiore rilievo sistematico introdotte dalla riforma, assume una posizione centrale, anche in virtù di quanto sopra detto con riferimento al Patto UE, il nuovo art. 10 del d.lgs. 24/14, dedicato al coordinamento tra il sistema anti-tratta e della protezione internazionale.

La disposizione interviene su un ambito che, negli ultimi anni, ha registrato la più significativa evoluzione giurisprudenziale e dottrinale in materia, complici le trasformazioni intervenute in termini di rotte, modalità di arrivo e le nuove strategie delle organizzazioni criminali: il ricorso alla procedura di protezione internazionale da parte di molte persone giunte sul nostro territorio nell'ambito dei flussi migratori misti, poi identificate come vittime di tratta, ha fatto sì che si sviluppassero procedure e prassi applicative volte ad affinare i meccanismi di identificazione e *referral* nell'ambito della procedura asilo e a rafforzare il coordinamento tra le autorità nazionali e locali.

L'art. 10 del d.lgs. 24/24 era intervenuto puntualmente a disciplinare opportune misure di coordinamento, «anche al fine di determinare meccanismi di rinvio», tra le attività istituzionali, rispettivamente del Ministero dell'interno, autorità competente in materia di protezione internazionale e del Dipartimento per le pari opportunità, autorità preposta al coordinamento delle misure di protezione delle vittime di tratta.

La ratio dei "meccanismi di rinvio" era quella di individuare misure volte a consentire alle vittime di tratta bisognose di protezione internazionale di accedere a tale forma di protezione e, di contro, alle persone richiedenti o titolari di protezione internazionale che avessero avuto esperienze di tratta o fossero a rischio di viverle, di poter accedere ai percorsi di assistenza specializzata offerta dagli enti anti-tratta.

I meccanismi sono stati formalizzati per la prima volta nell'ambito del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale presso le Commissioni territoriali, attraverso le Linee Guida realizzate dalla Commissione nazionale per il diritto d'asilo e l'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati[89].

Grazie alla messa a sistema delle procedure previste nelle Linee Guida si è favorito uno stabile coordinamento tra i sistemi della protezione internazionale e della protezione delle vittime di tratta, contribuendo ad una migliore tutela delle vittime sia in quanto, grazie alle procedure di *referral*, si è garantito l'accesso alle misure di protezione, ma anche in quanto, proprio grazie a tale meccanismo e dunque all'assistenza specializzata, si è giunti a riconoscere la protezione internazionale ad un numero considerevole di vittime: oggi vi è una solida giurisprudenza, di merito e di legittimità, che ritiene che alle persone

88. Il lasso temporale di 90 giorni coincide, peraltro, con quello inizialmente previsto per le misure transitorie riconosciute alle vittime di tratta dal regolamento di attuazione della l. 228/03, adottato con D.P.R. 237/05, misure a cui poi subentravano quelle previste dall'art. 18 TUI.

89. Le Linee Guida, realizzate nell'ambito di un progetto della Commissione nazionale per il diritto di asilo e UNHCR proprio al fine di dare attuazione all'art. 10 del d.lgs. 24/14, forniscono indicazioni sugli indicatori di tratta maggiormente ricorrenti nella procedura asilo e definiscono procedure operative standard per facilitare l'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti asilo e favorire la segnalazione di tali persone agli enti che realizzano il programma unico.

sopravvissute a tratta debba essere riconosciuto lo *status* di rifugiato ove sussistano gli elementi previsti dalla normativa[90].

La Corte di cassazione, in particolare, si è pronunciata molte volte sul punto[91], addivenendo ad enunciare il principio di diritto per cui «alle vittime di tratta può essere riconosciuto lo *status* di rifugiato purché siano soddisfatti tutti gli elementi contenuti nella definizione datane dagli artt. 2 e ss. del d.lgs. 251/2007»[92].

L'efficacia delle procedure delineate nel contesto del procedimento avanti le Commissioni territoriali ha condotto ad utilizzare i medesimi meccanismi di *referral* anche al di fuori della procedura amministrativa e dunque prima di essa, nel contesto dell'accoglienza e dopo, nell'ambito dei procedimenti giurisdizionali promossi ai sensi dell'art. 35 d.lgs. 25/08[93].

Le novità introdotte nel primo comma dell'art. 10 d.lgs. 24/14, anche nell'ottica di trasporre in modo esaustivo l'art. 11-*bis* della direttiva 2024/1712/UE[94], recepiscono opportunamente queste buone prassi: la norma infatti prosegue prevedendo che le procedure di identificazione e *referral* previste dal Meccanismo nazionale di *referral* si applichino anche «nell'ambito dell'accoglienza delle persone richiedenti o titolari di protezione internazionale e nel corso della procedura di riconoscimento della protezione internazionale di cui al regolamento (UE) 2024/1348, ivi compresa la fase giurisdizionale».

Si tratta, in definitiva, di una "espansione" dei meccanismi di coordinamento tra i sistemi, che presuppongono procedure di *referral* delle presunte vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale anticipate rispetto alla fase della procedura amministrativa

90. La giurisprudenza si è basata anche sull'interpretazione della Convenzione di Ginevra adottata da Linee Guida UNHCR sull'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione di Ginevra del 1951 e/o del protocollo del 1967 relativi allo *status* dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta (https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/linee_guida_protezione_int.pdf).

91. Sul punto si vedano: Cassazione civile, sez. I, 3.2.2023 n. 3393; Corte di cassazione, prima sezione civile ordinanza. 4.5.2023 (R.G. 21413/22); Corte di cassazione, prima sezione civile ordinanza n. 32083 del 15.6.2021; Corte di cassazione, prima sezione civile ordinanza n. 30402 del 28.5.2021 e da ultimo Corte di cassazione, prima sezione civile, ordinanza del 4.8.2023 n. racc. gen. 23883 (R.G. 4135/22). Analogamente Corte di cassazione prima sezione civile del 22.9.2023 n. racc. gen. 12010/22 (R.G. 30717/23).

92. Corte di cassazione, prima sezione civile, ordinanza 676 del 12.1.2022. Sul tema si vedano: D. G. Carbonari, *Vulnerabilità delle donne vittime di tratta*, in Giustizia Insieme, 2022 (https://www.giustiziainsieme.it/it/diritti-umani/2217-vulnerabilita-delle-donne-vittima-di-tratta-la-cassazione-riconosce-lo-status-di-rifugiato-in-virtu-dell-appartenenza-ad-un-gruppo-sociale-discriminato?utm_source=chatgpt.com.). F. Nicodemi, *Tratta di persone, schiavitù, sfruttamento lavorativo. Le diverse forme di protezione e di tutela accordabili in considerazione della varietà delle fattispecie e dei bisogni delle persone*, in questa Rivista, n. 2.2024. P.F. Pompeo *Protezione internazionale e vittime di tratta. Valutazione di credibilità, dovere di cooperazione istruttoria e forme di protezione* in *Diritti senza confini*, in *Questione Giustizia* 2022 (https://www.questionegiustizia.it/articolo/protezione-internazionale-e-vittime-di-tratta). E. Santoro, *Asilo e tratta: il tango delle protezioni*, in *Questione giustizia*, 2018 (https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/asilo-e-tratta-il-tango-delle-protezioni_540.php). D. Genovese, *La tutela delle vittime di tratta di fronte alla sezione specializzata in materia di protezione internazionale***,** in *Questione giustizia*, 2018 (https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-tutela-delle-vittime-di-tratta-di-fronte-alla-s_04-05-2018.php).

93. F. Nicodemi, *L'emersione tardiva della vicenda di tratta nel procedimento giurisdizionale di riconoscimento della protezione internazionale*, in *Diritti senza Confini - Questione giustizia*, 2022 (https://www.questionegiustizia.it/articolo/emersione-tardiva-tratta). R. Aricò, *Governance migratoria e protezione delle vittime di tratta tra narrazioni stereotipiche e bias normativi: una seconda frontiera interna?* in questa *Rivista*, n. 2.2023 (https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2023/1106-governance-migratoria-e-protezione-delle-vittime-di-tratta-tra-narrazioni-stereotipiche-e-bias-normativi-una-seconda-frontiera-interna/file).

94. L'art. 11-*bis* al par. 1 della direttiva 2024/1712/UE richiede agli Stati di garantire la complementarietà e il coordinamento tra le autorità coinvolte nelle attività anti-tratta e le autorità competenti in materia di asilo.

dinanzi alla Commissione territoriale e estese anche alla fase successiva, dinanzi alla sezione specializzata del Tribunale, nell'ambito dell'impugnazione.

Al fine di dare effettiva ed omogenea applicazione a tale norma, sarà opportuno dare attuazione alle misure previste dal Piano nazionale di azione contro la tratta, con riferimento alla diffusione e conoscenza del Meccanismo nazionale di *referral* con particolare riferimento al personale dei centri di accoglienza e ai magistrati delle sezioni specializzate dei Tribunali, favorendo Protocolli d'intesa[95] e rafforzando le sinergie tra il sistema anti-tratta e il sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale ed il sistema SAI.

Di notevole rilievo è inoltre la norma introdotta nel comma 1-*bis* dell'art. 10 del d.lgs. 24/24 così come rivisto dalla recente riforma. Si prevede che, al fine di garantire la tempestiva identificazione delle vittime di tratta tra i cittadini di paesi terzi e apolidi, gli enti che realizzano il programma unico «devono essere coinvolti sin dalle prime fasi del loro arrivo sul territorio».

Tale disposizione, da una parte consente di rafforzare i meccanismi di rapida identificazione e *referral* già in essere, dando piena attuazione a quanto previsto dall'art. 11 par. 4 della direttiva europea[96], dall'altra funge da collegamento con le disposizioni contenute nel Patto UE sulla migrazione e asilo, con particolare riferimento al regolamento sui controlli preliminari di salute e vulnerabilità 2024/1356/UE. L'art. 8 del regolamento prevede il coinvolgimento, nelle procedure c.d. di *screening*, delle «autorità nazionali incaricate di individuare e identificare le vittime di tratta di esseri umani o meccanismi equivalenti»[97], che nel sistema italiano, per quanto già detto, sono gli enti che realizzano il programma unico.

Sulla scia di tali previsioni, già le «Linee di indirizzo per la tempestiva identificazione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento tra le persone di Paesi terzi in arrivo o in transito alle frontiere e le procedure di *referral*»[98], adottate dal Comitato tecnico anti-tratta, avevano fornito indicazioni sulla necessità di consentire l'intervento degli operatori specializzati degli enti anti-tratta nelle zone di frontiera, per permettere informative chiare, protezione e supporto immediato alle vittime di tratta, identificate o presunte.

La norma introdotta con il d.lgs. 115/26 ha consentito di recepire in una norma di fonte primaria le disposizioni europee, dando modo, inoltre, di adottare misure coerenti a tale approccio nell'ambito delle Procedure Operative Standard sui controlli preliminari di salute

95. Alcuni Tribunali hanno già sottoscritto Protocolli d'intesa volti a definire procedure di identificazione e *referral* agli enti che sui territori di competenza realizzano il programma unico.

96. L'art. 11 par. 4 della direttiva 2024/1712 prevede che gli Stati adottino misure necessarie a istituire meccanismi miranti alla rapida individuazione, all'identificazione, all'assistenza e al sostegno delle vittime identificate e presunte in collaborazione con le organizzazioni pertinenti di sostegno.

97. Anche il Considerando 24 del regolamento 2024/1356 prevede che gli Stati membri coinvolgano le autorità nazionali incaricate di individuare e identificare le vittime di tratta di esseri umani «qualora dagli accertamenti emergano fatti pertinenti, in linea con la direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio».

98. Le Linee di indirizzo definiscono le misure che devono essere adottate per favorire la tempestiva identificazione delle vittime di tratta tra le persone provenienti da Paesi terzi sin dal loro primo arrivo, via mare, via terra e per via aerea, in particolare nei luoghi di sbarco, nelle zone di transito e di frontiera. Il documento è stato diramato dal Ministero dell'interno alle prefetture del territorio nazionale. Si veda: Dipartimento pari opportunità, *Linee di indirizzo per la tempestiva identificazione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento tra le persone di Paesi terzi in arrivo o in transito alle frontiere e le procedure di referral*, 2025 (https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/tratta-degli-esseri-umani-e-grave-sfruttamento/linee-di-indirizzo-per-la-tempestiva-identificazione-delle-vittime-di-tratta-eo-grave-sfruttamento/).

e vulnerabilità[99], le quali prevedono indicazioni specifiche per quel che attiene la rilevazione della specifica vulnerabilità della tratta nell'ambito dello *screening*: si prevede infatti che, in caso di arrivo sul territorio o anche di rintraccio, ove emergano degli indicatori di tratta, debba essere favorito quanto prima il *referral* agli enti anti-tratta, garantendo loro l'accesso ai luoghi deputati a tali procedure, al fine di consentire colloqui approfonditi volti al proseguimento del processo di identificazione e, ove ve ne siano i presupposti, l'accesso al periodo di recupero e riflessione e alle misure transitorie di assistenza e protezione. Anche in questo caso, dunque, si anticipano le procedure di *referral* in origine sviluppate per il contesto della procedura dinanzi alle Commissioni territoriali, con l'obiettivo di favorire la tempestiva identificazione delle vittime sin dal primo arrivo e l'assistenza adeguata.

Come già detto, le procedure operative standard prevedono che, in linea con la normativa europea e nazionale, alla conclusione dei controlli preliminari di salute e vulnerabilità, il richiedente che sia pre-identificato quale vittima di tratta debba poter entrare nel territorio nazionale e godere delle specifiche tutele previste, in termini di accoglienza, dagli artt. 25 e 28 della direttiva 2024/1346[100] e di quelle previste dall'art. 17 del d.lgs. 142/15 nonché deve poter essere esaminato mediante la procedura ordinaria, stanti le specifiche garanzie procedurali di cui all'art. 20 del regolamento 2024/1348.

In particolare si prevede che ove la persona, in sede di *screening*, manifesti volontà di presentare domanda di protezione internazionale e, in seguito ad una valutazione su base individuale, vi sono sufficienti elementi per ritenere che essa sia una vittima di tratta[101], si favorisce l'accesso al periodo di recupero e riflessione, anche per fornire gli elementi utili a sostegno della propria domanda di protezione internazionale, nonché l'accesso alle misure di tutela adeguate, inclusa l'accoglienza in strutture previste dalla normativa e dunque, dove possibile, quelle gestite dai progetti anti-tratta. Di conseguenza, la domanda di protezione internazionale non sarà esaminata secondo la procedura accelerata di frontiera. Ove, invece, nonostante gli indicatori di tratta rilevati, non vi sono sufficienti elementi per ravvisare ragionevoli motivi di ritenere che la persona richiedente sia una vittima di tratta, si favorisce

99. Le procedure operative standard contengono specifiche indicazioni relative alle vittime di tratta, *in primis* per quel che attiene la loro identificazione e dunque il riferimento al mandato degli enti anti-tratta e agli indicatori utili per l'emersione di situazioni di tal genere (p. 12). Inoltre, nella parte dedicata alle procedure per la rilevazione delle vulnerabilità è contenuto un paragrafo specifico (paragrafo b1), p. 29 e ss.) relativo ai singoli passaggi che devono essere eseguiti ad opera di chi svolge lo *screening*. Infine si prevedono indicazioni sulle procedure che devono essere adottate all'esito dello *screening*.

100. La direttiva 2024/1346/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, contiene norme a tutela dei richiedenti con esigenze di accoglienza particolari, prevedendo, all'art. 24, che le autorità debbano esperire una valutazione specifica su tale aspetto e che alcune persone, tra cui le vittime di tratta, rientrano tra coloro che hanno maggiori probabilità di avere esigenze di accoglienza particolari. L'art. 25 al par. 2 prevede che il personale che valuta le esigenze di accoglienza particolari sia formato «per individuare i segnali indicanti che un richiedente ha esigenze di accoglienza particolari e per rispondere a tali esigenze, una volta individuate», con ciò consentendo di prevedere la necessità di una particolare attenzione anche agli indicatori di tratta e/o grave sfruttamento. L'art. 28 prevede che le persone che sono state «oggetto di tratta, o che abbiano subito torture, stupri o altri gravi atti di violenza psicologica, fisica o sessuale, ivi incluse le violenze a matrice sessuale, di genere, razziale o religiosa, ricevano il trattamento e l'assistenza necessari sul piano medico e psicologico, tra cui gli opportuni servizi di riabilitazione e consulenza, ove necessario, per il danno provocato da tali atti». Il paragrafo 2 prevede che coloro che si occupano di tali persone debbano ricevere una specifica formazione in merito alle loro esigenze e ai trattamenti adeguati. Con riferimento al tema dell'accoglienza, deve evidenziarsi che l'art. 2 del d.lgs. 24/14 è stato modificato dal d.lgs. 115/26 mediante l'introduzione della necessità di esperire, nell'adozione delle misure di tutela, una valutazione individuale al fine di riconoscere le esigenze specifiche, ivi comprese quelle di accoglienza, delle persone vulnerabili.

101. Le procedure operative standard sono dotate di un allegato specifico che contiene un set di indicatori di tratta, da ritenersi non esaustivo.

la condivisione degli indicatori emersi con le strutture di accoglienza dedicate alle procedure di frontiera, anche per portare avanti la valutazione individuale di esigenze specifiche di accoglienza e le garanzie procedurali. Medesime garanzie sono previste per chi ritenga di non chiedere protezione internazionale, che deve poter usufruire del periodo di recupero e riflessione.

Le procedure sopra descritte, peraltro, consentono di dare attuazione anche ad un'ulteriore norma recentemente introdotta nel comma 2 dell'art. 10, che disciplina l'informativa alle vittime di tratta, prevedendo che essa debba riguardare oltre che il diritto di chiedere la protezione internazionale, gli ulteriori diritti previsti dall'ordinamento nazionale, ossia quello al permesso di soggiorno per casi speciali e al periodo di recupero e riflessione. Effettivamente esse prevedono che alle persone in arrivo sui territori debba essere fornita, unitamente all'informativa generale, prevista dall'art. 11 del regolamento 2024/1356, anche un'informativa specifica sui diritti riconosciuti alle vittime di tratta in Italia e sui servizi esistenti a loro tutela[102].

Le prime esperienze pratiche nei luoghi di sbarco stanno evidenziando alcune criticità e necessità di aggiustamenti alle procedure, al fine di garantire l'effettivo flusso informativo, relativamente ai primi indicatori di tratta rilevati e dunque la possibilità che la vulnerabilità specifica della tratta confluisca nel modello consuntivo a conclusione dello *screening*. Dalle prime osservazioni si assiste ad alcune problematiche afferenti all'effettivo coinvolgimento degli enti anti-tratta nella fase immediatamente successiva allo sbarco ed anche la possibilità di avere uno spazio, anche temporale – stante lo strettissimo lasso di tempo in cui viene svolto lo *screening* – per svolgere una prima osservazione e dunque una valutazione della situazione individuale della persona. Nonostante le procedure operative standard abbiano previsto l'utilizzo di strumenti dotati anche di indicatori, si riscontra una difficoltà di trasposizione delle valutazioni degli enti antitratta, con conseguente mancata indicazione, nel modulo consuntivo, di un pre-incanalamento della presunta vittima in procedura ordinaria.

Ancor più acerba, allo stato attuale, la sperimentazione delle procedure operative in caso di rintraccio, per le quali si pongono ulteriori questioni applicative, stante la diversa compagine dei soggetti coinvolti.

Al di là della possibile revisione delle procedure, sarà dunque centrale la loro corretta applicazione da parte di tutti i soggetti coinvolti, nonché la formazione del personale che partecipa alle procedure di accertamento e di controllo preliminare delle vulnerabilità, del personale dei centri di accoglienza, ivi compresi quelli dedicati alle procedure accelerate di frontiera, dei funzionari delle prefetture, delle questure e delle Commissioni territoriali[103].

Un'ulteriore modifica, relativa all'interconnessione tra i due sistemi, è contenuta nell'art. 11 del d.lgs. 115/26 che modifica l'art. 17 comma 2 del d.lgs. 142/15, estendendo l'applicabilità del programma unico oltre che ai richiedenti formalmente identificati come vittime di tratta a coloro «per i quali emergono oggettivi indicatori tali da far ritenere che siano vittime di tratta o riduzione o mantenimento in schiavitù».

Infine, con riferimento al tema della protezione internazionale, alcuni aspetti di rilievo previsti dalla direttiva europea sono stati introdotti mediante la previsione di cui all'art. 9 che, modificando l'art. 13 della l. 228/03, ha introdotto, tra le altre cose, la disciplina del

102. Si veda fase 6 C) procedure operative standard, pp. 16, 29 e 36).

103. Il nuovo Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2026-2028 prevede, tra le priorità, attività formative specifiche volte alla corretta applicazione delle norme del Patto europeo, che devono essere lette coerentemente con l'art. 10 del d.lgs. 115/26 e delle procedure operative adottate per i controlli preliminari di vulnerabilità.

Meccanismo nazionale di *referral*, precisando gli ambiti sui quali lo strumento deve fornire indicazioni, tra cui le misure per la tempestiva identificazione delle vittime di tratta fin dalle prime fasi di accesso al territorio durante lo svolgimento del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale o richiesta di altro tipo di permesso di soggiorno[104] e la complementarietà tra l'accesso alle misure di protezione per le vittime di tratta e l'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale[105].

L'efficacia di tali previsioni e delle procedure per lo *screening* passerà necessariamente dalla loro effettiva implementazione: tutte le norme contenute nel Patto europeo e quelle volte ad adattare ad esso il nostro ordinamento interno dovranno essere interpretate coerentemente con quelle in materia di tratta, pena l'illegittimità delle procedure e dei conseguenti provvedimenti delle autorità amministrative.

Effettivamente, seppur nel breve lasso di tempo dall'entrata in vigore del Patto europeo, sono già intervenuti provvedimenti delle sezioni specializzate dei Tribunali che, seguendo il sopra detto ragionamento, hanno accolto ricorsi di persone che erano state esaminate in procedure accelerate di frontiera nonostante fossero emersi indicatori di tratta e conseguentemente si fosse ravvisata la sussistenza degli elementi che legittimavano l'eccezione di cui all'art. 53 del regolamento (UE) 2024/1348.

In particolare le pronunce sino ad oggi intervenute hanno evidenziato come una corretta applicazione della normativa di riferimento, ossia quella che deriva dalla lettura sistematica delle disposizioni del patto europeo e delle norme contenute nel d.lgs. 115/26, debba condurre all'annullamento delle decisioni amministrative che si discostino da essa, tanto con riferimento all'aspetto dell'incanalamento in procedura di frontiera e dell'autorizzazione a risiedere in un luogo specifico *ex* art. 5-*ter* d.lgs. 142/15, quanto nel merito del riconoscimento della protezione internazionale.

Le, ancor limitate, pronunce dei giudici di merito, hanno rilevato vizi connessi alla violazione delle procedure, e dei diritti che ne conseguono – tra cui la mancata considerazione da parte della Commissione territoriale della valutazione dell'ente antitratta in sede di *screening*[106] – e profili di illegittimità relativi al merito[107], con particolare riferimento alla mancata considerazione degli elementi che avrebbero dovuto condurre ad

104. Art. 13 comma 2-*quater* lett. a) l. 228/03.

105. Sulla disciplina del Meccanismo nazionale di *referral* si veda par. 6.1.

106. Tribunale di Trieste decreto 8.8.2026 (R.G. 4538/26). Nel caso di specie il progetto che sul territorio realizza il programma unico aveva rilevato la sussistenza di indicatori di tratta. Questo, a giudizio del Tribunale, «fa scattare l'obbligo di valutare se adottare la procedura di *referral* e impone alla Commissione di riesaminare la scelta della procedura». Anche il Tribunale di Bologna, con decreto del 10.9.2026, ha accertato l'illegittima adozione della procedura obbligatoria di frontiera per un richiedente vulnerabile, in quanto con necessità di «supporto psicologico» e «persona sottoposta ad altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, persona sottoposta a tortura, trattamenti inumani e degradanti», così come definito all'esito nel modulo *screening*, e come confermato in sede di audizione. Con riferimento alla mancata valutazione degli elementi di vulnerabilità emersi in sede di *screening* si è pronunciato anche il Tribunale di Palermo, con decreto del 25.7.2026, nel quale si è censurata il mancato accertamento delle esigenze di accoglienza particolari.

107. Tribunale di Firenze, decreto 12.10.2026 (R.G. 13481/26); Tribunale di Firenze, decreto 20.10.2026 (R.G. 13866/26). In entrambe le pronunce del Tribunale fiorentino il giudice da conto del rafforzamento, intervenuto con il d.lgs. 115/26, n. 115, del coordinamento tra il sistema di tutela delle vittime di tratta e quello della protezione internazionale e dell'estensione delle misure di assistenza anche alle vittime presunte e indipendentemente dal luogo dello sfruttamento. Di conseguenza, la circostanza che le condotte siano state realizzate in Libia, quale Paese di transito, non ne esclude la rilevanza ai fini dell'identificazione e dell'assistenza. Il Tribunale contesta dunque che la Commissione non abbia considerato il possibile significato di tali indicatori rispetto alla diversa questione della rappresentatività del tasso generale di riconoscimento.

un'attenta analisi del caso individuale e, in alcuni casi, al riconoscimento della protezione internazionale.

Con riguardo a quest'ultimo aspetto si inizia ad assistere ad alcune pronunce che contestano all'autorità asilo in prima istanza di non aver tenuto in considerazione alcuni elementi, emersi nelle fasi antecedenti all'esame della domanda, da cui poteva ritenersi possibile che il richiedente fosse una vittima di tratta. In alcune pronunce, inoltre, si è rilevato che, ove emergano elementi dai quali risulti applicabile l'eccezione per l'appartenenza del richiedente a una categoria di persone – nella specie le vittime di tratta – le cui esigenze di protezione rendono non applicabile l'art. 42 del regolamento 2024/1348, viene meno il presupposto della procedura accelerata di frontiera. In particolare, per la casistica prevista dall'art. 42, par. 1, lett. j), ove le esigenze di protezione impediscano di considerare rappresentativa la percentuale pari o inferiore al 20%, la fattispecie deve essere interpretata in coerenza con il diritto a un esame individuale e adeguato, e nel rispetto del principio di effettività della tutela, tenendo conto del carattere derogatorio delle conseguenze processuali connesse alla procedura accelerata e alla procedura di frontiera.

Inoltre, con riferimento alla generale violazione degli obblighi imposti dalla normativa, sono state cassate decisioni delle Commissioni territoriali fondate su procedure non rispettose del diritto all'informazione o all'orientamento legale, aspetti che, per quel che attiene le persone vulnerabili, hanno un rilievo particolare, tanto che nelle procedure operative standard sono evidenziate con particolare attenzione, in quanto particolarmente rilevanti ove vi sia una persona che necessita di un'informativa specifica – quella di cui al novellato art. 10 comma 2 del d.lgs. 24/14 – e di un'assistenza legale specializzata, in grado di esporre alla persona interessata le diverse opzioni per esercitare i propri diritti[108].

6. La nuova *governance* del sistema anti-tratta: il rafforzamento delle politiche nazionali per la lotta alla tratta

La riforma interviene ampiamente anche su un altro profilo rilevante per l'effettività delle politiche di contrasto alla tratta, ossia quello che riguarda il sistema di *governance* e le misure di carattere non legislativo, entrambi aspetti che contribuiscono a rafforzare l'intero sistema nazionale.

Le modifiche agli artt. 7 e 9 del d.lgs. 24/14 si collocano all'interno di un percorso di progressivo rafforzamento degli organismi di coordinamento istituzionale, di raccolta dei dati e degli strumenti di policy.

Una prima linea di intervento riguarda il consolidamento delle funzioni di coordinamento nazionale.

Già il d.lgs. n. 24 del 2014 aveva individuato nel Dipartimento per le pari opportunità il principale punto di riferimento istituzionale per le politiche anti-tratta, definendolo "Meccanismo equivalente". L'esperienza maturata nel decennio successivo ha evidenziato la necessità di rafforzare gli strumenti di raccordo tra le diverse Amministrazioni coinvolte e di sviluppare meccanismi più strutturati di pianificazione e monitoraggio.

In tale prospettiva deve essere letta la valorizzazione del ruolo del Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio quale coordinatore nazionale anti-tratta

108. Il Tribunale di Bologna, in un decreto del 26.10.2026 (R.G. 15058/26), ha ritenuto illegittima la determina che disponeva l'esame in procedura accelerata di frontiera per un ricorrente vittima di gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale, in quanto si rendeva necessario approfondire la natura di tale vulnerabilità ed in quanto non sembravano essere stati rispettati gli adempimenti relativi all'obbligo di informativa e al diritto all'orientamento legale.

e la disciplina delle strutture di interministeriali che garantiscono il raccordo tra tutte le Amministrazioni secondo un approccio multi-agenzia.

La nuova definizione, contenuta nell'art. 7 del d.lgs. 115/26, non sembra essere solo lessicale: la norma amplia le funzioni del coordinatore rispetto a quanto previsto nella norma previgente: oltre a quelle di indirizzo e coordinamento con riguardo agli interventi di prevenzione sociale del fenomeno e di assistenza delle vittime, con conseguente programmazione delle risorse finanziarie per i progetti anti-tratta, si inseriscono anche funzioni di coordinamento degli interventi di tutte le Amministrazioni, gli enti e le organizzazioni coinvolti nella prevenzione e nel contrasto della tratta, nonché nella protezione e assistenza delle vittime.

Inoltre in qualità di coordinatore nazionale, il Dipartimento mantiene la funzione di valutazione delle tendenze della tratta, attraverso un sistema di monitoraggio, posto in essere coordinando la raccolta di dati statistici [109] e presenta al coordinatore anti-tratta dell'Unione europea[110] una relazione biennale al fine di garantire la sinergia tra le politiche degli Stati membri dell'Unione europea. In questa prospettiva, la raccolta dei dati non costituisce un'attività meramente statistica, ma rappresenta una componente essenziale della tutela dei diritti fondamentali, poiché consente di verificare se gli strumenti predisposti dall'ordinamento siano concretamente in grado di raggiungere i soggetti destinatari.

Vengono inoltre disciplinati la Cabina di regia interistituzionale e il Comitato tecnico anti-tratta, organismi già esistenti ma non previsti sino ad oggi nella normativa: ne deriva, anche in questo caso, un rafforzamento della *governance* multilivello basata sul coordinamento tra tutte le Amministrazioni competenti, ciascuno per il proprio mandato e funzioni.

La norma rimanda per la disciplina della composizione, del funzionamento e dei compiti di questi organismi, ad un successivo decreto ministeriale [111]. È tuttavia verosimile che manterranno la fisionomia di quelli già oggi in essere, dunque, per quel che riguarda la Cabina di regia, un organismo che rappresenta le autorità politiche nazionali e che ha funzioni di indirizzo politico, contribuendo dunque insieme al Dipartimento a sviluppare le linee strategiche di intervento per la lotta alla tratta di persone e, con riferimento al Comitato tecnico, un organismo di natura tecnica e di supporto alla Cabina di regia, dotato di una composizione che comprende anche le organizzazioni della società civile e le organizzazioni internazionali.

Una previsione normativa viene dedicata anche al Numero Verde anti-tratta, che viene rinominato, all'art. 7 comma 4 del novellato d.lgs. 24/14, «servizio nazionale gratuito di pronta assistenza alle vittime di tratta di esseri umani e sfruttamento segnalate per il tramite

109. Per quel che attiene la raccolta dei dati, la riforma introduce l'art. 13-*bis* della l. 228/03 che attribuisce il mandato al coordinatore nazionale anti-tratta di coordinare, attraverso il supporto di ISTAT, il processo di acquisizione dei dati sulle vittime ma anche sulle persone indagate, imputate e condannate per i reati di cui agli artt. 600 e 601 c.p., provenienti dalle diverse Amministrazioni, tra cui Ministero della giustizia e Ministero dell'interno, nonché dal sistema di raccolta dati del Numero verde anti-tratta - SIRIT e di inviare tali dati annualmente alla Commissione europea.

110. Il Coordinatore anti-tratta dell'Unione europea coordina le politiche e le azioni dell'Unione europea per prevenire e combattere la tratta di persone. Il Coordinatore sviluppa periodicamente la strategia dell'Unione europea contro la tratta e pubblica ogni biennio i rapporti sui progressi nella lotta alla tratta. I documenti sono reperibili al link: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime/together-against-trafficking-human-beings_en.

111. Si prevede che la disciplina dei due organismi sia stabilita con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri o dell'autorità politica delegata in materia di pari opportunità.

del numero nazionale gratuito di pubblica utilità e degli altri canali di comunicazione digitale ad esso correlati».

Il rafforzamento del sistema di *governance* pare sicuramente opportuno ed è in linea con quanto previsto dall'art. 19 della direttiva europea, salva la mancata previsione di un organismo indipendente finalizzato a garantire il monitoraggio e la valutazione dell'impatto delle politiche anti-tratta.

La previsione di un *National Rapporteur* indipendente, incoraggiata dagli organismi internazionali[112] e prevista anche dalla Convenzione del Consiglio d'Europa, sebbene anche in tal caso come clausola facoltativa[113], è di non poco conto, in quanto politiche nazionali che mirino ad essere efficaci devono passare per meccanismi di validazione e monitoraggio svolti da soggetti del tutto indipendenti, in grado di garantire imparzialità, anche attraverso rapporti che siano credibili e oggettivi, da condividere con gli organismi internazionali. Purtroppo la stessa direttiva ha previsto la clausola come facoltativa, dimostrando che tale aspetto non costituisce una priorità e determinando, nel contesto dei Paesi membri dell'Unione europea, un numero quasi irrisorio di tali organismi indipendenti[114].

6.1. Gli strumenti di policy

Particolarmente significativa appare la disciplina relativa agli strumenti di policy, contenuta nell'art. 9 che, modificando l'art. 13 della l. 228/03, amplia la disciplina già prevista del Piano nazionale di azione contro la tratta e, come già detto, introduce quella relativa al Meccanismo nazionale di *referral*.

Nel corso degli ultimi anni il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento ha assunto una funzione sempre più rilevante quale strumento di indirizzo delle attività di prevenzione, protezione e repressione della tratta.

Il Piano delinea la strategia nazionale anti-tratta che il Governo adotta per assicurare una risposta efficace e omogenea rispetto al fenomeno della tratta di persone e del grave sfruttamento, definendo obiettivi e linee di azione lungo le direttrici dell'azione penale, della prevenzione, della protezione e assistenza delle vittime e della cooperazione. Esso, come detto[115], è adottato dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'interno nell'ambito delle rispettive competenze, sentiti gli altri Ministri interessati, previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata.

La riforma declina maggiormente il contenuto del Piano nazionale, esplicitando la necessità di programmare azioni lungo tutte le direttrici – o assi di intervento – sopra menzionate e attribuisce maggiore rilievo alla dimensione programmatoria e al monitoraggio degli obiettivi perseguiti.

L'accento posto sulla strategia nazionale riflette un'evoluzione più generale delle politiche europee in materia di tratta: la *governance* viene concepita non come mera attività

112. Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo, A/HRC/26/37/Add.2, 2014.

OSCE, *Issue Brief - The role of Indipendent National Rapporteurs or equivalent mechanisms in enhancing States' anti-trafficking responses*, 2021 (https://cthb.osce.org/cthb/503920).

113. Art. 29 Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, 2005.

114. I Paesi dell'Unione europea che hanno istituito un National Rapporteur esplicitamente indipendente dal governo o strutturato sotto forma di organismo autonomo sono attualmente, i Paesi Bassi e la Germania.

115. Art. 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228, oggi modificato dall'art. 9 del decreto legislativo 12 giugno 2026, n. 115.

amministrativa di coordinamento, ma come strumento di costruzione di politiche pubbliche integrate.

Recentemente è stato adottato il nuovo Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2026-2028[116], che delinea, come richiesto dalla normativa, la strategia in termini di *governance* e definisce gli obiettivi sui quattro assi, quali prevenzione, azione penale, protezione delle vittime e cooperazione.

In termini di contenuto strategico, a fronte dei trend emersi e del contesto fenomenico, il Piano individua alcune priorità tematiche, tra cui misure volte a favorire una maggiore conoscenza dei fenomeni della tratta e dello sfruttamento, nelle forme che si sviluppano attraverso l'uso delle tecnologie digitali; la definizione di procedure che, nel nuovo contesto legislativo ed in particolare nell'ambito delle disposizioni del Patto europeo, garantiscano la tempestiva identificazione delle vittime di tratta tra le persone provenienti da Paesi terzi; l'adozione di misure di tutela specifiche per persone che presentano particolari vulnerabilità, tra cui, in particolare, i minorenni; il coordinamento tra il Sistema antitratta ed i sistemi c.d. "confinanti", in particolare quello relativo al sistema della protezione internazionale e quello dedicato all'assistenza delle persone vittime di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo.

Il nuovo Piano nazionale fornisce inoltre delle indicazioni rilevanti per quel che riguarda i principi su cui devono basarsi le azioni promosse sulla base degli obiettivi individuati[117] e sancisce l'obbligo a carico delle autorità statali di identificare le vittime di tratta.

Uno degli aspetti più interessanti della riforma è rappresentato dal rafforzamento del riferimento al National Referral Mechanism (NRM), strumento che, negli ultimi anni, ha assunto una posizione centrale nelle politiche europee di contrasto alla tratta.

Il National *Referral* Mechanism, sviluppato inizialmente da OSCE[118], indica un sistema organizzato di cooperazione tra soggetti pubblici e privati finalizzato all'identificazione delle vittime, all'attivazione delle misure di assistenza e alla tutela dei loro diritti e all'accesso ai diritti. Si tratta di un modello basato sul presupposto per cui, secondo un approccio multi-agenzia, la lotta alla tratta richiede una cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti a diverso titolo e mandato e deve basarsi su una pari legittimazione di essi, in una logica incentrata sui diritti della vittima.

La direttiva 2024/1712/UE ha esplicitato ancor meglio di prima l'obbligo a carico degli Stati di istituire i meccanismi di *referral*[119], indicando peraltro quello che deve essere il contenuto minimo, ossia la previsione di norme per la rapida identificazione delle vittime,

116. Il nuovo Piano nazionale è stato adottato dal Consiglio dei Ministri il 28 ottobre 2026. Il testo del Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento di esseri umani 2026-2028 è reperibile al link https://www.pariopportunita.gov.it/media/tjbbqcta/piano-nazionale-antitratta-2026-2028_adottato.pdf.

117. Il Piano menziona, tra gli altri, l'approccio basato sui diritti umani e sulla centralità della vittima e sensibile alla specificità di genere, il principio dell'assistenza incondizionata delle vittime di tratta e grave sfruttamento, il principio del "non arrecare danno" (*do not harm*) e della prevenzione della ri-vittimizzazione, il principio di non punibilità delle vittime di tratta, il diritto all'accesso al periodo di recupero e riflessione e quello di chiedere la protezione internazionale.

118. OSCE, ODHIR, *National Referral Mechanisms. Joining efforts to protect the rights of trafficked persons*, 2022 (https://odihr.osce.org/sites/default/files/f/documents/f/5/510551_3.pdf). Nel manuale il National Referral Mechanism è definito «un quadro cooperativo nazionale attraverso il quale i governi adempiono ai propri obblighi di proteggere e promuovere i diritti umani delle vittime di tratta, coordinando i propri sforzi in una partnership strategica con le organizzazioni della società civile, i leader tra i sopravvissuti e il settore privato».

119. L'art. 11 par. 4 della direttiva 2024/1712 prevede che gli Stati debbano istituire, mediante norme o atti secondari, «uno o più meccanismi miranti alla rapida individuazione, identificazione, all'assistenza e al sostegno delle vittime identificate e presunte, in collaborazione con le organizzazioni di sostegno pertinenti e a designare un punto di contatto transfrontaliero».

adattando le nuove procedure alle varie forme di sfruttamento, misure volte ad orientare la vittima al sostegno e all'assistenza più adeguati e l'adozione di accordi di cooperazione o protocolli con le autorità competenti in materia di asilo.

Sebbene l'Italia fosse già dotata da anni del Meccanismo nazionale di *referral*[120], la disciplina nella normativa di tale strumento consente di attribuirgli un valore estremamente rilevante, tale da rendere esigibile da parte di tutti i soggetti a cui si rivolge il rispetto delle procedure ivi previste, volte, appunto alla tempestiva identificazione e all'assistenza delle vittime di tratta.

L'aspetto particolarmente interessante della modalità con cui la norma è stata sviluppata risiede nelle indicazioni relative a ciò che il documento deve prevedere: l'art. 13 comma 2 quater della l. 228/03, così come introdotto dalla riforma, contiene un elenco, che tra l'altro non può intendersi come esaustivo, di elementi che devono essere contenuti. Oltre alle procedure operative standard per garantire la tempestiva identificazione delle vittime e il *referral* al personale specializzato, si forniscono indicazioni volte a migliorare ulteriormente il sistema di *governance* e il coordinamento tra i diversi sistemi, nonché il coordinamento transfrontaliero tra i Paesi dell'Unione europea.

Tra queste, si prevede la necessità di favorire l'adozione, a livello territoriale di Protocolli d'intesa multi-agenzia[121], che definiscano, anche attraverso l'istituzione di tavoli inter-istituzionali, il contesto di collaborazione tra i diversi attori coinvolti nei territori, gli obiettivi e le procedure da adottare per la tempestiva identificazione delle vittime di tratta. Tale previsione, ove attuata, consentirà l'implementazione delle procedure previste dal Meccanismo nazionale di *referral*, nonché dalle Linee Guida per l'applicazione a livello locale del Meccanismo nazionale di *referral*, adottate nell'ambito del Comitato tecnico anti-tratta nel 2025[122], documento che fornisce indicazioni operative per la creazione o il rafforzamento di reti locali di coordinamento, definite Meccanismi locali di *referral*, tra i diversi soggetti interessati – tra cui Procura, forze dell'ordine, Ufficio immigrazione, Ispettorato del lavoro, personale dell'accoglienza, Commissione territoriale, sezione specializzata del Tribunale e,

120. Dipartimento per le pari opportunità, Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Meccanismo nazionale di referral per l'identificazione, l'assistenza e la protezione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento*, 2023 (https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/tratta-degli-esseri-umani-e-grave-sfruttamento/meccanismo-nazionale-di-referral/).

121. La norma prevede che debbano essere favoriti Protocolli a livello territoriale «tra le istituzioni e gli organismi pubblici e privati coinvolti a diverso titolo nel contrasto al fenomeno e nella tutela delle vittime della tratta di persone e del grave sfruttamento, che definiscano, anche attraverso l'istituzione di tavoli interistituzionali, il contesto di collaborazione, gli obiettivi e le procedure da adottare per la tempestiva identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento e la loro adeguata assistenza».

122. Dipartimento pari opportunità, *Linee Guida per l'applicazione a livello locale del Meccanismo nazionale di referral per l'identificazione, protezione e assistenza delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento. I Meccanismi locali di referral e i Protocolli d'intesa multiagenzia*, 2025 (https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/tratta-degli-esseri-umani-e-grave-sfruttamento/linee-guida-per-l-applicazione-a-livello-locale-del-meccanismo-nazionale-di-referral-per-l-identificazione-protezione-e-assistenza-delle-vittime-di-tratta-eo-grave-sfruttamento/). Le Linee Guida, sviluppate con il contributo del Comitato tecnico anti-tratta e presentate alla Cabina di regia in occasione della riunione del 29 luglio 2025, forniscono indicazioni per la definizione di Protocolli d'intesa multi-agenzia a cui possano aderire tutte le istituzioni e gli organismi pubblici e privati coinvolti nel contrasto al fenomeno e nella tutela delle vittime della tratta degli esseri umani e/o grave sfruttamento e per la realizzazione di Tavoli inter-istituzionali regionali per il coordinamento degli interventi in tale contesto. Il documento, che contiene come allegato un modello di Protocollo d'intesa cui riferirsi, ha l'obiettivo di favorire l'applicazione a livello territoriale del Meccanismo nazionale di *referral* e dunque di rafforzare la collaborazione multi-agenzia tra tutti i soggetti che operano localmente, a diverso titolo e mandato, nel contrasto e nella prevenzione della tratta.

ovviamente, il progetto che realizza il programma unico sul territorio – con l'obiettivo di definire ruoli e compiti specifici di ciascuno.

La collaborazione tra i diversi attori coinvolti attraverso l'individuazione di meccanismi di *referral* è da tempo divenuta una buona prassi nei diversi territori: sono oramai molti i Protocolli d'intesa che i progetti anti-tratta stipulano, spesso in bilaterale, con le Commissioni territoriali, con le sezioni specializzate in materia di immigrazione dei Tribunali ed altri soggetti. Ancora pochi, invece, sono i Protocolli d'intesa multi-agenzia, che, sebbene più complessi, hanno il valore aggiunto di favorire una regia collettiva e dunque danno maggiore possibilità di sviluppare buone prassi innovative, favorire aggiornamenti e formazioni congiunte, definire ruoli e responsabilità nel contrasto alla tratta e promuovere la raccolta dati a livello territoriale[123].

La nuova norma inoltre prevede che il Meccanismo nazionale di *referral* debba fornire indicazioni per garantire la «complementarità tra l'accesso alle misure di protezione per le vittime di tratta di persone e l'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale». Tale disposizione[124], ove correttamente implementata, consentirà di garantire alle persone che hanno sperimentato tratta e grave sfruttamento il pieno accesso ai diritti previsti dalla normativa vigente, tanto sotto il profilo della regolarità sul territorio quanto per quel che attiene le misure di assistenza e accoglienza. In linea con le clausole di salvaguardia previste dalle disposizioni internazionali[125], nonché dall'art. 1 comma 2 del d.lgs. 24/14, dovrà essere pertanto garantita la possibilità di chiedere la protezione internazionale anche a coloro che siano richiedenti o titolari di permesso di soggiorno *ex* art. 18 d.lgs. 286/98 e viceversa. Altrettanto dovrà essere garantito l'accesso al programma unico a coloro che chiedano e/o ottengano la protezione internazionale, come oggi espressamente previsto dall'art. 17 d.lgs. 142/15, così come modificato dal d.lgs. 115/26[126].

Infine, la norma introdotta nell'art. 13 comma 2 quater della l. 228/03 prevede che il Meccanismo nazionale di *referral* contenga indicazioni per garantire il sostegno transfrontaliero delle vittime di tratta nei diversi Stati membri dell'Unione europea attraverso il "punto di contatto per l'orientamento transfrontaliero". Tale meccanismo, introdotto dalla direttiva 2024/1712/UE all'art. 11 par. 4 – *focal point for the cross-border referral of victims* – sembra avere l'intento, come indicato nel considerando 15 della direttiva stessa, di fungere da riferimento per le procedure di *referral* tra i diversi Paesi dell'Unione Europea, quale strumento di coordinamento tra le autorità.

123. Tra essi deve citarsi il Protocollo d'intesa multi-agenzia della Regione Piemonte, che nel 2025 è stato rinnovato ed ampliato relativamente agli attori coinvolti. Anche il Protocollo promosso dalla Procura di Teramo e l'associazione On the Road, aggiornato nel 2017, nonché quello promosso nel 2021 dalla Procura di Milano con i progetti anti-tratta del territorio costituiscono un esempio virtuoso di tale collaborazione multi-agenzia.

124. La norma, unitamente all'art. 10, dà attuazione a quanto previsto dall'art. 11-*bis* della direttiva 2024/1712/UE, che stabilisce che «Gli Stati membri garantiscono la complementarità e il coordinamento tra le autorità coinvolte nelle attività anti-tratta e le autorità competenti in materia di asilo. Gli Stati membri provvedono affinché le vittime della tratta possano esercitare il diritto di chiedere protezione internazionale o uno status nazionale equivalente, anche quando la vittima riceve assistenza, sostegno e protezione in quanto vittima presunta o identificata della tratta di esseri umani.». Il considerando 21 precisa che devono essere garantite entrambe le procedure pertinenti, intese come complementari e senza che l'una precluda l'altra.

125. Art. 14 Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini e art. 40 Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta di esseri umani.

126. L'articolo 17 comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, così come modificato dal d.lgs. 115/26 ha esteso l'applicazione del programma unico anche ai richiedenti protezione internazionale per i quali emergano indicatori di tratta e dunque non solo coloro che siano già stati formalmente identificati come tali.

La direttiva lascia alla discrezionalità degli Stati l'individuazione dell'organismo che acquisisca tale funzione[127]: il legislatore italiano ha ritenuto di attribuire tale funzione al Dipartimento per le pari opportunità «per il tramite del servizio nazionale gratuito di pronta assistenza alle vittime di tratta di esseri umani e di grave sfruttamento».

Tale disposizione, ove correttamente attuata, potrà favorire una maggior tutela, oggi quanto mai necessaria, per le vittime di tratta che si spostino da un Paese ad un altro nell'ambito dei c.d. movimenti secondari o anche in quanto re-inviate dalle autorità in virtù delle norme vigenti per quel che attiene i richiedenti asilo. Effettivamente il considerando 20 della direttiva europea[128] invita gli Stati proprio ad evitare che le vittime siano re-immesse nella tratta all'interno dell'Unione europea e in questa prospettiva a fare in modo che ove le stesse debbano essere inviate in altro Stato membro in virtù del regolamento europeo 2024/1351[129], non corrano un rischio effettivo di violazione dei loro diritti fondamentali.

Il rinvio in altro Stato in seguito al c.d. regolamento Dublino – oggi abrogato – costituisce effettivamente da tempo un elemento di criticità, stante la scarsa collaborazione tra le autorità amministrative competenti per il trasferimento nello Stato membro competente a norma delle disposizioni europee. Nella prassi si sono spesso verificati casi in cui donne trasferite da altri Paesi europei in Italia, in virtù del regolamento Dublino, pur se già identificate quali vittime di tratta, non hanno ricevuto alcuna tutela o misura di protezione, potendo contare esclusivamente sulla collaborazione delle organizzazioni della società civile che effettuavano segnalazioni al Numero verde anti-tratta o ai progetti del territorio ove sapevano le stesse sarebbero state inviate. Un coordinamento istituzionale e regolamentato, per quel che attiene le procedure, potrà auspicabilmente consentire di inaugurare l'attuazione del nuovo regolamento europeo in materia di gestione dell'asilo e della migrazione mediante un approccio sensibile alla rilevazione delle vulnerabilità e, appunto, coerente con quanto richiesto dalla direttiva europea in materia di tratta.

La prospettiva auspicata, verso la quale effettivamente sembra andare l'Unione europea, è quella di *European Referral Mechanism*, in grado di garantire una rapida identificazione e assistenza nel più ampio contesto europeo e dunque intervenendo in modo più efficace nella tutela delle persone lungo i movimenti secondari.

7. Considerazioni conclusive

La riforma in esame rappresenta un significativo sviluppo del quadro italiano di prevenzione e contrasto della tratta di esseri umani e di protezione delle vittime. Pur muovendo dall'esigenza di dare attuazione alle innovazioni introdotte dalla direttiva 2024/1712/UE, il legislatore ha infatti colto l'occasione per intervenire su alcuni profili che, nell'assetto previgente, presentavano margini di miglioramento, soprattutto con riguardo alla tutela delle vittime. Ne risulta un ulteriore consolidamento di un'impostazione orientata

127. Il considerando 15 della direttiva europea prevede infatti che «I punti di contatto possono basarsi su meccanismi o strutture di *governance* esistenti e non dovranno sostituire i meccanismi nazionali di denuncia o le hotline».

128. Considerando 20 direttiva 2024/1712: «Per evitare che le vittime siano re-immesse nella tratta all'interno dell'Unione, è importante che, quando le vittime sono trasferite a norma del regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, gli Stati membri non le trasferiscano verso uno Stato membro in cui vi siano fondati motivi di ritenere che le vittime, per via del trasferimento in tale Stato membro, corrano un rischio effettivo di violazione dei loro diritti fondamentali tale da costituire un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta».

129. Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013.

alla centralità della persona e alla tutela dei diritti umani, che trova espressione, in particolar modo, nella disciplina del periodo di recupero e riflessione, nel rafforzamento del coordinamento tra il sistema anti-tratta e quello della protezione internazionale e nella revisione degli strumenti di *governance*, con riferimento, soprattutto, al coordinamento inter-istituzionale e alla disciplina del National *Referral* Mechanism.

Il valore delle innovazioni introdotte dovrà essere misurato alla luce della loro concreta capacità di incidere sulle prassi e sulle condizioni di accesso alla protezione per le persone che sono coinvolte. In un ambito nel quale l'identificazione delle vittime, la tempestività dell'intervento e la continuità dei percorsi di assistenza dipendono in larga misura dalla capacità di cooperazione tra soggetti e sistemi diversi, l'attuazione delle nuove disposizioni assume pertanto un rilievo non meno importante della loro introduzione sul piano normativo.

In questa prospettiva, costituisce un elemento particolarmente positivo l'art. 5 del decreto legislativo, che attribuisce alla formazione un rilievo specifico nell'ambito della risposta alla tratta. La norma prevede non soltanto l'estensione, quali destinatari di specifici moduli formativi sul tema – che, si è aggiunto, devono essere periodici e specialistici – oltre che ai pubblici ufficiali interessati a «tutti gli operatori che possono entrare in contatto con le vittime effettive o potenziali della tratta di esseri umani», ma introduce un ulteriore comma dedicato esclusivamente alla formazione specializzata della magistratura[130].

La previsione muove dal riconoscimento che l'effettività della tutela dipende anche dalla capacità dei diversi operatori di intercettare tempestivamente le situazioni di sfruttamento, riconoscere i possibili indicatori di tratta e orientare le persone verso i percorsi di protezione disponibili. La formazione assume così una funzione trasversale, che riguarda non soltanto l'acquisizione di conoscenze specialistiche, ma anche la capacità di assicurare una risposta coordinata e coerente con la centralità della persona, soprattutto nei contesti nei quali le situazioni di tratta possono emergere in modo meno evidente.

Perché tale previsione possa esprimere pienamente la propria funzione, sarà tuttavia necessario assicurarne un'attuazione sistematica, qualificata e adeguata alle diverse professionalità coinvolte. In questo senso assume centralità il Piano nazionale anti-tratta ed effettivamente la strategia per il prossimo triennio prevede importanti attività di formazione a tutti i soggetti interessati.

Accanto a questi elementi di rafforzamento permangono alcuni limiti che incidono su aspetti di rilievo per la tutela delle vittime. Tra questi la mancata introduzione di un meccanismo di monitoraggio indipendente delle politiche anti-tratta, che avrebbe potuto assicurare una valutazione maggiormente autonoma dell'efficacia delle misure adottate e della loro concreta attuazione. La scelta di mantenere le funzioni di coordinamento, monitoraggio e valutazione nell'ambito dell'assetto istituzionale esistente non esclude la possibilità di sviluppare strumenti di valutazione rigorosi, ma lascia irrisolto il tema dell'indipendenza del monitoraggio, che assume particolare importanza in un sistema complesso e articolato quale quello delineato dalla riforma.

Un ulteriore rilievo è la mancata introduzione di una disciplina specifica del principio di non punibilità delle vittime di tratta. Il decreto, come detto, non ha previsto una specifica disposizione, lasciando la tutela affidata agli strumenti già disponibili e alla loro applicazione nel caso concreto. Tuttavia, a fronte di un fenomeno caratterizzato da forme di assoggettamento e condizionamento particolarmente incisive, l'assenza di una disciplina

130. Si veda par. 3.2.

chiara e generalizzata può tradursi in una tutela non uniforme e aprire al rischio che la persona vittima sia nuovamente esposta a conseguenze sanzionatorie per condotte strettamente connesse alla propria condizione di sfruttamento.

Un ulteriore ambito nel quale sarebbe stato possibile un intervento più ampio riguarda il ruolo delle imprese nella prevenzione dello sfruttamento. Il nuovo art. 601.1 c.p. e il collegamento con il sistema della responsabilità degli enti ai sensi del d.lgs. 231/2001, rafforzano il versante della responsabilità conseguente alla commissione del reato; rimane invece meno sviluppata la dimensione propriamente preventiva della responsabilizzazione degli operatori economici. Il tema assume oggi particolare rilievo nel contesto dell'evoluzione del diritto dell'Unione, che affianca agli strumenti di repressione della tratta e dello sfruttamento meccanismi destinati a intervenire sui rischi di violazione dei diritti umani nelle catene di attività.

Tale prospettiva assume particolare rilievo alla luce della direttiva 2024/1760/UE, come modificata dalla direttiva 2026/470/UE, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, che ricomprende espressamente tra gli impatti sui diritti umani da prevenire il lavoro forzato, la schiavitù e la tratta di esseri umani[131]. Con riferimento a tale normativa europea, sebbene non oggetto di trasposizione in questo contesto, sarebbe stato interessante prevedere misure che consentissero un raccordo della disciplina anti-tratta con gli strumenti europei di responsabilizzazione preventiva delle imprese. Una simile impostazione avrebbe consentito di affiancare alla responsabilità penale e amministrativa conseguente alla commissione del reato una dimensione propriamente preventiva, coerente con l'evoluzione del diritto europeo in materia di tutela dei diritti umani nelle catene di attività.

Nel complesso, il d.lgs. 115/2026 segna dunque un'evoluzione significativa del sistema italiano e rafforza alcuni degli strumenti attraverso i quali la centralità della vittima può trovare concreta espressione.

Il nuovo Piano nazionale di azione recentemente approvato, basato su un modello di intervento sistemico, fondato sull'integrazione tra politiche, livelli di governo e attori coinvolti, completa questo nuovo quadro e auspicabilmente inaugura una fase di ulteriore implementazione della normativa che riconosce tutela alle vittime di tale grave violazione dei diritti umani.

Sarà dunque nella capacità del sistema di tradurre le innovazioni normative in prassi effettive, coordinate e accessibili che si misurerà la portata della riforma: non soltanto nella

131. La disciplina europea configura il dovere di diligenza come un obbligo basato sul rischio, esteso non soltanto alle attività proprie dell'impresa e delle sue filiazioni, ma anche alle attività svolte dai partner commerciali nelle relative catene di attività. Le imprese sono chiamate, in particolare, a individuare e valutare gli impatti negativi effettivi o potenziali, adottando misure idonee a prevenirli, attenuarli, porvi fine o minimizzarli. Il progressivo sviluppo del quadro normativo dell'Unione evidenzia una crescente attenzione alla responsabilizzazione preventiva degli operatori economici rispetto ai rischi di sfruttamento. In questa prospettiva, accanto alla direttiva 2024/1760/UE sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, come modificata dalla direttiva 2026/470/UE, assume particolare rilievo il regolamento (UE) 2024/3015, che vieta l'immissione e la messa a disposizione sul mercato dell'Unione, nonché l'esportazione, di prodotti ottenuti mediante lavoro forzato. Il regolamento, pur precisando di non introdurre ulteriori obblighi di due diligence rispetto a quelli già previsti dal diritto dell'Unione o nazionale, definisce espressamente la «due diligence in relazione al lavoro forzato» come l'insieme degli sforzi diretti a identificare, prevenire, mitigare o porre fine all'impiego di lavoro forzato. Particolarmente significativo è, inoltre, il richiamo contenuto nel considerando 8 alla direttiva 2011/36/UE, di cui viene espressamente salvaguardata l'applicazione, comprese le competenze delle autorità di contrasto e giudiziarie nella repressione dei reati di tratta e di sfruttamento lavorativo. Ne emerge un quadro europeo nel quale la prevenzione del lavoro forzato nelle catene produttive e commerciali e il contrasto penale della tratta sono concepiti come strumenti complementari, che operano su piani diversi ma convergenti.

capacità del sistema di reprimere la tratta, ma soprattutto nella sua attitudine a prevenire lo sfruttamento, riconoscere tempestivamente le vittime e assicurare loro una protezione e una riparazione effettive.