

L'identificazione delle donne vittime di tratta in Italia: politiche pubbliche tra agency e vulnerabilità

Francesca Cimino

Università Ca' Foscari Venezia, Italia

Abstract This chapter examines the policies, practices, procedures, and approaches developed and implemented in Italy to respond to the demand for early identification of women victims and presumed victims of trafficking. In particular, it focuses on early identification procedures and the ways in which differing interpretations of the concept of vulnerability shape these practices. At the same time, it explores the use of vulnerability assessments based on trafficking indicators, as well as the potential tensions and challenges they generate in the processes of identifying and protecting women who are victims of trafficking and severe exploitation.

Keywords Women victims of trafficking. Italy. Identification. Vulnerability. Migration policies.

Sommario 1 Introduzione. – 2 Vulnerabilità e tratta: definizioni, implicazioni giuridiche e prospettive teoriche. – 3 Identificazione delle vittime in Italia: evoluzione normativa e nuove sfide. – 4 Il concetto di vulnerabilità nelle pratiche di identificazione. – 5 Conclusioni.

1 Introduzione

I cambiamenti dei movimenti migratori e, conseguentemente, delle modalità organizzative delle reti criminali di trafficanti e sfruttatori, avvenuti negli ultimi dieci anni, hanno imposto una riflessione sulle pratiche e politiche di identificazione delle vittime di tratta. A partire dal 2015, con l'aumento dei flussi migratori in arrivo verso l'Europa, e i cambiamenti in materia di politiche migratorie, le reti criminali dediti alla tratta hanno cambiato *modus operandi*, rotte e organizzazione interna. La Libia, e più recentemente la Tunisia ma non solo, sono diventate un punto di snodo vitale, destinatarie di contributi economici e supporti da parte dell'Unione Europea avida di bloccare le migrazioni verso i suoi paesi membri. In questo contesto, le persone in arrivo sul suolo italiano, via mare e via terra, hanno iniziato a presentare istanza di protezione internazionale come unica possibilità di permanenza regolare, seppur precaria, in Italia per goderne dei conseguenti benefici che ne derivano. Il contributo esplora come sono cambiate le procedure e le pratiche di identificazione delle donne vittime di tratta, in questi scenari mutevoli, appesantiti dallo scoppio del conflitto in Ucraina nel 2022. Indaga utilizzando un concetto chiave nelle politiche per l'identificazione e la loro implementazione: la vulnerabilità, parola dai molti significati e sfaccettature.

Il capitolo introduce nel primo paragrafo la presentazione del quadro teorico, incentrato sulla vulnerabilità e le diverse visioni che la circondano, sia nel quadro di politiche e normativo in materia di contrasto alla tratta degli esseri umani, sia nella letteratura delle scienze sociali. Si procede poi, nel terzo paragrafo, ad analizzare le politiche nazionali per l'identificazione delle vittime di tratta, il quadro normativo su cui si fondano, e i meccanismi istituiti. Il quarto paragrafo descrive le pratiche utilizzate per l'identificazione precoce delle donne vittime, ponendo l'attenzione al ruolo giocato dalla vulnerabilità e alle accezioni attribuite. Infine, le conclusioni tentano di completare il ragionamento fatto nelle seguenti pagine.

2 Vulnerabilità e tratta: definizioni, implicazioni giuridiche e prospettive teoriche

L'attenzione e l'utilizzo del concetto di vulnerabilità all'interno delle politiche migratorie, comprese quelle relative al contrasto della tratta degli esseri umani e alla protezione delle vittime e presunte tali, è gradualmente aumentata negli anni recenti. Questa crescente attenzione ha, di conseguenza, anche coinvolto gli interventi sociali introdotti a livello locale e nazionale, attribuendo alle cosiddette categorie vulnerabili maggiori garanzie e tutele rispetto a coloro

che non rientrano nelle definizioni date di vulnerabilità. Tuttavia, com'è noto, non esiste una definizione condivisa di persona o gruppi vulnerabili, né in letteratura accademica né nel quadro normativo e di policy, per questo l'utilizzo del plurale 'definizioni'.

All'interno del *Protocollo aggiuntivo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine internazionale organizzato sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico degli esseri umani e, in particolar modo, donne e bambini* del 2000 (Assemblea Generale ONU 2000) la vulnerabilità della vittima di tratta assume rilevanza nella definizione dello stesso fenomeno. Infatti, secondo l'Art. 3 del Protocollo,

'tratta di persone' indica il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitalità o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi. (Art. 3)

L'abuso di una posizione di vulnerabilità (APOV) è quindi compreso tra i 'mezzi' potenzialmente utilizzati dagli sfruttatori e sfruttatrici per l'asservimento delle vittime di tratta.

L'Art. 9 esorta invece gli Stati firmatari a adottare o potenziare misure per attenuare i fattori che rendono le persone vulnerabili alla tratta. In questo caso, il concetto di vulnerabilità è citato con un'accezione differente dall'abuso della stessa, in quanto si rifà a una predisposizione (che può essere preesistente oppure creatasi durante il viaggio migratorio) a essere vittima della tratta di esseri umani.

Nonostante la mancanza di una chiara definizione della vulnerabilità sia intesa sia come 'means', che come condizione predisponente alla tratta, i *Travaux Préparatoires* della Convenzione evidenziano come donne e persone minorenni siano considerati i gruppi più esposti alle reti criminali operanti nella tratta di esseri umani e, quindi, definiti vulnerabili. Per contestualizzare, è utile ricordare l'obiettivo primario della Convenzione, che era il contrasto al crimine organizzato, e il contesto storico, gli anni 2000, nel quale il focus maggiore era sullo sfruttamento sessuale, dove la maggioranza di vittime erano e sono generalmente donne.

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Tratta di Esseri Umani del 2005 riconosce le donne come particolarmente soggette a disoccupazione e povertà a causa della disparità di genere, che viene

identificata come sfida da affrontare per contrastare il fenomeno della tratta degli esseri umani. Nel paragrafo 83 del *Explanatory Report* definisce l'APOV come l'abuso di chiunque si trovi in una di condizione di difficoltà che spinge un essere umano ad accettare di essere sfruttato.

Proseguendo nella disamina dei 'pilastri' del quadro normativo internazionale e regionale sulla tratta di esseri umani, la Direttiva del 2011,¹ identifica come gruppo vulnerabile i minori, mentre fornisce elementi a titolo di esempio «che si potrebbero prendere in considerazione nel valutare la vulnerabilità della vittima» (il sesso, la gravidanza, lo stato di salute e la disabilità). Sulla scia della definizione fornita dalla Dichiarazione dell'Aja del 1997,² già ripresa nel Protocollo di Palermo, viene identificata la Posizione di Vulnerabilità (e il conseguente abuso), come «una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva e accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima» (Art. 2). Si tratta di una definizione volutamente ampia e non sempre di facile interpretazione (ad esempio, quali criteri permettono di considerare un'alternativa realmente tale?). Gallagher nota, inoltre, che la formulazione induce a concentrarsi solo sull'esistenza della vulnerabilità, tralasciando l'importanza di eventuali indagini relative all'abuso, o all'intentato abuso della posizione di vulnerabilità (Gallagher, Mc Adam 2017).

Questa formulazione cerca di mantenere un equilibrio: da un lato, evita un'eccessiva estensione della criminalizzazione che potrebbe colpire anche la prostituzione volontaria; dall'altro, previene una definizione troppo ristretta che rischierebbe di escludere i casi in cui le vittime vengono sfruttate approfittando delle loro vulnerabilità sociali (Palumbo, Giammarinaro 2021). Quest'ultimo punto rileva in maniera particolare in situazioni in cui donne vittime di tratta hanno al seguito i loro figli, con tutto ciò che questo comporta in termini di incremento di vulnerabilità sociali (IRES Piemonte 2024; Pascoal 2020).

La normativa nazionale in materia di tratta degli esseri umani risulta parzialmente controversa nell'accezione di vulnerabilità. La norma in attuazione della Direttiva del 2011³ riporta specifici gruppi di persone come vulnerabili, quali minori, i minori non accompagnati,

1 Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI.

2 Dichiarazione ministeriale dell'Aja su Linee guida europee per misure efficaci di prevenzione e lotta contro la tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale. L'Aja, 26 aprile 1997.

3 Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 24 Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI (14G00035).

gli anziani, i disabili, le donne, in particolare se in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone con disturbi psichici, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere. Diversamente, la definizione del crimine di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo (art. 603-bis del codice di procedura penale) menziona l'approfittamento dello stato di bisogno, definito in una sentenza della Corte di cassazione⁴ come «una situazione di grave difficoltà, anche temporanea, tale da limitare la volontà della vittima e da indurla ad accettare condizioni particolarmente svantaggiose». Il Codice penale si rifa quindi a un'interpretazione della vulnerabilità caratterizzata da un insieme di fattori, piuttosto che all'individuazione di 'gruppi vulnerabili'.

In letteratura, la vulnerabilità è stata affrontata negli ultimi anni da diversi autori e con approcci multidisciplinari, come testimonia anche l'aumento di pubblicazioni scientifiche sul tema. È stata studiata e interpretata come caratteristica singolare o di gruppo, ma anche come caratteristica preesistente, sviluppata in seguito a eventi di vita, quali un viaggio migratorio, oppure in determinate circostanze, quali traumi e violenze subite.

Il concetto interpretativo legato ai 'gruppi vulnerabili' e riconosciuto come primario nella normativa internazionale, è stato accusato da alcuni autori di essere garantista nei confronti dei gruppi considerati tali, ma di relegare nell'invisibilità le altre persone non rientranti nelle definizioni dei gruppi (de Beco 2017; Giolo 2018).

Nella sua teoria sulla vulnerabilità, Fineman (2008) definisce un 'nuovo' soggetto vulnerabile, dove la vulnerabilità è un concetto associato alla natura umana, universale e non attribuibile a specifici gruppi di persone. Le teorie relative ai gruppi, secondo Fineman, celano l'interesse delle persone mettendo in risalto solo alcune caratteristiche (che determinano, appunto, la vulnerabilità), isolano socialmente le persone appartenenti a questi gruppi categorizzandole come devianti ed escludendole dalla società, ed escludono chiunque non appartenga a questi gruppi dalla possibilità di essere un soggetto portatore di vulnerabilità. Similmente, Butler (2004) definisce la vulnerabilità come intrinseca e inevitabilmente connessa con il nostro essere persone. In particolare, Butler si concentra sulle particolari condizioni sociali e politiche che possono esacerbare la vulnerabilità individuale, quindi sul processo di vulnerabilizzazione. La vulnerabilità è quindi intesa non solo come una questione insita nella natura umana, ma è anche *sociale*: ci possono essere diversi 'strati' che la incrementano o diminuiscono. Nella visione di Mackenzie (2014), la vulnerabilità può essere *innata*, se intrinseca nella condizione umana, *situazionale* se causata o esacerbata da fattori

⁴ Cassazione penale, Sez. IV, sentenza n. 24441 del 16 marzo 2021.

sociali, politici, ambientali o economici, o *patogena*, se provocata da abusi o pregiudizi nelle relazioni interpersonali. Su questo ultimo punto, Bartholini e Pascoal (2021) affermano che la vulnerabilità, soprattutto nell'ambito della tratta degli esseri umani, è determinata nel contesto delle relazioni interpersonali prossimali asimmetriche nelle quali la persona con il ruolo dominante- generalmente il trafficante o sfruttatore- approfitta della relazione per raggiungere un suo fine personale (Bartholini, Pascoal 2021).

Strettamente connessa alla concezione di vulnerabilità, è l'*agency*, parola intraducibile in italiano, raffigurante la capacità e possibilità di azione di un individuo. Secondo diverse autrici, il ritrovarsi in situazioni di sofferenza e disagio provocherebbe l'attivazione e la spinta ad agire dell'individuo nell'ottica di un cambiamento sociale, fino ad arrivare a una mobilitazione politica (Butler 2016; M. Fineman 2019; Gilson 2013). La vulnerabilità viene intesa quindi come condizione non solo universale, ma anche potenzialmente positiva o, almeno, non unicamente negativa. L'affermazione è stata criticata come riduttiva e, per certi versi, derivante da un processo di risignificazione del concetto basato unicamente sull'inversione dell'accezione valoriale, e sottolineando che il solo riconoscimento di trovarsi in una situazione di vulnerabilità, non necessariamente genera atti volti a cambiamenti sociali e mobilitazione politica (Cole 2016).

Nel contesto italiano dell'identificazione delle donne vittime di tratta, la correlazione tra vulnerabilità e agency si dimostra fondamentale, come vedremo più avanti, per avviare il processo di identificazione. Le emersioni sono perlopiù basate su un principio di auto-identificazione da parte della donna, la quale riconosce la propria posizione di svantaggio, subordinazione e soggiogamento nei confronti della rete di sfruttatori e sfruttatrici, e agisce per fuoriuscirne (UNODC 2024). Il passaggio da uno stato di vulnerabilità all'azione, all'*agire*, quindi all'*agency*, deve necessariamente avvenire per permettere la presa di consapevolezza e successiva ricerca di aiuto.

3 **Identificazione delle vittime in Italia: evoluzione normativa e nuove sfide.**

Il quadro normativo e di policy adottato in Italia per il contrasto, la prevenzione della tratta di esseri umani, e la protezione delle sue vittime si fonda principalmente su due norme: le leggi 40/1998 (Testo Unico sull'Immigrazione)⁵ e 228/2003.⁶ Quando l'Italia ratificò il

⁵ Legge 6 marzo 1998, n. 40 Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

⁶ Legge 11 agosto 2003, n. 228 Misure contro la tratta di persone.

Protocollo di Palermo, era dotata di una delle leggi più all'avanguardia in materia di protezione delle vittime della tratta di esseri umani attraverso un approccio incentrato sulla tutela della vittima (BeFree & Act!onaid 2019; Caneppale, Mancuso 2013; Palazzi 2006). L'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione prevede la concessione di un permesso di soggiorno nei casi in cui siano riscontrate situazioni di violenza o grave sfruttamento nei confronti di uno straniero e vi sia pericolo per l'incolumità dello stesso. Ai fini del rilascio del titolo di soggiorno è necessario che la situazione di sfruttamento e violenza sia adeguatamente accertata e trasmessa al questore.

Per quanto innovativo e basato su un approccio che vede al centro la persona destinataria delle azioni di tutela, la previsione dopo quasi vent'anni, presenta alcune criticità emerse principalmente rispetto ai cambiamenti legati ai recenti movimenti migratori, che la rendono non del tutto tutelante nei confronti delle vittime. La norma prevede la non obbligatorietà di denuncia e testimonianza da parte delle vittime contro la rete criminale autrice della tratta e sfruttamento, il cosiddetto 'percorso sociale', secondo il quale la persona offesa può ricevere il titolo di soggiorno a fronte del suo impegno in un percorso sociale di inclusione fornito da enti antitratta specializzati.

Il percorso sociale è stato, negli ultimi anni, promosso anche a livello internazionale (OSCE 2023), ma il suo utilizzo è in diminuzione da diversi anni, non viene applicato in maniera uniforme sul territorio nazionale ed è spesso a discrezione del Questore (GRETA 2024). La mancata o scarsa applicazione di uno degli elementi più innovativi della norma ha dovuto, negli ultimi anni, anche fare i conti con un importante aumento di persone a rischio di grave sfruttamento e presunte vittime. Nel periodo 2015-2019 è aumentato il numero di persone che hanno sentito la necessità di migrare dal proprio paese verso l'Europa, andando inevitabilmente a incrementare la pressione migratoria, soprattutto sui paesi collocati ai confini meridionali del continente. Per diversi motivi, anche legati agli orientamenti di policy dell'Unione Europea e dell'Italia, e al conseguente adattamento degli sfruttatori alle nuove norme e procedure, la richiesta di asilo è diventata prassi diffusa tra le vittime di tratta in arrivo sul territorio (Pascoal, 2018), con il conseguente sovrapporsi del sistema asilo con quello antitratta (Degani, De Stefani 2020; Nicodemi 2020a). Il permesso di soggiorno rilasciato in base all'art. 18 e le disposizioni a esso collegate, quali, ad esempio, la necessità di intraprendere un percorso di inclusione sociale, si tradussero in una diminuzione di 'attrattività' dell'art. 18, a fronte della possibilità di ottenere un più 'leggero' e meno vincolante permesso di soggiorno per una qualche forma di protezione sotto l'ombrellino della protezione internazionale.

Infine, l'art. 18 fatica a essere applicato alle situazioni di grave sfruttamento lavorativo, in favore dell'applicazione di un'altra previsione

(art. 22 comma 12 quater d, legge 40/1998),⁷ che prevede la necessità di denuncia da parte delle persone sfruttate (Giammarinaro, Palumbo 2020; Santoro, Stoppioni 2019). Inoltre, fino al 2014, vi era difficoltà a individuare e definire il «mantenimento nello stato di soggezione» previsto dall'art. 600 del codice penale nei casi di sfruttamento lavorativo, con conseguenti ulteriori difficoltà nella concessione di un titolo di soggiorno anche a fronte della denuncia della parte offesa (OSCE 2013). Nel 2014, la dicitura venne modificata nella attuale risolvendo la criticità. Si parla espressamente di vulnerabilità e del suo abuso utilizzato come mezzo coercitivo da trafficanti e sfruttatori per ridurre o mantenere in stato di soggezione una persona, all'interno del codice di procedura penale (artt. 600 e 601).

Il Decreto Legislativo 24/2014,⁸ trasposizione della direttiva del 2011, introduce importanti novità in materia di identificazione delle vittime di tratta. Viene introdotto il meccanismo di referral nazionale (MRN) per la corretta e precoce identificazione delle vittime e presuppone un lavoro multi-agenzia in rete con le realtà e agenzie del territorio. L'art. 10 infatti prevede adozione di «misure di coordinamento tra le attività istituzionali di rispettiva competenza, anche al fine di determinare meccanismi di rinvio, qualora necessari, tra i due sistemi di tutela», segnatamente sistema asilo e tratta, anche secondo il principio di bassa soglia delineato nella Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005. Il MRN, aggiornato nel 2023, presenta gli attori del sistema di emersione, assistenza e integrazione sociale delle vittime di tratta, delinea le fasi dell'assistenza fornita, e descrive le procedure operative standard. Il meccanismo viene riconosciuto fin dai primi anni 2000 come uno strumento che ha alla base l'identificazione delle vittime, momento fondamentale per la protezione e supporto delle stesse. L'architettura del MRN, fin dal suo concepimento da parte dell'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE/ODIHR), prevede un lavoro multi-agenzia e l'adozione di un approccio *gender sensitive*, al fine di effettuare il referral delle vittime ai servizi specializzati nel rispetto delle specificità di genere (OSCE/ODIHR 2004). Il meccanismo italiano si propone di adottare una prospettiva di genere attraverso l'attenzione in ogni fase del supporto, e l'incoraggiamento al coordinamento operativo e interscambio delle competenze specialistiche con i sistemi attigui tra cui il sistema antiviolenza, descrivendo quelle che nell'operatività dei progetti sono le 'azioni di confine'.

⁷ Recentemente modificato in articolo 18-ter, legge 40/1998.

⁸ Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 24 Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI.

La trasposizione della direttiva antitratta del 2011 però, non ha saputo tradurre la portata innovatrice, non recependola in maniera completa con inevitabili ricadute sull'identificazione delle donne vittime di tratta. L'adozione di una prospettiva di genere nelle procedure, auspicata nella direttiva, non è stata adeguatamente adottata, ma si è deciso di ricorrere a indicazioni perlopiù operative, quali l'annoveramento delle donne tra i gruppi dei soggetti vulnerabili. Questa decisione, peraltro ripresa in tempi recenti,⁹ ha consentito un approccio più garantista nei confronti delle donne vittime di tratta ma non ha implicato l'adozione di una prospettiva di genere nell'ideazione e implementazione delle politiche, che avrebbe significato la formulazione di procedure e interventi a misura di donne e uomini, bensì ha identificato un nuovo gruppo, quello delle donne appunto, appiattendo la loro possibilità di agency e inevitabilmente ostacolando un approccio basato, interpretando il pensiero di Butler, sull'analisi della vulnerabilità determinata da 'strati' caratteristici e particolari di ogni persona.

Infine, la legge del 2014 non ha saputo definire la 'posizione di vulnerabilità' secondo la dicitura fornita dalla Direttiva come una «situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva e accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima» (art. 2). In questo modo, come altrove già sottolineato (Palumbo, Romano 2022), si è rinunciato a offrire una dimensione situazionale della vulnerabilità, che risulta essere il risultato di relazioni interpersonali e sociali o strutture economiche, politiche e giuridiche (Mackenzie, Dodds, Rogers 2014), e che spesse volte caratterizza la situazione delle donne vittime di tratta, soprattutto nello scenario osservato dal 2015 in avanti.

Nel lungo dibattito a livello europeo sulla necessità di uniformare il *policy approach* sulla prostituzione negli stati membri, è stato dibattuto e discusso ampiamente il cosiddetto 'modello nordico' (prettamente neoproibizionista). Tale modello ha trovato largo consenso tra i *policymakers*, nonostante la scarsità di letteratura sulle sue ricadute positive,¹⁰ ed ha inevitabilmente influenzato il vaglio della nuova Direttiva Anti-tratta (2024/1712).¹¹ La principale

⁹ Con il Decreto-Legge 5 ottobre 2023, n. 133, le donne vengono incluse tra le persone portatrici di esigenze particolari nell'ambito della procedura per la protezione internazionale.

¹⁰ Per un'ampia e dettagliata analisi delle posizioni in materia di *policy approach*, teorie femministe alle quali si rifanno, e associazioni di lobby europee, si veda: Degani, P. (2017). «Tutti in comune disaccordo. Diritti umani e questioni di policy nel dibattito sulla prostituzione in Europa». *Studi Sulla Questione Criminale*, 3, 45-78; Geymonat, G.G. (2014). *Vendere e Comprare Sesso*. Bologna: Il Mulino.

¹¹ Directive (EU) 2024/1712 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in

novità è la disposizione in merito alla punibilità di coloro che facciano uso dei servizi forniti dalle vittime di tratta in maniera consapevole, secondo un approccio neoproibizionista e, come accennato, non necessariamente tutelanti nei confronti delle vittime. Aspetti importanti ai fini dell'identificazione delle vittime di tratta introdotti sono la strutturazione di meccanismi di referral e identificazione, la cooperazione transfrontaliera e l'individuazione di punti di contatto per l'orientamento transfrontaliero. La nuova Direttiva fa un timido riferimento all'importanza di considerare vulnerabilità derivate da discriminazioni a base intersezionale. Sarà interessante seguire i lavori per la trasposizione della Direttiva nell'ordinamento nazionale e le sue ricadute in materia di identificazione, anche considerato che l'Italia ha adottato un *policy approach* abolizionista dagli anni '60.

4 Il concetto di vulnerabilità nelle pratiche di identificazione

Se fino al 2015 l'identificazione era un compito principalmente del sistema antirtratta, composto dai progetti finanziati dal Dipartimento delle Pari Opportunità, dal 2016, anche grazie all'inserimento per la prima volta nel Piano Nazionale di Azione contro la Tratta e il Grave Sfruttamento¹² dello schema di MNR e delle procedure operative standard per l'identificazione precoce delle vittime di tratta e grave sfruttamento, la responsabilità viene condivisa da altri enti e istituzioni, prime tra tutte le Commissioni Territoriali (CT) per il riconoscimento della protezione internazionale, come vedremo più avanti. Tuttavia, rispetto al MNR, nel 2019 e nuovamente nel 2024, il Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) lamenta la scarsa applicazione e implementazione delle procedure operative standard e del meccanismo di referral (GRETA 2019; 2024). L'Italia continua a non disporre di un relatore nazionale indipendente in grado di monitorare gli sforzi e l'efficacia delle istituzioni coinvolte, compresi i coordinatori nazionali e, a tal fine, mantenere un costante scambio con la società civile, la comunità scientifica e altri stakeholders rilevanti.

L'identificazione informale, precoce, può avvenire, inizialmente, nel momento dell'arrivo nelle acque o sul suolo nazionali. Per quel che riguarda gli ingressi via mare, la moltitudine di realtà e agenzie presenti e operanti sul campo ha fatto sì che le procedure seguite si sviluppassero in maniera autonoma, almeno nei primi tempi, anche se con alcuni punti in comune (D.I.R.E. 2017). È fondamentale che

human beings and protecting its victims.

12 Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2016-18.

i bisogni primari delle persone appena arrivate siano soddisfatti prima di procedere allo screening e individuazione di vulnerabilità e indicatori di tratta. Vengono solitamente organizzati momenti informativi che comprendono, oltre alla possibilità di richiedere la protezione internazionale, anche informazioni sulla tratta di esseri umani e il grave sfruttamento, i servizi a cui rivolgersi e dove chiedere aiuto. Al momento dello sbarco sono solitamente presenti diverse istituzioni e agenzie, ma la prerogativa dell'identificazione delle vittime della tratta degli esseri umani era stata affidata principalmente a OIM. Infatti, laddove gli operatori individuavano situazioni riconducibili al fenomeno, quali ragazze molto giovani di provenienza nigeriana o subsahariana in viaggio con un uomo, si adoperavano per isolare le ragazze e fornire un'informativa in un luogo quanto più possibile appartato e sicuro.

A partire dal 2017, con la formulazione delle «Linee guida per l'Identificazione delle vittime di Tratta tra i richiedenti asilo» (UNHCR 2021), le identificazioni tramite il referral delle CT per il riconoscimento della protezione internazionale agli enti antitratta specializzati sono aumentate notevolmente. Secondo i dati dell'Osservatorio Nazionale Contro la Tratta, tra il 2018 e il 2020 ben oltre il 50% delle segnalazioni in arrivo al Numero Verde contro la Tratta giungevano a seguito dell'audizione in CT, e negli anni seguenti la percentuale, sebbene si attestì al di sotto del 50%, rimane comunque importante, a rimarcare la centralità della procedura.

All'atto pratico, nel momento in cui durante l'audizione della richiedente, la funzionaria¹³ individui indicatori di tratta e/o grave sfruttamento, interrompe l'audizione chiedendo il consenso per effettuare il referral agli enti antitratta specializzati, che provvederanno a contattarla al fine di informarla rispetto ai servizi e supporto che possono offrirle. A seguito dei colloqui necessari per raccogliere la sua esperienza migratoria ed eventualmente di tratta e grave sfruttamento, l'ente specializzato invia una relazione alla CT su quanto raccolto, che può essere utilizzata al fine della valutazione di una qualche forma di protezione internazionale. Criticità e punti di forza della procedura sono stati ampiamente dibattuti (Degani, De Stefani 2020; Giovannetti, Zorzella 2022; Nicodemi 2020b) e considerati al momento della revisione delle Linee Guida UNHCR.

L'identificazione è basata su indicatori tipici delle situazioni di tratta e grave sfruttamento, con un'attenzione alle differenze di genere e, quindi, a situazioni di violenza domestica o altre forme di violenza contro le donne, senza dimenticare che i funzionari delle CT sono stati, a partire dagli stessi anni, selezionati e formati per le loro

13 È prassi comune, d'accordo con diverse linee guida, che siano le funzionarie a intervistare le donne richiedenti protezione internazionale.

competenze e conoscenze, anche grazie alla presenza di un membro UNHCR nei collegi fino almeno al 2022.¹⁴ L'utilizzo di indicatori ha permesso, da una parte, la possibilità di individuare facilmente situazioni di donne e giovani donne, spesso di origine nigeriana, destinate allo sfruttamento della prostituzione, permettendo una rapida identificazione e presa in carico da parte degli enti anti-tratta, con la conseguente fuoriuscita consapevole dalla rete criminale ed, eventualmente, successiva presa in carico.

L'approccio adottato alla frontiera di terra orientale è stato, invece, differente. Gli arrivi tramite le rotte dei Balcani e dell'est sono stati ignorati dalle autorità fino all'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa nel febbraio del 2022. Con l'espatrio dei cittadini ucraini e il conseguente arrivo nei Paesi dell'UE, tra cui l'Italia, il territorio ha iniziato a essere monitorato sia in termini di arrivi che di azioni a sostegno e prevenzione della tratta e del grave sfruttamento (Cimino, Degani 2023). In questo contesto, nel 2022 sono stati istituiti da UNHCR e UNICEF i 'blue dots', degli spazi 'sicuri' capaci di offrire assistenza immediata a chiunque transitasse dalle frontiere di terra (Fernetti e Ugovizza) in arrivo in Italia. Considerando l'importante presenza di donne tra le persone in fuga dal conflitto, rilevava la presenza, tra i diversi attori nei blue dots, di UNICEF, UNHCR, Save the Children, ARCI, DiRE, e l'ente attuatore del progetto antitratta locale la cooperativa sociale Stella Polare. Durante la permanenza nei Blue Dots, solitamente di quindici minuti, le organizzazioni preposte effettuavano uno screening delle vulnerabilità, concentrandosi sugli indicatori della violenza di genere, tra cui la tratta delle donne e il loro grave sfruttamento. Non quindi, o perlomeno non solo, una valutazione degli indicatori della tratta per l'identificazione delle sue vittime, ma uno screening delle vulnerabilità individuali che potevano indicare tratta o costituire fattori di rischio per il grave sfruttamento.

Nell'esperienza italiana l'identificazione precoce, dunque, avviene generalmente tramite l'individuazione degli indicatori di tratta (GRETA 2020; Hodge 2014; Macy, Graham 2012; OIM 2016; UNHCR 2021), che sono stati sviluppati negli anni grazie al prezioso lavoro di organizzazioni internazionali, ricercatori e ricercatrici, istituzioni, e soprattutto grazie all'operato dei progetti antitratta finanziati dal programma unico di emersione.¹⁵ L'identificazione precoce tramite

14 Dal 2022, dopo un progetto pilota, i membri UNHCR sono stati sostituiti da Esperti in protezione internazionale e diritti umani designati e supervisionati dall'UNHCR.

15 Avviso 6/2023 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'articolo 18 D.Lgs. 286/98, 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».

indicatori consente di operare un veloce screening, effettuabile anche in contesti caotici o da personale non prettamente specializzato, basato su una lista di comportamenti, atteggiamenti, elementi contestuali e tipici delle situazioni caratterizzate da tratta ai fini del grave sfruttamento. Questa modalità sembra aver risposto in maniera adeguata ed efficace alle situazioni di tratta che coinvolgevano in particolare gli arrivi tramite il Mediterraneo di ragazze e donne di origine nigeriana, destinate allo sfruttamento della prostituzione.

Tuttavia, i recenti cambiamenti intervenuti nei movimenti migratori, anche in relazione alla tratta di donne, quali l'arrivo di donne ucraine in fuga dal conflitto, l'intensificarsi del flusso di donne provenienti dalla Costa d'Avorio transitate dalla Tunisia (Albini et al. 2023) e i movimenti secondari di donne nigeriane di ritorno in Italia dopo aver transitato in altri paesi (Semprebon, Caroselli 2021), hanno fatto emergere la necessità di sviluppare nuovi approcci nei quali la vulnerabilità, seguendo la letteratura discussa nel paragrafo due, viene intesa come innata e situazionale, invece che come caratteristica di alcuni gruppi.

5 Conclusioni

Le pratiche di identificazione delle donne vittime di tratta in Italia hanno oscillato tra un approccio fondato sulla 'tipicizzazione' di alcuni gruppi vulnerabili, come nel caso delle cittadine nigeriane arrivate tra il 2015 e il 2019, e tentativi più recenti di considerare la vulnerabilità come una condizione situazionale e stratificata, in linea con quanto proposto dalla letteratura teorica. Come evidenziato da autrici come Fineman, Butler e Mackenzie, la vulnerabilità può essere interpretata non solo come una caratteristica di determinati gruppi, ma una condizione situazionale e relazionale, dinamica e potenzialmente universale, acuita da specifici contesti sociali, politici e istituzionali.

Tuttavia, le pratiche di identificazione - in particolare quelle basate sugli indicatori di tratta - continuano spesso a rifarsi a modelli statici e gruppali dell'interpretazione della vulnerabilità, rischiando così di escludere chi non rientra nei profili 'tipici' consolidati. L'esperienza dei 'blue dots' in seguito all'arrivo di donne ucraine ha rappresentato un tentativo, seppur isolato, di formulare pratiche basate su una concezione di vulnerabilità come una condizione determinata da più fattori e con diversi aspetti, confermando la necessità di spostare lo sguardo da una vulnerabilità attribuita a una vulnerabilità *prodotta* e situata.

Il sistema italiano di identificazione precoce nelle zone di arrivo sembra quindi avere la possibilità di operare una fase di transizione: da un modello di identificazione centrato sulla categorizzazione

a uno che potrebbe valorizzare un'analisi più personale delle vulnerabilità. Affinché ciò avvenga, occorre che le politiche pubbliche e i meccanismi di referral considerino e traducano operativamente le riflessioni critiche maturette in ambito teorico, trasformando le prassi operative in strumenti capaci di riconoscere e proteggere tutte le donne vittime di tratta, indipendentemente dal loro grado di 'aderenza' ai modelli consolidati.

Bibliografia

- Albini, M.; Mattacchione, E.; Cerri, E.R. (2023). «INTER-ROTTI Storie di donne e famiglie al confine di Ventimiglia». *WeWorld*.
<https://www.weworld.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/inter-rotte>.
- Bartholini, I.; Pascoal, R. (2021). «La tratta delle donne rumene: nessi vischiosi fra vulnerabilità e violenza di prossimità nell'individuazione dell'APOV». *Studi Di Sociologia*, 1, 3-19.
- BeFree; Act!onaid (2019). *Mondi connessi. La migrazione femminile dalla Nigeria all'Italia e la sorte delle donne rimpatriate*.
http://www.befreecooperativa.org/wp-content/uploads/2019/04/Nigeria_Completo_WEB.pdf.
- Butler, J. (2004). *Vite precarie. Contro l'uso della violenza in risposta al lutto collettivo*. Milano: Booklet.
- Butler, J. (2016). «Rethinking Vulnerability and Resistance». Butler, J.; Gambetti, Z.; Sabsay, L. (eds), *Vulnerability in Resistance*. Durham: Duke University Press, 12-27.
- Canepepe, S.; Mancuso, M. (2013). «Are Protection Policies for Human Trafficking Victims Effective? An Analysis of the Italian Case». *European Journal on Criminal Policy and Research*, 19(3), 259-73.
<https://doi.org/10.1007/s10610-012-9188-9>.
- Cimino, F.; Degani, P. (2023). «Gendered Impacts of the War in Ukraine: Identifying Potential, Presumed or Actual Women Victims of Trafficking at The Italian Borders». *Frontiers in Human Dynamics*, 5.
<https://doi.org/10.3389/fhmd.2023.1099208>.
- Cole, A. (2016). «All of Us Are Vulnerable, But Some Are More Vulnerable than Others: The Political Ambiguity of Vulnerability Studies, an Ambivalent Critique». *Critical Horizons*, 17(2), 260-77.
<https://doi.org/10.1080/14409917.2016.1153896>.
- de Beco, G. (2017). «Protecting the Invisible: An Intersectional Approach to International Human Rights Law». *Human Rights Law Review*, 17(4), 633-63.
<https://doi.org/10.1093/hrlr/ngx029>.
- Degani, P.; De Stefani, P. (2020). «Addressing Migrant Women's Intersecting Vulnerabilities. Refugee Protection, Anti-trafficking and Anti-violence Referral Patterns in Italy». *PHRG*, 4(1), 113-152.
<https://doi.org/10.14658/pupj-phrg-2020-1-5>.
- D.I.R.E. (2017). *Progetto Samira. Per un'accoglienza competente e tempestiva di donne e ragazze straniere in situazione di violenza e di tratta in arrivo in Italia*.
https://www.direcontrolavolontà.it/wp-content/uploads/2018/04/Report-Samira_web_ridotto.pdf.
- Fineman, M. (2019). «Vulnerability and Social Justice». *Valparaiso University Law Review*, 53(2), 341-69.

- Fineman, M.A. (2008). «The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition». *Yale Journal of Law & Feminism*, 20(1), 8-40.
<https://papers.ssrn.com/abstract=1131407>.
- Gallagher, A.T., & McAdam, M. (2017). «Abuse of a Position of Vulnerability Within the Definition of Trafficking Persons». Piotrowicz, R.; Rijken, C.; Uhl, B. (eds), *Routledge Handbook of Human Trafficking*. London: Routledge.
- Giammarinaro, M.G.; Palumbo, L. (2020). «Le donne migranti in agricoltura: sfruttamento, vulnerabilità, dignità e autonomia». *Agromafie e caporato. Quinto rapporto*. Ediesse Futura.
- Gilson, E. (2013). *The Ethics of Vulnerability: A Feminist Analysis of Social Life and Practice*. London: Routledge.
- Giolo, O. (2018). «La vulnerabilità neoliberale. Agency, vittime e tipi di giustizia». Giolo, O.; Pastore, B. (a cura di), *Vulnerabilità Analisi multidisciplinare di un concetto*. Roma: Carocci.
- Giovannetti, M.; Zorzella, N. (2022). «Donne straniere e vulnerabilità. Una possibile lettura critica». Brambilla, A.; Degani, P.; Paggi, M.; Zorzella, N. (a cura di), *Donne straniere diritti umani questioni di genere Riflessioni su legislazione e prassi*. Padova: Cleup, 25-50.
- GRETA (2019). *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings by Italy. Second evaluation round*.
- GRETA (2020). *Guidance Note on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings for the Purpose of Labour Exploitation*.
<https://rm.coe.int/guidance-note-on-preventing-and-combating-trafficking-in-human-beings-/1680a1060c>.
- GRETA (2024). *Access to Justice and Effective Remedies for Victims of Trafficking in Human Beings. Third Evaluation Round Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings*. www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking.
- Hodge, D.R. (2014). «Assisting Victims of Human Trafficking: Strategies to Facilitate Identification, Exit from Trafficking, and the Restoration of Wellness». *Social Work (United States)*, 59(2), 111-18.
<https://doi.org/10.1093/sw/swu002>.
- IOM (2017). *Global Trafficking Trends in Focus. Key trends from IOM Victim of Trafficking data*.
https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/DMM/MAD/A4-Trafficking-External-Brief.pdf.
- IRES Piemonte (2024). *I movimenti secondari di donne e minori, potenziali vittime di tratta, in Europa*. www.ires.piemonte.it.
- Mackenzie, C. (2014). «The Importance of Relational Autonomy and Capabilities for an Ethics of Vulnerability». *Vulnerability New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*. Oxford University Press.
- Mackenzie, C.; Dodds, S.; Rogers, W. (2014). *Vulnerability. New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*. New York: Oxford University Press.
- Macy, R.J.; Graham, L.M. (2012). «Identifying Domestic and International Sex-Trafficking Victims During Human Service Provision». *Trauma, Violence, and Abuse*, 13(2), 59-76.
<https://doi.org/10.1177/1524838012440340>.
- Nicodemi, F. (2020a). «Il sistema anti-tratta italiano compie venti anni. L'evoluzione delle misure legislative e di assistenza per le vittime e le interconnessioni con il sistema della protezione internazionale». Giovannetti, M.; Zorzella, N. (a cura di), *Ius Migranti. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*. Milano: FrancoAngeli, 703-28.

- Nicodemi, F. (2020b). «Protecting Victims of Human Trafficking among Mixed Migration Flows and the Link with International Protections». *Gonzaga Journal of International Law*.
- OIM (2016). *Rapporto sulle vittime di tratta nell'ambito dei flussi migratori misti in arrivo via mare aprile 2014-ottobre 2015*.
https://italy.iom.int/sites/default/files/news-documents/RAPPORTO_OIM_Vittime_di_tratta_0.pdf.
- OSCE Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings in partnership with the Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights and the Helen Bamber Foundation (2013). *Trafficking in Human Beings Amounting to Torture and other Forms of ill-treatment*, Occasional Paper Series no. 5 (June 2013).
- OSCE (2023). *Putting Victims First the 'Social Path' to Identification and Assistance*.
- OSCE/ODIHR (2004). *National Referral Mechanisms. Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons – A Practical Handbook*.
- OSCE (2006). *Il sistema italiano di contrasto alla tratta degli esseri umani ed alla identificazione e protezione delle vittime*.
<https://www.osce.org/it/odihr/20913>.
- Palumbo, L.; Giammarinaro, M.G. (2021). «Vulnerabilità situazionale, genere e diritti umani. Analisi della normativa e della giurisprudenza italiana e sovranazionale sullo sfruttamento lavorativo». Gioffredi, G.; Lorubbio, V.; Pisanò, A. (a cura di). *Diritti umani in crisi? Emergenze, disuguaglianze, esclusioni*. Pisa: Pacini giuridica, 45-62.
- Palumbo, L.; Romano, S. (2022). «Evoluzione e limiti del sistema anti-tratta italiano e le connessioni con il sistema della protezione internazionale». *Prostitutione e lavoro sessuale in Italia*. Torino: Rosenberg & Sellier, 65-84.
- Pascoal, R. (2018). *Stranded: The new trendsetters of the Nigerian human trafficking criminal networks for sexual purposes*. Palermo: CISS.
- Pascoal, R. (2020). *Motherhood in the Context of Human Trafficking and Sexual Exploitation: Studies on Nigerian and Romanian Women*. New York: Springer International Publishing.
- Santoro, E.; Stoppioni, C. (2019). «Il contrasto allo sfruttamento lavorativo: i primi dati dell'applicazione della legge 199/2016». *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 162, 267-84.
<https://doi.org/10.3280/GDL2019-162003>.
- Semprebon, M.; Caroselli, S. (2021). *The Phenomenon of Human Trafficking Along the Brenner Route: Secondary Movements and the System of Protection for Nigerian Women in the City of Bozen*. SSIIM UNESCO CHAIR University Iuav of Venice.
- UNHCR (2021). *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral*.
<http://www.refworld.org/docid/5b211b594.html>.
- UNODC (2024). *Global Report on Trafficking in Persons*.
<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/glotip.html>.