



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2026, n. 1

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano †
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU – già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale †
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari †
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'TTLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna – già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Anna Cavaliere, Associato di Filosofia del diritto, Università di Salerno
Giovanni Cellamare, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto e religione, Università di Salerno
Sara De Vido, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia
Valeria Di Comite, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Carmela Elefante, Associato di Diritto e religione, Università di Salerno
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Valentina Faggiani, Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravalle, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario f.r. di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Francesca Perrini, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Docente incaricato di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Revisione linguistica degli abstracts a cura di
Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno





Indice-Sommario 2026, n. 1

Editoriale

La *vis expansiva* del diritto dell'Unione europea con riguardo agli *status* personali e familiari p. 1
Maria Caterina Baruffi

Saggi, Articoli e Commenti

La Carta sociale europea alla prova della rivendicazione dei diritti sociali da parte dei beneficiari di protezione internazionale con particolare riferimento al diritto alla salute e alla situazione dei rom in Italia p. 12

Raffaele Cadin, Valentina Zambrano

Some reflections about due diligence by the State in the protection against gender-based violence in Europe p. 43

Elena Martínez García

European Arrest Warrant in (post) pandemic times: challenges and opportunities p. 56

Esther Montero Pérez de Tudela, Pilar Martín-Ríos

(Im)mobility in the context of climate change: between legal challenges and legal experiments p. 82

Marie Courtoy, Francesco Luigi Gatta

Sulla tutela risarcitoria per le vittime dei crimini internazionali in Siria nello spazio giudiziario europeo p. 118

Francesca Tammone

FOCUS

Vulnerabilità legate al genere: nuove sfide per la tutela di migranti e richiedenti asilo

Il focus raccoglie i contributi selezionati a seguito di call for papers promossa dal Gruppo di interesse "Diritto internazionale ed europeo delle migrazioni e dell'asilo (DIEMA)" della Società italiana di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea (SIDI).

Introduction to the Focus 'Gender-related vulnerabilities: new challenges for the protection of migrants and asylum seekers' p. 144

Sara Tonolo

Dal contesto afghano a due nuovi principi di rilevanza generale: il rafforzamento della dimensione di genere nella nozione di rifugiato dopo la sentenza della Corte di giustizia dell'UE *AH e FN* del 4 ottobre 2024 p. 154

Mariano Manuel Bartiromo



Applying intersectionality to gender discrimination in International refugee law: the case of women asylum seekers p. 187

Elisabetta Belardo

Il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo alla luce della Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa: verso l'incorporazione di una prospettiva sempre più sensibile al genere? p. 210

Sara De Vido

Dialogue across Courts: the CJEU, the ECtHR, and the rights of migrant women p. 235

Sanna Elfving

L'emersione delle vulnerabilità di genere nello *screening* pre-ingresso: quale tutela effettiva per le donne vittime di tratta? p. 258

Elisabetta Lambiase

Género y desprotección en frontera: retos del Pacto europeo de migración y asilo y en el archipiélago canario p. 288

Marina Lara Orin López

Orientamento sessuale e tutela dei diritti fondamentali: quale tensione con le esigenze di valutazione della credibilità del richiedente protezione internazionale? p. 301

Attilio Senatore

Forced labour, trafficking, and structural exploitation of women migrant workers: International legal perspectives p. 332

Silvia Solidoro

L'EMERSIONE DELLE VULNERABILITÀ DI GENERE NELLO SCREENING PRE-INGRESSO: QUALE TUTELA EFFETTIVA PER LE DONNE VITTIME DI TRATTA?

Elisabetta Lambiase*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 1.1. Migrazione, genere e vulnerabilità: alcune premesse circa la lettura *gender sensitive* del diritto delle migrazioni alla luce della Convenzione di Istanbul. – 2. Il contrasto alla tratta degli esseri umani nel diritto dell'Unione europea: dall'approccio repressivo alla tutela dei diritti umani e alla dimensione di genere. – 2.1. La direttiva 2024/1712/UE e le forme di armonizzazione con il sistema europeo comune d'asilo. – 3. Alcuni cenni relativi al regolamento sullo *screening* pre-ingresso nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo: istituzionalizzazione di una prassi emergenziale. – 3.1. La celerità procedurale, l'identificazione delle vulnerabilità e le criticità circa il mancato coordinamento con il sistema antitratta. – 4. Considerazioni conclusive: l'insufficiente tentativo di un approccio di sistema.

1. Introduzione

La tratta degli esseri umani rappresenta un fenomeno insidioso, idoneo a compromettere severamente il godimento dei diritti fondamentali e delle libertà personali di chi ne risulta coinvolto. Sebbene chiunque sia suscettibile di adescamento, non può negarsi che la natura spiccatamente di genere¹ e l'incidenza significativa nei

Double-blind peer reviewed article.

* Dottoranda del ciclo XXXIX del Dottorato di interesse nazionale in *Gender Studies, curriculum economico-etico-giuridico*, Università degli Studi di Bari 'Aldo Moro', affiliata presso il Dipartimento di Scienze giuridiche, Università degli Studi di Salerno. Indirizzo e-mail: elilambiase@unisa.it.

¹ Tanto può riflettersi agevolmente sia in quanto emerge dai *Travaux Préparatoires* del Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale, per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, del 2000, ma altresì nella denominazione dell'organismo delle Nazioni unite istituito nell'ambito delle procedure speciali, la *Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*. Tale nomenclatura risulta, evidentemente, figlia di un approccio precipuo circa il riconoscimento della dimensione di genere. Questo approccio si conferma altresì, *ex multis*, nella Raccomandazione generale n. 38 *on trafficking in women and girls in the context of global migration* del Comitato sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne, CEDAW/C/GR/38. E, non da ultimo, in formulazioni legislative non strettamente tematiche, basti pensare a quanto disposto dall'art. 6 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW) del 1979, nel quale viene stabilito l'obbligo di prevenzione, tutela e repressione della tratta degli esseri umani. Tale disposizione normativa sembra utile

percorsi migratori delle persone in movimento² rendano le donne migranti maggiormente esposte a tale rischio. Dette circostanze, inevitabilmente, confluiscono nella condizione di vulnerabilità – strutturale e non intrinseca³ – di cui queste sono già sovente portatrici, in particolare qualora l’attraversamento delle frontiere avvenga illecitamente. In questo scenario, l’impegno dell’Unione trova espressione nella recente adozione della direttiva 2024/1712/UE che modifica la direttiva 2011/36/UE⁴, che da un lato innova il quadro normativo e dall’altro conferma il suo precedente approccio olistico: gli obblighi di repressione si inquadrano nella riduzione dei fattori che creano o aumentano la vulnerabilità⁵, fra cui si ascrivono genere e *status* migratorio. In tale prospettiva, appare giocoforza verificare se gli atti che compongono – *rectius*, comporranno – il sistema europeo comune d’asilo (SECA) potranno svolgere un ruolo determinante nella identificazione ed emersione delle vittime. Il Patto sulla migrazione e asilo entrerà in vigore a partire dal prossimo giugno e tra gli strumenti più innovativi della nuova architettura normativa rileva, fuor di dubbio, il regolamento 2024/1356 che istituisce un meccanismo di *screening* pre-ingresso, idoneo – testualmente – a «contribuire alla riduzione della migrazione irregolare, alla lotta contro il traffico e la tratta di esseri umani»⁶. Nello specifico, l’articolato è teso all’espletamento di controlli preordinati all’ingresso di categorie di persone straniere stabilite *ex lege*, orientati all’incanalatura di queste nella procedura a loro più consona. Dette verifiche devono concludersi in un lasso temporale caratterizzato da una spiccata celerità⁷ e includere valutazioni relative, *inter alia*, allo stato di vulnerabilità dei controllati.

Partendo da tali premesse, il presente lavoro si propone di valutare in che misura gli strumenti in parola siano concretamente idonei a garantire gli *standard* di tutela richiesti per le migranti vittime di tratta degli esseri umani. In particolare, l’argomentazione sarà coadiuvata dai rinnovati obblighi regionali assunti dall’Unione europea a seguito della ratifica della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul). A

non solo e non già a dimostrare il consolidato impegno e la più viva attenzione della comunità internazionale a tale fenomeno, quanto altresì quale manifestazione già risalente della consapevolezza della dimensione di genere dell’impervio reato in esame.

² Sul punto cfr. i dati di EUROSTAT, *Trafficking in human beings statistics*, pubblicati a gennaio 2026, reperibili al sito <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20260129-1>.

³ Sul punto, *inter alias*, cfr. C. SCIPIONI, *Tratta degli esseri umani: profili di rischio nell’ambito della crisi ucraina/Trafficking in Human Beings: Risk Profiles in the Context of the Ukrainian Situation*, in A. DI STASI, R. CADIN, A. IERMANO, V. ZAMBRANO (a cura di), *Donne migranti e violenza di genere nel contesto giuridico internazionale ed europeo/Migrant Women and Gender-based Violence in the International and European Legal Framework*, Napoli, 2023, pp. 319-340.

⁴ Per completezza, appare appena opportuno menzionare un ulteriore strumento normativo preposto precipuamente alla tutela delle vittime di reato, ossia la Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, *che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI*. Sul punto cfr. M. BORRACCETTI, *Il contrasto alla tratta di persone e la prospettiva di riforma del 2024: alcune riflessioni*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale, 2023.

⁵ C. SCIPIONI, *op.cit.*, p. 328.

⁶ Considerando 3, regolamento (UE) 2024/1356, enfasi aggiunta.

⁷ La durata varia a seconda di casi specifici. Più in particolare, si tratta di 7 giorni per le fattispecie di cui all’art. 5 e di 3 *ex art.* 7, regolamento (UE) 2024/1356.

tal fine, il presente scritto sarà così articolato: la prima sezione sarà dedicata all'approfondimento degli obblighi dell'Unione derivanti dalla sua ratifica della Convenzione di Istanbul; la seconda sezione sarà tesa ad analizzare le principali novità apportate dalla novella direttiva 2024/1712/UE, successivamente ad una prima ricognizione delle politiche eurolunitarie rispetto la tratta; la terza sezione si occuperà di analizzare il regolamento *screening* pre-ingresso, con lo scopo di indagare l'integrazione di una prospettiva di genere, nonché la presenza o meno di elementi di coordinamento con il sistema antitratta. Tanto sarà svolto con l'intento di valutare in che misura il legislatore europeo ha inteso garantire protezione e tutela alle vittime di tratta, attraverso l'emersione durante i controlli frontalieri.

1.1. Migrazione, genere e vulnerabilità: alcune premesse circa la lettura *gender sensitive* del diritto delle migrazioni alla luce della Convenzione di Istanbul

L'esperienza migratoria – seppure si candidi sul piano generale, e a prescindere dalle individuali caratteristiche della persona migrante, a bacino per il manifestarsi di situazioni di vulnerabilità⁸ – esercita effetti differenti a seconda delle condizioni di partenza degli individui. In tal senso, la dottrina, dapprima indagando e successivamente consolidando l'idea che le categorie giuridiche difficilmente possono considerarsi neutrali⁹, ha avuto, e tuttora ha, il merito di aver fatto emergere lo sguardo sostanzialmente maschile con cui la comunità internazionale degli Stati ha elaborato le

⁸ Sul punto rileva l'interessante giurisprudenza resa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e, in particolare, la sentenza del 21 gennaio 2011, ricorso n. 30696/09, *causa M.S.S. c. Belgio e Grecia*. In tale occasione la Corte ha esplicitato che la condizione di vulnerabilità è intrinseca al richiedente asilo, il quale costituisce «a member of particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection», punti 232-233. E tanto in virtù di «everything he had been through during his migration and the traumatic experiences he was likely to have endured previously». In altre parole, la Corte di Strasburgo riconosce nello *status* di richiedente asilo – e non già di rifugiato – una particolare condizione di fragilità. In questo scenario, alcune categorie di detto gruppo della popolazione risultano portatrici di ulteriori particolari esigenze di protezione. Sul punto cfr. L. PERONI, T. TIMMER, *Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European human rights convention law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2013, n. 4, pp. 1056-1085; A. DEL GUERCIO, *Persone in migrazione e vulnerabilità nel quadro giuridico internazionale ed europeo*, in V. LORUBBIO, M.G. BERNARDINI (a cura di), *Diritti umani e condizioni di vulnerabilità*, Trento, 2023, pp. 223-248.

⁹ Si riscontra, invero, che un approccio formalista e neutrale alle migrazioni può candidarsi tra le ragioni che aumentano le vulnerabilità delle donne e delle ragazze alla tratta degli esseri umani. Sul punto cfr. S. DE VIDO, *A Legal Analysis of the Contributing Factors to Trafficking in Women: Points of Strength and Weakness of the Recent Developments in Europe*, in questa Rivista, 2023, n. 1, pp. 41-73. In generale sul concetto di vulnerabilità si cfr., *ex multis*, R. ADORNO, *Is Vulnerability the Foundation of Human Rights?*, in A. MASFERRER, E. GARCÍA-SÁNCHEZ (eds.), *Human Dignity of the Vulnerable Age of Rights, Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice*, 2018, vol. 55, Berlino, pp. 257-272; F. IPPOLITO, *La vulnerabilità quale principio emergente nel diritto internazionale dei diritti umani?*, in *ARS Interpretandi*, 2019, vol. 2, pp. 63-93; ID., *Understanding Vulnerability in International Human Rights Law*, Napoli, 2020; M. MARCHEGIANI, *Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo sotto il prisma della nozione di vulnerabilità*, in *ADiMBlog*, 2020, speciale 4, pp. 1-8; T. GAZI, *The New Pact on Migration and Asylum: Supporting or Constraining Rights of Vulnerable Groups?*, in *European papers*, 2021, vol. 6, pp. 167-175; T. SYTOID, L. FOMINA, *Approaches to Understanding the Concept of Vulnerability: International Legal Aspect*, in *Journal of International Legal Communication*, 2023, vol. 9, pp. 7-15.

disposizioni in materia di diritto d'asilo e delle migrazioni¹⁰. Tale prospettiva ha costituito, per lungo tempo, ragione di esclusione delle migranti e delle specifiche esigenze di cui sono portatrici dal dibattito internazionale sul tema.

Mediante un approccio ermeneutico evolutivo degli strumenti tematici, sia vincolanti che – anzi perlopiù – non vincolanti¹¹, si è progressivamente assistito ad una maggiore attenzione circa la tutela delle donne in movimento, riconoscendo le specifiche esperienze che caratterizzano la vicenda migratoria, dalle ragioni dell'abbandono del paese d'origine, al viaggio e, infine, al paese di destinazione¹². Nel contesto dell'Unione europea, detta consapevolezza ha già trovato espressione nel SECA, precipuamente nella direttiva 2011/95/UE c.d. qualifiche, nella quale il sesso, l'orientamento sessuale e l'identità di genere rappresentano elementi cardini per

¹⁰ Sul punto cfr., *ex multis*, J. GREATBATCH, *The Gender Difference: Feminist Critiques of Refugee Discourse*, in *International Journal of Refugee Law*, 1989, vol. 1(4), pp. 519-527; E. RIGO, *La protezione internazionale alla prova del genere: elementi di analisi e problematiche aperte*, in *Questione giustizia*, 2018, disponibile al sito: https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-protezione-internazionale-alla-prova-del-genere-elementi-di-analisi-e-problematiche-aperte_538.php; A. IERMANO, *Donne migranti vittime di violenza domestica: l'interpretazione "gender-sensitive" dei giudici nazionali in conformità alla Convenzione di Istanbul*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, n. 3, pp.731-753; S. DE VIDO, *Un approccio di genere alle migrazioni nella prospettiva del diritto internazionale alla luce della Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa*, in O. PALLOTTA (a cura di), *Crisi Climatica, migrazioni e questioni di genere*, Napoli, 2022; E. PISTOIA, *Donne migranti e diritto dell'Unione europea: conquiste e prospettive*, in *EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives*, 2023, n. 1, pp. 50-60; F. ROSIGNOLI, *Giustizia, genere e migrazioni climatica nella prospettiva dell'UE*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2024, n. 1, pp. 512-531; M. MARCHEGIANI, *Donne in movimento e vulnerabilità intersezionali*, in M. STARITA (a cura di), *La povertà nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Napoli, 2025, pp. 249-266; M. FERRARI, *La prospettiva di genere in materia migratoria: l'adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul*, in B. NASCIMBENE, G. GRECO, *I Grand Arrêts della Corte di giustizia dell'Unione europea negli ultimi dieci anni. Attualità e problemi aperti*, Milano, 2025, pp. 85-125. Si noti che l'approccio escludente circa le c.d. persecuzioni di genere non risponde alla mera concezione che le vicende legate al genere come ad es. la violenza domestica attenessero alla sfera privata. Si legge, invero, nei lavori preparatori della Convenzione di Ginevra l'intenzione di integrare la lettera dell'art. 3 sulle discriminazioni con quelle fondate sul sesso, mediante una mozione presentata dal delegato della Jugoslavia. Purtuttavia, tale proposta incontrò le reticenze da parte di diversi Stati, che temevano una esponenziale applicazione della Convenzione. Nondimeno, l'esigenza di includere altresì le specificità di genere si è manifestata nel tempo, richiedendo l'intervento dell'Alto commissario delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR), il quale ha dedicato le linee guida del 2002 propriamente sulle persecuzioni c.d. di genere, ove si legge espressamente che la nozione di rifugiato è stata adottata mediante una lente visuale maschile e che ciò ha comportato l'esclusione e il non riconoscimento di diverse richieste di protezione internazionale provenienti da donne e/o persone omosessuali, par. 4 (si v. UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n.1. La persecuzione di genere nel contesto dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati*, del 7 maggio 2002, HCR/GIP/02/01). Sul punto più diffusamente si rinvia a I. BOIANO, *Le persecuzioni nei confronti delle donne e il sistema di protezione internazionale: quale Paese può dirsi "sicuro" per le donne?*, in *Questione giustizia*, 2022, n. 4, pp. 21-43.

¹¹ Si veda, ad esempio, proprio la produzione delle linee guida dell'UNHCR, nonché le Raccomandazioni generali del Comitato CEDAW e, in particolare, la numero 26, *on migrant workers*, del 5 dicembre 2008, CEDAW/C/2009/WP.1/R.

¹² In tal senso giova riferirsi alla teoria dell'intersezionalità di Kimberlé Crenshaw. L'A. ha riscontrato, sebbene da un punto di analisi differente, come la presenza di differenti elementi discriminatori non risponde, negli effetti, alla mera somma di questi, quanto piuttosto ad un alveolo di risultati particolari e specifici differenti per ciascuno sulla base del portato personale. Si v. K. CRENSHAW, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in *University of Chicago Forum*, 1989, n. 1.

indirizzare l'interpretazione delle fattispecie che riguardano la protezione internazionale, nello specifico in riferimento alla valutazione dei requisiti da soddisfare per l'applicazione del motivo di persecuzione quale l'appartenenza a un determinato gruppo sociale¹³. Tuttavia, nel tempo tale approccio non si è rivelato sufficientemente soddisfacente¹⁴. Tanto può dirsi poiché la comprensione delle dinamiche di genere non si esaurirebbe, invero, nel mero riconoscimento della parte di persone che si identificano nel sesso femminile quali soggetti destinatari della disciplina di asilo e della migrazione, quanto piuttosto nel radicale cambiamento dell'interpretazione e della gestione della materia *tout court*¹⁵. Sul piano del diritto, l'efficacia di un simile approccio è ravvisabile volgendo lo sguardo agli effetti manifestatisi successivamente all'inclusione della Convenzione di Istanbul nell'ordinamento dell'Unione¹⁶, con particolare riguardo alla giurisprudenza della Corte di giustizia (CGUE). Più specificamente, si è riscontrato un notevole rafforzamento delle tutele accordate alle migranti nelle pronunce della Corte di Lussemburgo, che hanno spinto progressivamente a individuare nella componente del genere motivo sufficiente ad ascrivere le richiedenti in un particolare gruppo sociale, garantendo il riconoscimento dello *status* di rifugiata di cui alla Convenzione di Ginevra e, giocoforza, attivando le tutele previste dal SECA¹⁷. Tale svolta si inserisce in un periodo storico particolarmente interessante, basti pensare alla recente tendenza della c.d. femminilizzazione delle migrazioni¹⁸, che vede un'inversione di tendenza non già

¹³ E così la lett. d), par. 1, dell'art. 10 della direttiva 2011/95/UE c.d. qualifiche: «[i]n funzione delle circostanze nel paese d'origine, un particolare gruppo sociale può includere un gruppo fondato sulla caratteristica comune dell'orientamento sessuale. L'interpretazione dell'espressione «orientamento sessuale» non può includere atti penalmente rilevanti ai sensi del diritto interno degli Stati membri. Ai fini della determinazione dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o dell'individuazione delle caratteristiche proprie di tale gruppo, si tiene debito conto delle considerazioni di genere, compresa l'identità di genere».

¹⁴ I. BOIANO, *op.cit.*

¹⁵ Si argomenta che, allo scopo di consentire l'effettivo esercizio dei propri diritti, nonché di garantire precipua tutela alle richiedenti, risulta imprescindibile un lavoro di ripensamento degli istituti in materia di asilo e migrazione. Cfr. sul punto, *inter alia*, S. MANGIO', *Il fenomeno della tratta di esseri umani in prospettiva di genere e accesso ai servizi*, in *GenIUS*; M. MARCHEGIANI, *Donne in movimento e vulnerabilità intersezionali*, cit.

¹⁶ L'Unione europea ha ratificato la Convenzione di Istanbul attraverso due decisioni del Consiglio e, segnatamente, mediante la Decisione (UE) 2023/1075 del Consiglio del 1° giugno 2023, *relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione*, in GU L 143I, del 2 giugno 2023, pagg. 1-3 e la Decisione (UE) 2023/1076 del Consiglio del 1° giugno 2023, *relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento*, in GU L 143I, del 2 giugno 2023, pagg. 4-6.

¹⁷ Ciò, beninteso, non prevede una applicazione automatica della disciplina del diritto dei rifugiati alle richiedenti, ma certamente le pronunce giurisprudenziali in parola hanno contribuito – e tuttora contribuiscono – ad alleggerire l'onere probatorio che sinora le richiedenti dovevano formulare al fine di vedersi riconosciuti i diritti e la protezione di cui erano meritevoli.

¹⁸ M. FERRARI, *op.cit.*, p. 3. Sulla femminilizzazione della migrazione cfr., *inter alia*, E. MAKSIMOVA, *Cooperation for the Protection of the Rights of Female Migrants: Prevention of Gender-based Violence during Migration*, in *EUWEB Legal Essays, Global & International Perspectives*, 2024, n. 1, pp. 19-34.

nel numero di donne che abbandonano il proprio paese d'origine¹⁹, quanto piuttosto rispetto le ragioni che spingono i loro percorsi. E, in tal senso, se tradizionalmente il movimento delle migranti aveva lo scopo di ricongiungersi ai propri familiari – sovente il proprio *partner*²⁰ –, l'ambizione di allontanarsi da contesti di povertà estrema, subalternità, discriminazione e sfruttamento costituisce il nuovo *push factor*. Nondimeno, detta aspirazione in assenza di percorsi legali, potrebbe condurre le migranti ad affidarsi a canali irregolari e conseguentemente ad esporsi maggiormente al rischio di adescamento e violenze sessuali.

Partendo da tale contingenza, a rafforzamento degli strumenti normativi tesi alla tutela dei diritti delle donne, come anticipato poc'anzi, interviene la Convenzione di Istanbul, parte della produzione del Consiglio d'Europa²¹. Essa, invero, in ossequio del suo approccio olistico – che parzialmente ricalca l'architettura della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro la donna (CEDAW)²² – dedica il suo Capitolo VII alle migrazioni e all'asilo, rinvenendo in tali occorrenze elementi idonei a far sorgere, nonché esacerbare le condizioni di vulnerabilità specifiche legate al genere. Particolarmente utili per lo scopo della presente analisi sono gli artt. 60 e 61, rubricati segnatamente «richieste d'asilo basate sul genere»²³ e «diritto al non-respingimento»²⁴. Sulla base di quanto disposto dalla lettera delle due norme, le Parti ratificatrici devono impegnarsi affinché la propria politica in materia di asilo e

¹⁹ In tal senso, si registra un piccolo aumento in percentuali delle donne e delle ragazze che decidono di abbandonare il proprio paese d'origine. Ma tale aumento, seppure costituisca un dato importante, non risulta elemento decisivo nel processo di femminilizzazione delle migrazioni, ritenendo, invece, maggiormente significativa l'inversione di tendenza relativa alle ragioni soggiacenti la volontà di partire.

²⁰ In tal senso, invero, le donne in movimento venivano definite «*dependant family member*» specificamente riferendosi alle ragioni che le conducevano ad abbandonare il proprio paese d'origine. Sul punto cfr. M. FERRARI, *op.cit.*

²¹ Per un'analisi della Convenzione di Istanbul si rimanda a S. DE VIDO, M. FRULLI (eds.), *Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence. A Commentary on the Istanbul Convention*, Cheltenham, 2023.

²² Sul punto cfr. D. ŠIMONVIĆ, *Global and Regional Standard on Violence Against Women: The Evolution and Synergy of the CEDAW and Istanbul Convention*, in *Human Rights Quarterly*, 2014, n. 3, pp. 590-606.

²³ «1. Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che la violenza contro le donne basata sul genere possa essere riconosciuta come una forma di persecuzione ai sensi dell'articolo 1, A (2) della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e come una forma di grave pregiudizio che dia luogo a una protezione complementare / sussidiaria. 2. Le Parti si accertano che un'interpretazione sensibile al genere sia applicata a ciascuno dei motivi della Convenzione, e che nei casi in cui sia stabilito che il timore di persecuzione è basato su uno o più di tali motivi, sia concesso ai richiedenti asilo lo status di rifugiato, in funzione degli strumenti pertinenti applicabili. 3. Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per sviluppare procedure di accoglienza sensibili al genere e servizi di supporto per i richiedenti asilo, nonché linee guida basate sul genere e procedure di asilo sensibili alle questioni di genere, compreso in materia di concessione dello status di rifugiato e di richiesta di protezione internazionale».

²⁴ «1. Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per il rispetto del principio di non-respingimento, conformemente agli obblighi esistenti derivanti dal diritto internazionale. 2. Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che le vittime della violenza contro le donne bisognose di una protezione, indipendentemente dal loro status o dal loro luogo di residenza, non possano in nessun caso essere espulse verso un paese dove la loro vita potrebbe essere in pericolo o dove potrebbero essere esposte al rischio di tortura o di pene o trattamenti inumani o degradanti».

immigrazione sia idonea a garantire *i.* che la violenza di genere contro le donne sia riconosciuta quale forma di persecuzione; *ii.* l'applicazione di una interpretazione sensibile al genere a *tutti* i motivi di persecuzione come stabiliti dall'art. 1A della Convenzione di Ginevra; *iii.* l'adozione di misure necessarie intese a elaborare procedure di accoglienza sensibili al genere; *iv.* che nessuna donna, a prescindere dal proprio *status*, sia espulsa verso uno Stato ove rischia di subire violenza di genere contro le donne²⁵. L'architettura del trattato consente, dunque, la cristallizzazione dell'approccio c.d. intersezionale, cui primi riconoscimenti si rinvencono nelle prassi degli organismi onusiani²⁶. Simile orientamento appare particolarmente convincente poiché consente di comprendere adeguatamente le specifiche vulnerabilità effetto della sovrapposizione di differenti fattori, tra cui si ascrivono le discriminazioni strutturali, restituendo un risultato che varia nella sua intensità e modalità notevolmente in ogni individuo²⁷. In altre parole, l'intersezionalità garantisce la possibilità di cogliere le

²⁵ Tale disposizione normativa appare particolarmente proficua per la tesi qui avanzata. In tal senso, l'art. 61 si candida potenzialmente quale base normativa ostativa al respingimento di donne che rischiano il c.d. *ret trafficking* in caso di respingimento in un paese terzo. La tratta degli esseri umani, invero, oltre a costituire una tradizionale forma di violenza di genere contro le donne, è stata qualificata come trattamento inumano o degradante ai sensi dell'art. 3 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo. Sull'art. 61 cfr. M. FERRARI, *op. cit.*; più diffusamente sulla tratta cfr. J. C. HATHAWAY, *The Human Rights Quagmire of Human Trafficking*, in *Virginia Journal of International Law*, vol. n. 49, 2008, pp. 1-59; A. T. GALLAGHER, *Human Rights and Human Trafficking: Quagmire or Firm Ground? A Response to James Hathaway*, in *Virginia Journal of International Law*, vol. n. 49, 2009, pp. 789-848; ID., *The International Law of Human Trafficking*, Cambridge, 2011; P. DE STEFANI, *Conceptualizing "Vulnerability" in the European Legal Space: Mixed Migration Flows and Human Trafficking as a Test*, in *Frontiers in Human Dynamics*, vol. 4, 2022, pp. 1 e ss.; M. DAVIS, *Identifying Victims of Human Trafficking: The Legal Issues, Challenges and Barriers*, Berlino, 2024; S. LANNIER, WOZNIAC-COLE V., DEKMAK N.E., *The 2024 Revision of the Anti-Trafficking Directive 2011/36/EU: A Comprehensive Update?*, in *Journal of Human Trafficking, Enslavement and Conflict-Related Sexual Violence*, vol. 6 (1), 2025, pp. 27-52; L. SALVADEGO, *Il contrasto alla tratta di persone nel diritto internazionale penale*, Napoli, 2025; V. GIORDANO, *Vulnerability and Slavery. A Gendered Approach to Human Trafficking*, in *EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives*, 2025, n. 2, pp. 118-125.

²⁶ Il consolidamento nella comunità internazionale dell'*intersectionality theory* elaborata per la prima volta dalla giurista Crenshaw si palesa efficacemente nella Raccomandazione generale nr. 28, *on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, del Comitato CEDAW. Più nello specifico, al par. 18 si legge «[i]ntersectionality is a basic concept for understanding the scope of the general obligations of States parties contained in article 2. The discrimination of women based on sex and gender is inextricably linked with other factors that affect women, such as race, ethnicity, religion or belief, health, status, age, class, caste and sexual orientation and gender identity. Discrimination on the basis of sex or gender may affect women belonging to such groups to a different degree or in different ways to men. States parties must legally recognize such intersecting forms of discrimination and their compounded negative impact on the women concerned and prohibit them. They also need to adopt and pursue policies and programmes designed to eliminate such occurrences, including, where appropriate, temporary special measures in accordance with article 4, paragraph 1, of the Convention and general recommendation No. 25». Vieppiiù, tale «logica di sistema» è stata adottata dal medesimo Comitato, nella pronuncia relativa al caso *Bandnonni c. Svizzera* del 2021, ad oggetto la tutela di una donna migrante, che ha consentito la valutazione concreta dei rischi reali di discriminazione in ragione del genere di appartenenza della ricorrente. Sul punto cfr. MARCHEGIANI, *Donne in movimento e vulnerabilità intersezionali*, cit.

²⁷ *Ibidem*. La piena consapevolezza dell'effetto unico, specifico e particolare dell'intersezione di fattori estrinseci che concorrono alla condizione di vulnerabilità dei soggetti si contrappone con l'approccio – che pare appartenere maggiormente al legislatore dell'Unione – relativo alla categorizzazione delle vulnerabilità. Secondo detto indirizzo, invero, sulla base di determinati fattori pre-dati gli individui

«conseguenze strutturali e dinamiche»²⁸ dell'interrelazione di preesistenti fattori. Tale indirizzo ermeneutico ha consentito già alla Corte di Lussemburgo di rinvigorire la materia in esame ampliando alcune garanzie destinate alle richiedenti asilo. Più nello specifico, la CGUE è stata investita di tre rinvii pregiudiziali nelle cui pronunce i giudici dell'Unione hanno progressivamente chiarito le modalità di interpretazione del SECA con particolare riguardo alla direttiva qualifiche²⁹. Ebbene, di particolare rilievo risulta essere l'annoveramento della Convenzione di Istanbul e della CEDAW tra i trattati pertinenti di cui all'art. 78 TFUE, ergendoli a parametri ermeneutici degli indirizzi interpretativi degli Stati membri relativi al SECA. Ne consegue un inevitabile ripensamento degli strumenti in materia o perlomeno della loro applicazione che risulta fruttifero per un duplice ordine di ragioni: l'inclusione – sul piano generale – dell'approccio sensibile al genere come parametro orientativo delle decisioni in materia di asilo e migrazioni, in conformità con l'art. 60 della Convenzione di Istanbul e la conseguente rimodulazione degli obblighi di *due diligence* degli Stati membri in materia di protezione delle migranti. Detti obblighi potrebbero trovare la propria manifestazione altresì nella rivalutazione della frammentarietà circa le disposizioni in materia di

possono collocarsi in specifici gruppi in virtù delle specifiche esigenze di cui sono portatori. Sul punto cfr. A DEL GUERCIO, *op. cit.*

²⁸ M. MARCHEGIANI, *Donne in movimento e vulnerabilità intersezionali*, cit.

²⁹ Il riferimento è segnatamente alle tre sentenze emesse dalla CGUE a seguito dell'adesione dell'Unione alla Convenzione di Istanbul, ossia la sentenza del 16 gennaio 2024, causa C-621/21, *W.S. c. Intervjuirashit organ na Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, ECLI:EU:C:2024:47, in materia di riconoscimento dello status di rifugiata ad una ricorrente proveniente dalla parte curda della Turchia, vittima di violenza domestica; la sentenza dell'11 giugno 2024, causa C-646/21, *K. e L. c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, ECLI:EU:C:2024:487, ad oggetto il riconoscimento del medesimo status nei confronti di due minori che si identificano nel principio della parità tra uomo e donna e, infine, la sentenza del 4 ottobre 2024, cause riunite C-608/22 e C-609/22, *AH e FN c. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, ECLI:EU:C:2024:828, riferita a due cittadine afgane e al riconoscimento dello status di rifugiate sulla base di discriminazioni sistemiche e istituzionalizzate. Sul punto diffusamente si rimanda a S. DE VIDO, *La Convenzione di Istanbul quale strumento interpretativo del diritto derivato dell'UE in situazioni di violenza contro le donne: la sentenza C-621/21 della CGUE*, in *SIDIBlog*, 24 febbraio 2024, disponibile al sito <http://www.sidiblog.org/2024/02/24/la-convenzione-di-istanbul-quale-strumento-interpretativo-del-diritto-derivato-dellue-in-situazioni-di-violenza-contro-le-donne-la-sentenza-c-621-21-della-cgue/>; M. MÖSCHEL, *The EU Court of Justice strengthens women's rights (Case C-621/21 WS)*, in *EU Law live*, 2024, disponibile al sito <https://eulawlive.com/op-ed-the-eu-court-of-justice-strengthens-womens-rights-case-c-621-21-ws-by-mathias-moschel/>; L. STEMME, *Nota a margine della sentenza della Corte di Giustizia del 16.01.2024 nella causa C-621/21: la Corte di Giustizia riconosce la violenza sulle donne come forma di persecuzione contro un determinato «gruppo sociale»*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2024, n. 2; V. FAGGIANI, *L'assimilazione dello «stile di vita occidentale» basato sulla parità di genere come motivo per la concessione della protezione internazionale: una categoria indeterminata e di difficile applicazione*, in *ADiMBlog*, 2024; E. BELARDO, *Protezione internazionale e tutela delle donne: profili evolutivi della recente giurisprudenza della Corte di giustizia alla luce della convenzione di Istanbul*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, Osservatorio sulla Corte di giustizia, 2024, n. 3, pp. 536-543; S. RIZZUTO FERRUZZA, *La Corte di Giustizia torna sul concetto di atti persecutori in una prospettiva avanzamento del diritto internazionale dei rifugiati*, in *ADiMBlog*, 2024; A. BARAZZA, *Children of the Western World? La nozione di «particolare gruppo sociale tra questioni di genere, identità ed et al vaglio della CUGE in C-646/21 K. e L. c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, n. 1, pp. 161-194; M.M. BARTIROMO, *Il riconoscimento della protezione internazionale alle donne esposte a discriminazioni e violenze di genere nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Eurojust.it*, 2025, n. 4, pp. 218-249.

prevenzione, repressione e tutela delle vittime di tratta e SECA, garantendo una maggiore comunicabilità tra i sistemi a beneficio delle persone migranti³⁰ in continuità con la «logica di sistema»³¹ sedimentata dalla CGUE.

2. Il contrasto alla tratta degli esseri umani nel diritto dell'Unione europea: dall'approccio repressivo alla tutela dei diritti umani e alla dimensione di genere

Il contrasto alla tratta degli esseri umani rappresenta una sfida risalente nella comunità internazionale, ancorando le proprie origini nella più generale – e oggi non più propriamente adeguata – lotta alle forme di schiavitù caratterizzanti il secolo scorso. In tal senso, invero, la tratta differisce dalla riduzione in schiavitù: mentre quest'ultima indica una condizione di totale subordinazione e controllo sulla persona, la prima comprende l'intero processo dal reclutamento allo sfruttamento della vittima³². Detta differenza ha contraddistinto l'inadeguatezza degli strumenti preesistenti, richiedendo l'adozione di rinnovati approcci atti alla repressione di tale reato. I primi sforzi in materia si registrano già nell'Unione europea e culminano nell'azione comune 97/154/GAI del 1997, che, tuttavia, incentrava la propria attività nelle misure volte all'eradicazione del fenomeno e non godeva di un approccio *victim centered*³³. Sul piano universale, invece, l'impegno della comunità internazionale in tal senso si riscontra nell'adozione del Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, del 2000 (c.d. Protocollo di Palermo)³⁴. Lo strumento costituisce, dunque, il primo atto internazionale vincolante in materia che assolve a una delle principali sfide a questa relative: l'identificazione di una nozione idonea a cogliere la complessità del fenomeno³⁵. Secondo l'art. 3, par. 1, lett. a), la tratta di persone indica «il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una *posizione di vulnerabilità* o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il

³⁰ Sul punto cfr. P. DEGANI, P. DE STEFANI, *Addressing Migrant Women's Intersecting Vulnerabilities. Refugee Protection, Anti-trafficking and Anti-violence Referral Patterns in Italy*, in *Peace Human Rights Governance*, 2020, n. 1, pp. 113-152.

³¹ M. MARCHEGANI, *Donne in movimento e vulnerabilità intersezionali*, cit.

³² Sul punto cfr. S. MANGIO', *op. cit.*

³³ Diffusamente sul tema di v., *inter alia*, S. SCARPA, *L'Unione europea e la lotta alla nuova tratta di esseri umani*, in *Affari sociali e internazionali*, 2005, n. 1, pp. 51-63; G. PALMISANO (a cura di), *Contrasto al traffico di migranti nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Milano, 2008; G. DANISI, *Verso un maggior contrasto della tratta? Recenti interventi a livello europeo e nazionale, in Maltrattamento e abuso dell'infanzia*, 2011, n. 2, pp. 117-128.

³⁴ Risoluzione 55/25 dell'Assemblea generale delle Nazioni unite, del 15 novembre 2000, *Annex II – Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, A/RES/55/25.

³⁵ Sul punto cfr., *inter alia*, M. BLANDINI, *Il programma globale delle Nazioni unite contro la tratta degli esseri umani*, in *REDUR*, n. 5, 2007, pp. 93-127.

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»³⁶.

Tale definizione sarà successivamente ripresa al livello regionale, nella produzione del Consiglio d'Europa, che nel 2005 adotta la Convenzione sulla lotta alla tratta di esseri umani (Convenzione di Varsavia). Lo scopo dell'articolato era quello di fornire agli Stati parte una formulazione giuridica vincolante che li obbligasse non solo alla più generale repressione del reato, bensì alla tutela di chi ne risultava vittima, corredando di carattere vincolante anche le misure tese alla sua protezione e assistenza³⁷. Rispetto all'assetto definitorio, la Convenzione di Varsavia ricalca in buona parte quanto stabilito in sede onusiana, rinvenendo le medesime condotte integranti tratta degli esseri umani³⁸. L'attenzione alla dimensione *human centered* si traduce nella qualificazione del reato non solo come un crimine transnazionale, ma altresì quale grave violazione dei diritti umani, nonché una lesione alla dignità e all'integrità fisica della persona³⁹. Da simile impostazione discende l'integrazione di un approccio innovativo grazie al quale gli impegni degli Stati devono trovare espressione in misure tese all'eradicazione della discriminazione⁴⁰ e al raggiungimento della parità tra uomini e donne. In riferimento a quest'ultimo, la fissazione di simile obiettivo ricalca la consapevolezza delle implicazioni di genere della tratta di persone, con specifica attenzione alla forma di tratta maggiormente comune – quella volta allo sfruttamento sessuale. Più in particolare, nel testo della Convenzione sono numerosi i riferimenti alla condizione di subalternità

³⁶ Enfasi aggiunta.

³⁷ Sul punto cfr. F. PARISI, *Il contrasto al traffico di esseri umani fra modelli normativi e risultati applicativi*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2016, n. 4, pp. 1763-1802; S. MANGIO', *op. cit.*, sul punto l'A. evidenzia che l'impegno a rafforzare le misure preventive di tutela per le vittime di tratta si manifesta, tra l'altro, nell'art. 12 dell'impianto convenzionale, che stabilisce le azioni da adottare tese al sostegno materiale e sociale delle vittime, p. 7.

³⁸ «[L]'espressione "tratta di esseri umani" indica il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, con la frode, con l'inganno, con l'abuso di autorità o della condizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di pagamenti o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù o l'espianto di organi», art. 4, par. 1, lett. a).

³⁹ Tanto si legge nel Preambolo: «[c]onsiderato che la tratta di esseri umani costituisce una violazione dei diritti umani e un'offesa alla dignità e all'integrità dell'essere umano». Ma, soprattutto, l'attenzione rivolta alla tutela dei diritti della vittima trova la propria espressione anche nell'art. 1, par. 1, lett. b), che ascrive fra i propri obiettivi quello di proteggere i diritti umani delle vittime della tratta, delineare un quadro completo per la protezione e l'assistenza alle vittime e ai testimoni, garantendo la parità tra le donne e gli uomini, in modo da assicurare indagini e procedimenti giudiziari efficaci». E, non da ultimo, dalla rubricazione del Capitolo III «misure di protezione delle vittime che garantiscono la parità tra le donne e gli uomini». Sul punto diffusamente cfr. M. BORRACCETTI, *Il contrasto alla tratta di persone e la prospettiva di riforma del 2024*, cit.

⁴⁰ E così, l'art. 3 «[l]'attuazione delle disposizioni della presente Convenzione da parte delle Parti, in particolare la fruizione delle misure atte a proteggere e promuovere i diritti delle vittime, dovrà avvenire senza alcuna discriminazione fondata sul sesso, sulla razza, sul colore, sulla lingua, sulla religione, sulle opinioni politiche o di altro genere, sulle origini nazionali o sociali, sull'appartenenza ad una minoranza nazionale, sulla ricchezza, sulla nascita o su qualsiasi altro tipo di condizione».

tra uomini e donne quale elemento idoneo ad aumentare il rischio di esposizione a simile fenomeno. Non stupisce, invero, che tra gli obiettivi enumerati ex art. 1, par. 1, risieda la prevenzione e la lotta al reato che dev'essere protesa a garantire una condizione di parità tra i generi⁴¹. Vieppiù, l'attenzione ai diritti umani trova un'ulteriore manifestazione nella disposizione che stabilisce, in favore delle vittime della tratta, il diritto a ricevere un titolo di soggiorno per ragioni relative alla «condizione personale» delle vittime oltre che a questioni procedurali nell'avanzamento delle indagini (art. 14). L'incidenza del genere e dello *status* migratorio, dunque, informa *parte* dell'impianto normativo del Consiglio d'Europa in materia.

Nel contesto dell'Unione europea, le misure tese alla repressione e alla protezione delle vittime di tratta delle persone sono state influenzate dall'approccio inaugurato dalla Convenzione di Varsavia e trovano la loro collocazione nella direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime. L'atto di diritto derivato interviene successivamente all'adozione del Trattato di Lisbona, che conferisce maggiore impulso alle politiche dell'Unione disciplinanti tale materia. Tanto si ravvede nella rinnovata concezione del reato, il quale si colloca nel solco della politica di asilo e migrazione, ex art. 79 TFUE, dell'azione relativa alla prevenzione e alla repressione degli illeciti penali, ex artt. 82 e 83 TFUE, nonché della tutela dei diritti umani⁴². Ne consegue il riconoscimento della complessa portata dell'illecito, che richiede una risposta multidisciplinare. Il legislatore europeo, al pari di quanto accaduto nella Convenzione di Varsavia, attinge dal Protocollo di Palermo per ricavare la nozione di tratta. Giova sottolineare che la formulazione della definizione resa nel Protocollo risulta particolarmente convincente grazie alla sua ampiezza, idonea a superare eventuali rigidità applicative e abbracciare la natura intrinsecamente dinamica del fenomeno, innestandosi, pertanto, efficacemente con l'interdisciplinarietà dello stesso⁴³. Malgrado la consapevolezza relativa alle implicazioni della tratta sul godimento e l'esercizio dei diritti fondamentali, le dimensioni di genere e migratoria non sembrano informare – perlomeno nella sua parte vincolante – il testo della direttiva. In tal senso, invero, l'Unione ha proteso per un

⁴¹ La consapevolezza della ineludibile necessità di realizzare una società in cui donne e uomini godono degli stessi diritti si ravvede altresì nell'art. 17, rubricato «parità tra donne e uomini», che stabilisce che le Parti devono tendere a «promuovere l'eguaglianza tra donne e uomini».

⁴² Sul punto cfr. A. DI PASCALE, *Art. 79 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014; M. BORRACCETTI, *Il contrasto alla tratta di persone e la prospettiva di riforma del 2024*, cit.; F. ROLANDO, *L'evoluzione della normativa dell'Unione europea sulla tratta degli esseri umani e sul favoreggiamento dell'immigrazione illegale, tra lotta al crimine e tutela dei migranti*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale n. 4, 2024, pp. 447-468. A tal uopo, appare opportuno evidenziare altresì che il divieto di tratta di persone è espressamente prescritto al par. 5, dell'art. 5 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁴³ Benché ampia e piuttosto adattabile tale definizione costituirà comunque un limite, in virtù della tendenza nella trasposizione dello strumento dell'Unione negli ordinamenti nazionali. Si registra, invero, la propensione degli Stati membri ad ascrivere tra le condotte integranti l'illecito esclusivamente quelle espressamente previste dalla lettera della direttiva. Questa si pone tra le ragioni che hanno condotto all'adozione della direttiva 2024/1712/UE che amplia la nozione di tratta. Sul punto cfr. M. BORRACCETTI, *Il contrasto alla tratta di persone e la prospettiva di riforma del 2024*, cit.; F. ROLANDO, *op. cit.*

approccio che può apparire lievemente più frammentato. Il quadro delle tutele si completa con ulteriori atti di diritto derivato fra cui si annovera la direttiva 2004/81/CE⁴⁴. Il testo normativo disciplina il rilascio del permesso di soggiorno qualora la vittima di tratta goda di una cittadinanza di uno Stato terzo ovvero sia apolide. Vieppiù, l'ancoraggio di detto documento alla cooperazione del soggetto con le autorità, nonché la temporalità di tale titolo riflettono l'approccio adottato dall'Unione, proteso maggiormente verso un *favor* nella conduzione delle indagini piuttosto che una tutela della persona. Nonostante detto indirizzo, nel testo della direttiva antitratta si riscontra un *quid pluris* che consiste nella definizione di «posizione di vulnerabilità»⁴⁵. Per il legislatore europeo lo sfruttamento della condizione di vulnerabilità si ravvisa ogniquale volta la persona «non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima». Tale nozione aperta appare piuttosto convincente da un punto di vista metodologico. Essa, invero, sembra compiere degli avanzamenti rispetto al c.d. approccio gruppale alle vulnerabilità⁴⁶, non includendo un elenco di elementi che concorrono all'assenza della scelta effettiva. Le implicazioni che conducono la persona trafficata a non poter autodeterminarsi nella scelta di sottoporsi alla pratica di sfruttamento risiederebbero dunque in una valutazione che può differire rispetto alle esperienze personali e alle implicazioni sociali, dando argine di manovra all'applicazione dell'approccio intersezionale⁴⁷. Simile indirizzo pare confermato dalla lettura del considerando numero 3 secondo il quale la direttiva riconosce le «specificità di genere del fenomeno», nonché le differenze relative ai fattori *push and pull* che variano in base alle caratteristiche individuali. Occorrenze come povertà, non accesso ai servizi e assenza di pari opportunità investono le donne maggiormente rispetto agli

⁴⁴ Sul punto cfr. M. BORRACCETTI, *Il contrasto alla tratta di persone e la prospettiva di riforma del 2024*, cit.

⁴⁵ Art. 2, par. 2, direttiva 2011/36/UE.

⁴⁶ L'approccio gruppale risiede nella categorizzazione di differenti gruppi sulla base delle vulnerabilità condivise e si candida a orientamento d'elezione del legislatore europeo. Al raggruppamento giuridico dei soggetti vulnerabili si frappone un'impostazione di parere del tutto opposto che vede nella complessità e nel dinamismo delle vulnerabilità l'impossibilità di classificazione giuridica. Secondo questo, invero, la connessione della vulnerabilità alla condizione umana richiede una valutazione circostanziata alla luce di differenti variabili, non incasellabili preordinatamente, necessitando un approccio *case by case*. Entrambi gli orientamenti sollevano importanti criticità. Da un lato, la parcellizzazione delle categorie di vulnerabilità rischia di provocare frammentazione e di promuovere modelli di vulnerabilità stereotipati, non idonei a cogliere tutte le complessità delle persone. Dall'altro, l'accertamento caso per caso rischia di dare margine ad un eccessivo livello di discrezionalità e indeterminazione, compromettendo profili importanti di certezza giuridica. Sull'approccio gruppale cfr. A. DEL GUERCIO, *op. cit.*; sulla tensione fra i due orientamenti cfr. M. MARCHEGIANI, *Donne migranti e vulnerabilità intersezionali*, cit.

⁴⁷ L'adozione di un approccio intersezionale appare chiave per lo scopo di limitare la proliferazione del fenomeno finanche dal Comitato CEDAW, che, nella sua Raccomandazione generale n. 38, *on the trafficking in women and girls in the context of global migration*, cit., enuncia: «[i]n the view of the Committee, the situation persists due to a lack of appreciation of the gender dimensions of trafficking overall and, in particular, of the trafficking of women and girls who are exposed to various types of exploitation, including sexual exploitation. A gender analysis of the crime reveals that its root causes lie in sex-based discrimination, including the failure to address the prevailing economic and patriarchal structures and the adverse and gender-differentiated impact of the labour, migration and asylum regimes of States parties that create the situations of vulnerability leading to women and girls being trafficked», par. 2.

uomini e, conseguentemente, richiedono azioni mirate e specifiche⁴⁸. Orbene, seppure sia certamente positiva l'enunciazione del legame tra tratta e genere nel testo della direttiva, sarebbe stato auspicabile rinvenire altresì nell'articolato disposizioni tese a obbligare gli Stati membri ad adottare misure specifiche rivolte alla tutela delle donne. Un'espressa correlazione avrebbe garantito una maggiore attenzione rispetto al godimento dei diritti delle donne. E, in effetti, la connessione tra dato biologico ed esposizione alla tratta non è affatto ignorata dall'Unione, che deputa a sedi non cogenti l'approfondimento di tale questione. Tanto si rinviene nella Strategia dell'UE per la lotta alla tratta di persone ove si esplicita «la natura specifica di genere di questo reato»⁴⁹. In virtù di simile relazione, risulta pacifica la necessità di adottare misure volte alla precipua eradicazione dei fattori che contribuiscono ad acuire le vulnerabilità e, pertanto, prestano l'argine alla proliferazione del fenomeno⁵⁰. La natura poliedrica dell'illecito in esame, ampiamente riconosciuta dalla comunità internazionale, richiede un significativo coordinamento tra i diversi sistemi coinvolti⁵¹. Si evidenzia, ad esempio, come l'impostazione discriminatoria delle politiche di migrazione e asilo – intese, fra l'altro, al rafforzamento dei controlli frontalieri nonché all'incremento di fattispecie privative della libertà – possa costituire il sedimento rispetto all'aumento del rischio di sottoposizione delle migranti alla tratta delle persone. L'inasprimento delle misure di controllo e di detenzione si candidano ad aumentare le vulnerabilità delle migranti a tutte le forme di sfruttamento, compreso quello sessuale⁵². Pertanto, le decisioni relative alla gestione e all'impostazione delle politiche di migrazione e asilo risultano determinanti nella prevenzione e nella lotta al delitto in parola. Per tale ragione, il Comitato CEDAW ha esortato gli Stati parte a promuovere e integrare misure intese a aumentare percorsi di accesso per una migrazione sicura e regolare. Un siffatto indirizzo necessita, invero, di una consapevolezza consolidata circa le

⁴⁸ S. DE VIDO, *A Legal Analysis of the Contributing Factors to Trafficking in Women: Points of Strength and Weakness of the Recent Developments in Europe*, cit.

⁴⁹ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Consiglio delle regioni, *Strategia dell'Unione europea per la lotta alla tratta degli esseri umani 2021-2025*, del 14 aprile 2021, COM(2021) 171 final, p. 12.

⁵⁰ Così come enunciato dall'Unione sia nel quadro della direttiva 2011/36/UE che in quello della direttiva 2024/1712/UE che la modifica, al fine di contrastare efficacemente questo illecito internazionale, gli Stati membri e l'ordinamento dell'Organizzazione devono adottare misure volte alla eradicazione dei fattori che contribuiscono alla proliferazione. Tanto a conferma dell'aspetto multi e interdisciplinare delle azioni intese a contrastare il fenomeno. Sul punto cfr. C. SCIPIONI, *op. cit.*

⁵¹ Comitato CEDAW, Raccomandazione generale n. 38, CEDAW/C/GR/38: «[a]n effective anti-trafficking response ensuring that women and girls are able to exercise their fundamental rights must therefore engage all substantive provisions of the Convention and be read within the international human rights treaty framework», par. 19.

⁵² E così il par. 24 della Raccomandazione generale n. 38: «[s]ex-specific or discriminatory migration and asylum policies establishing measures such as increased border control, refusal of entry, pushbacks, expulsion or detention limit the movement of women and girls fleeing from crises and conflict zones. They heighten their vulnerability to all forms of exploitation, in particular at points of transit, not least of which due to an increased need to use the services of people smugglers or other types of underground or criminal networks in order to move, both internally as well as internationally to evade border controls. Girls who are unaccompanied or separated from their families or other support structures due to displacement are particularly vulnerable to being trafficked».

implicazioni relative alle vicende delle persone in movimento, nonché un'armonizzazione fra il sistema antitratta e il SECA. In tal senso la direttiva 2024/1712/UE sembra aver compiuto dei passi in avanti.

2.1. La direttiva 2024/1712/UE e le forme di armonizzazione con il sistema europeo comune d'asilo

La tratta costituisce, dunque, un fenomeno complesso che richiede azioni altrettanto complesse idonee a adattarsi al continuo mutamento delle forme e delle modalità di adescamento delle vittime⁵³. La sua pervasività e il suo dinamismo hanno concorso, in parte, alla parziale inefficacia degli strumenti legislativi proposti dall'Unione. A ciò va aggiunta una specifica tendenza statale caratterizzata da una forte frammentarietà nel recepimento del testo della direttiva del 2011⁵⁴. Più in particolare si registravano due inclinazioni da parte dei 27 membri dell'Unione: *i.* la parziale trasposizione nei propri ordinamenti delle norme stabilite nell'articolato – ad esempio, la qualifica delle condotte integranti tratta era limitata alle sole fattispecie espressamente stabilite dalla direttiva, erodendo il carattere intrinsecamente evolutivo della definizione; *ii.* gli Stati protendevano maggiormente verso l'adozione di misure tese alla repressione del reato piuttosto che all'istituzione di azioni volte alla tutela delle vittime⁵⁵. Dette sollecitudini hanno costituito la forza propulsiva che ha condotto la Commissione europea a proporre una modifica alla direttiva 2011/36/UE allo scopo di colmare le lacune e rispondere all'evoluzione dell'illecito transnazionale. In tal senso, il 13 giugno 2024 è stata adottata la direttiva 2024/1712/UE che modifica la direttiva 2011/36/UE. Il testo dell'atto normativo è stato il risultato di un lungo percorso negoziale, che tuttavia non si è rivelato significativamente ambizioso nei suoi intenti⁵⁶.

Benché non abbia contribuito ad un generale ripensamento del sistema antitratta, il testo normativo in parola ha compiuto sforzi lodevoli su diversi aspetti. Fra questi si registra un notevole ampliamento della nozione di tratta: vengono integrate alcune condotte cui la punibilità precedentemente alla riforma era demandata alla discrezionalità degli Stati membri, come il matrimonio forzato, l'adozione illegale⁵⁷.

⁵³ L'inadeguatezza dello strumento normativo è stata evidenziata altresì dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 10 febbraio 2021, *sull'attuazione della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, 2020/2029(INI).

⁵⁴ Sul punto cfr. Comunicazione della Commissione europea, *Strategia dell'UE per la lotta alla tratta degli esseri umani*, cit.; M. BORRACCETTI, *Il contrasto alla tratta di persone e la prospettiva di riforma del 2024*, cit.; F. ROLANDO, *op. cit.*

⁵⁵ Malgrado ciò, le legislazioni degli Stati membri risultavano insufficienti. Nella Strategia dell'UE per la lotta alla tratta si legge infatti che: «[l']impunità degli autori dei reati nell'UE persiste e il numero di azioni penali e condanne nei confronti dei trafficanti rimane basso. Le norme minime stabilite a favore delle vittime possono non tenere sufficientemente conto delle loro esigenze effettive», p. 4.

⁵⁶ Cfr. M.G. GIAMMARINO, *Revising EU Directive on human trafficking? For Bad or Good Reasons?*, 2021, in <https://giammarinaro.net/>; L. PALUMBO, *EU Instruments on Labour Exploitation and Trafficking: Preventing, Protecting, or Amplifying Situational Vulnerabilities?*, cit.

⁵⁷ Art. 2, par. 3: «[l]o sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, compreso l'accattonaggio, la schiavitù o

Simile integrazione risponde a differenti ragioni, fra cui certamente si annoverano la necessità di sottolineare la dimensione di genere del fenomeno, nonché l'adattamento alla proliferazione di nuove condotte di asservimento⁵⁸. E se è vero che tale inclusione è espressione di un approccio concreto e dinamico alle vicende che caratterizzano l'illecito in esame, è pur vero che le remore relative alla poca ambizione dell'articolato trovano la loro manifestazione in precipue assenze. In tal senso, ancorché le implicazioni relative allo *status* migratorio delle persone costituiscano un dato notoriamente accertato⁵⁹, la direttiva non annovera quale sua base giuridica gli artt. 78 e 79 TFUE, ma esclusivamente gli artt. 83 e 84 TFUE in materia di cooperazione penale. Ne consegue un possibile indebolimento rispetto alla connessione tra le politiche tese alla prevenzione e repressione del fenomeno e alla tutela dei diritti delle persone migranti⁶⁰. In tale scenario, invero, l'inclusione delle disposizioni dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia in materia di asilo e migrazione avrebbe certamente giovato a quella concezione di sistema idonea a consolidare l'approccio intersezionale. Orbene, attestati gli avanzamenti rispetto ad un maggiore coordinamento con l'istituto di protezione internazionale di cui si dirà *infra*, certamente tale assenza non manca di rilievi pratici. L'inclusione delle disposizioni in parola avrebbe consentito il consolidamento della interpretazione sensibile al genere come richiesto dalla Convenzione di Istanbul, *ex art.* 60, che costituisce un trattato pertinente da considerare ai fini di tracciare gli indirizzi ermeneutici dell'intero SECA⁶¹.

pratiche simili alla schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi, lo sfruttamento della maternità surrogata, del matrimonio forzato o dell'adozione illegale». Risulta opportuno specificare che tali fattispecie erano già considerate forme di tratta di persone, espressamente inserite nel considerando 11 della direttiva 2011/36/UE. Tuttavia, il carattere non vincolante dei *consideranda* ha consentito una maggiore discrezionalità agli Stati membri, i quali non integravano tali condotte nella fattispecie di reato.

⁵⁸ In questa sede non si provvederà ad approfondire tale aspetto, per un'analisi puntuale si rimanda a M. BORRACCETTI, *Il contrasto alla tratta di persone e la prospettiva di riforma del 2024*, cit.

⁵⁹ E tanto si ravvede altresì in diversi *consideranda* della direttiva, fra cui il n. 19 «[g]li Stati membri dovrebbero tenere conto, nell'ambito delle procedure di asilo, della specifica situazione di vulnerabilità delle vittime della tratta che possano necessitare la protezione internazionale, anche, se del caso, attraverso speciali garanzie procedurali conformemente al regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, e delle esigenze di accoglienza particolari a norma della direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio», nonché nel n. 20: «[l]e vittime della tratta di esseri umani hanno il diritto di chiedere protezione internazionale o status nazionale equivalente. Possono inoltre beneficiare di un titolo di soggiorno ai sensi della direttiva 2004/81/CE del Consiglio, se del caso. Gli Stati membri dovrebbero pertanto garantire che le due procedure pertinenti siano complementari e che l'una non precluda l'altra».

⁶⁰ L'impiego delle disposizioni in parola gioverebbe per diverse ragioni, fra cui si annovera, ad esempio, l'obbligo di uniformità degli *status*. Cfr. M. FERRARI, *op. cit.*

⁶¹ Appare appena opportuno rilevare che il mancato riferimento all'art. 78 TFUE quale base giuridica di atti di diritto derivato si riscontra altresì nell'adozione della direttiva 2024/1385/UE sulla lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (adottata il 14 maggio 2024, GU L, 2024/1385). Tale approccio non appare giovare ad una logica di sistema che consentirebbe il coordinamento tra diverse materie attribuite all'Unione europea, riportando notevoli dubbi circa l'armonizzazione delle discipline. Dette incongruenze non risponderebbero appieno all'approccio olistico che caratterizza l'architettura normativa della Convenzione di Istanbul, rischiando di valutare le forme di violenza contro le donne in modo differente a seconda delle fattispecie in cui si consumano. Sul punto cfr. M. FERRARI, *op. cit.*; S. DE

Ciò premesso, occorre evidenziare che la direttiva non è rimasta integralmente silente circa l'incidenza dello *status* migratorio sull'aumento delle probabilità di adescamento da parte delle reti criminali. A favore di un maggiore coordinamento tra le discipline interviene una formulazione *ex novo*, l'art. 11-*bis*, rubricato «vittime della tratta che possono avere bisogno di protezione internazionale». La disposizione normativa stabilisce, nel suo primo paragrafo, l'obbligo in capo agli Stati membri di «complementarità e coordinamento tra le autorità coinvolte nelle attività antitratta e le autorità competenti in materia di asilo», nonché di assicurare che le vittime di tratta possano esercitare «il diritto di chiedere protezione internazionale [...], anche quando la vittima riceve assistenza, sostegno e protezione in quanto vittima presunta o identificata della tratta di esseri umani». La lettera dell'articolo in esame non è affatto di poco conto, al contrario, essa consente alla direttiva di compiere un importante avanzamento circa la tutela delle persone migranti e questo per un duplice ordine di motivi. In primo luogo, si discosta dal precedente quadro normativo che stabiliva in capo alle autorità antitratta l'esclusivo obbligo di informazione circa la possibilità di presentare tale richiesta. Giova precisare che la norma in parola non stabilisce un diritto generale alla protezione internazionale, ma concorre certamente in tale direzione, fornendo gli strumenti per il suo riconoscimento e «rendendo più difficile la sua negazione»⁶². In secondo luogo, la formulazione dell'articolo consente di interrompere quel legame tra la protezione internazionale e il mancato esercizio dell'azione penale. Di talché, il beneficio della protezione internazionale non si pone più in subordinazione con la volontà di denunciare il proprio asservimento⁶³. Tale previsione risulta in un rinnovato giovamento anche in riferimento alla dimensione di genere della tratta. Come si è poc'anzi anticipato, essa costituisce una forma di violenza contro le donne che, ai sensi dell'art. 60 della Convenzione di Istanbul, si qualifica quale atto di persecuzione che consentirebbe il riconoscimento dello *status* di rifugiata alle donne che ne sono vittima⁶⁴. Vieppiù, la direttiva impone un ulteriore obbligo agli Stati ai sensi del nuovo par. 1 dell'art. 11. Questi, infatti, dovranno adottare le misure necessarie per garantire un approccio «incentrato sulle vittime e sensibile alle specificità di genere»⁶⁵. Ciò

VIDO, *A Legal Analysis of the Contributing Factors to Trafficking in Women: Points of Strength and Weakness of the Recent Developments in Europe*, cit.

⁶² M. BORRACCETTI, *Il contrasto alla tratta di persone e la prospettiva di riforma del 2024*, cit. Tale disposizione appare particolarmente rilevante soprattutto guardando alle notorie difficoltà riscontrate dalle persone in movimento vittime di tratta nel ricevere la protezione internazionale. Sul punto cfr. S. SAROLÉA, F. RAIMONDO, Z. CRINE, *Exploring Vulnerability's Challenges and Pitfalls in Belgian Asylumsystem. Research Report on the Legal and Policy Framework and Implementing Practices in Belgium*, VULNER Research Report 1, 2021; G. RODRÍGUEZ MUÑOZ, *New Pathways to Trafficking Victims' Protection? Intersection and Synergies Between the European Pact on Migration and Asylum and Directive (EU) 2024/1712 for Third-country National Victims*, in questa Rivista, 2024, n. 3, pp. 205-225.

⁶³ M. BORRACCETTI, *Il contrasto alla tratta di persone e la prospettiva di riforma del 2024*, cit.

⁶⁴ Sul punto, cfr. S. DE VIDO, *A Legal Analysis of the Contributing Factors to Trafficking in Women: Points of Strength and Weakness of the Recent Developments in Europe*, cit.

⁶⁵ Precedentemente alla riforma, le specificità che le autorità dovevano tenere compiutamente in considerazione, per quanto riguarda la donna, si riferivano allo stato di gravidanza. Così, l'art. 11, par. 7: «[g]li Stati membri tengono conto delle esigenze specifiche delle vittime, derivanti in particolare

comporta un'imprescindibile valutazione circa l'effetto che la tratta esercita sulle donne, potenzialmente anche in riferimento alle possibilità di *re-trafficking*, attivando oneri relativi al *non-refoulement*, così come stabilito dall'art. 61 della Convenzione di Istanbul, ove si legge che le Parti ratificanti devono astenersi dall'esercitare pratiche di respingimento qualora il soggetto, nell'evento del ritorno nel paese d'origine, rischierebbe di essere oggetto di violenza di genere. Simile connessione avrebbe potuto giovare dell'esplicito riconoscimento dell'art. 78 TFUE quale base giuridica della direttiva, con il precipuo scopo di consolidare gli indirizzi ermeneutici e applicativi degli Stati membri, garantendone uniformità applicativa.

Ulteriore rafforzamento del coordinamento tra sistema antitratta e SECA si rinviene nel rinnovato art. 11, rubricato «assistenza e sostegno alle vittime della tratta di esseri umani», il quale, seppur nel suo impatto limitato, pare confacente allo scopo di armonizzazione⁶⁶. In tal senso, invero, interviene il meccanismo teso alla rapida individuazione, identificazione, assistenza e al sostegno delle vittime che dovrà «stabilire accordi di cooperazione o protocolli con le autorità in materia di asilo»⁶⁷. A tale sistema viene relegata una doppia dimensione: una nazionale, intesa ad una maggiore armonizzazione fra le autorità operanti sul territorio⁶⁸ ed una europea, come stabilita dall'art. 19 del nuovo testo normativo, che istituisce un impianto di coordinatori nazionali dei diversi meccanismi antitratta degli ordinamenti nazionali. Tale aspetto è particolarmente interessante poiché la figura di coordinamento sarà incaricata di garantire che il sistema antitratta adotti un approccio olistico, inteso altresì a garantire una maggiore efficacia all'azione europea⁶⁹.

Tanto premesso, si può affermare che la direttiva 2024/1712/UE abbia compiuto un avanzamento in favore di una maggiore armonizzazione e comunicazione tra i sistemi

dall'eventuale stato di gravidanza, [...] dalla sottoposizione a gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale».

⁶⁶ Sul punto cfr. M. BORRACCETTI, *Il contrasto alla tratta di persone e la prospettiva di riforma del 2024*, cit.

⁶⁷ Art. 11, par. 3, lett. a), direttiva 2024/1712/UE.

⁶⁸ Sul punto giova sottolineare che prima dell'intervento della novella in esame, gli Stati godevano di ampia discrezionalità rispetto al *modus operandi* di tali organismi. Tanto si può riscontrare in Italia, ove il meccanismo di *referral* variava sostanzialmente a seconda del territorio di riferimento. Un coordinamento è avvenuto grazie alla adozione delle Linee guida elaborate dall'UNHCR e Commissione Nazionale per il Diritto d'asilo, *Linee guida per la prevenzione e la risposta. Violenza sessuale e di genere nei confronti dei rifugiati, rimpatriati e sfollati interni*, 2021. Sul punto, cfr. S. MANGIO', *op. cit.*; F. CIMINO, *L'identificazione delle donne vittime di tratta in Italia: politiche tra agency e vulnerabilità*, in *Genere, diritti e vulnerabilità*, 2025, n. 1, pp. 25-40; M.G. GIAMMARINO, F. NICODEMI, *L'edizione aggiornata delle linee guida su "L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti asilo protezione internazionale e procedure di referral"*, in *Questione giustizia*, 2021, reperibile online al sito <https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-edizione-aggiornata-delle-linee-guida-su-l-identificazione-delle-vittime-di-tratta-tra-i-richiedenti-protezione-internazionale-e-procedure-di-referral>. Le A. ult. cit. sostengono che detto documento costituisca una *good practice* a livello internazionale, poiché ha garantito i. la tempestiva identificazione; ii. l'accesso alla protezione internazionale. Più in particolare, invero, gli indicatori di tratta ivi previsti costituiscono un importante elemento di supporto al lavoro delle Commissioni territoriali, organi preposti all'esame delle richieste di protezione internazionali.

⁶⁹ Sul punto cfr. M.G. GIAMMARINO, *La direttiva 2011/36 sulla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2012, n. 1, pp. 15-33; M. BORRACCETTI, *Il contrasto alla tratta di persone e la prospettiva di riforma del 2024*, cit.

investiti dal reato di tratta. Tuttavia, l'effettività di tali disposizioni dipende, in larga misura, dalla volontà degli Stati membri di tradurre gli obblighi di identificazione in misure procedurali operative, recependo integralmente il testo dell'articolato. Vieppiù, l'efficacia di un simile impianto è subordinata altresì alle modalità applicative degli strumenti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. Il particolare riferimento in questa sede è al regolamento che istituisce il c.d. *screening* pre-ingresso, il quale – come si vedrà *infra* – impone importanti vincoli temporali e limitazioni sostanziali alla libertà di movimento. Appare opportuno indagare le prospettive di coordinamento tra l'identificazione della vittima di tratta e le esigenze di celerità. Tanto, specialmente, alla luce dello scopo dei controlli frontaliери: incanalare la persona migrante nella procedura più consona sulla base degli elementi ricavati.

3. Alcuni cenni relativi al regolamento sullo *screening* pre-ingresso nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo: istituzionalizzazione di una prassi emergenziale

Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo entrerà pienamente in vigore nel giugno 2026, rinnovando e innovando alcuni aspetti relativi al SECA. Attestato il generale dibattito circa la critica del contenuto dell'impianto normativo e la propensione implicita verso un approccio securitario e meno garantista dei diritti fondamentali della persona migrante⁷⁰, tra gli atti che hanno sollevato differenti remore si ascrive sicuramente il regolamento (UE) 2024/1356, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne⁷¹. Lo scopo dell'articolato è quello di istituire un meccanismo di controllo nei confronti dei cittadini terzi o di apolidi,

⁷⁰ Si v., *ex multis*, P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, 2020, n. 2, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", 5 ottobre 2020, p. 1 ss.; R. PALLADINO, *Patto sulla migrazione e l'asilo: verso nuove regole sui rimpatri*, in *I Post di AISDUE*, 2020, n. 2, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", 18 novembre 2020, p. 63 ss.; S. CARRERA, *Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum*, in *CEPS Policy Insights*, settembre 2020, reperibile online; F. MAIANI, *A "Fresh Start" or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 20 ottobre 2020, reperibile online; S. PEERS, *First analysis of the EU's new asylum proposals*, in *EU Law Analysis*, 25 settembre 2020, reperibile online; P. DE BRUYCKER, *The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been*, in *Euromigrationlawblog.eu*, 15 dicembre 2020; L. TSOURDI, *The New Pact and EU Agencies: an ambivalent approach towards administrative integration*, in *EU Immigration and Asylum Law Blog*, 6 Novembre 2020; A. DI PASCALE, *Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus.it*, 2020; M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2021, n. 1, p. 1 ss.; T. RUSSO, *Quote di ricollocazione e meccanismi di solidarietà: le soluzioni troppo "flessibili" del Pattodell'Unione europea su migrazione e asilo*, in questa Rivista, 2021, n. 2, pp. 281-304; ID., *THE Migrant Crisis along the Balkan Routes: still a lot to do*, in *EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives*, 2022, n. 1, pp. 46-58; L. MARIN, *La riforma del regolamento "procedure" ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale n. 4, 2024, pp. 305-330.

⁷¹ Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817*, del 14 maggio 2024, in GU L, 2024/1356.

antecedente all'accesso di questi nel territorio dell'Unione e teso a individuare la procedura a loro più consona⁷². Tale dispositivo normativo, in realtà, non è del tutto inedito nelle politiche di gestione dei valichi esterni dell'Unione, anzi, esso appare collimare nei metodi e negli intenti a una prassi consolidata da diversi Stati membri: il c.d. approccio *hotspot*⁷³. Detto impianto consiste nell'istituzione di infrastrutture in zone specifiche – sovente in prossimità delle frontiere esterne – in cui viene raccolto il materiale fotodattiloscopico delle persone in movimento da parte del personale incaricato e risponde alla necessità di contenimento dei flussi migratori dato l'esponentiale afflusso causato dalla Primavera araba nel 2015. Differenti sono le criticità emerse relative a detto sistema, fra cui certamente si ascrive la quasi integrale assenza di una base giuridica⁷⁴. Ragione che ha condotto il sistema al vaglio della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU). I giudici di Strasburgo hanno valutato l'illegittimità del *modus operandi* in parola, specialmente in riferimento al trattenimento⁷⁵ e appare interessante rilevare come le condanne non esigevano l'integrale abolizione dell'approccio *hotspot*, bensì che quest'ultimo fosse

⁷² Tale architettura rientra in una rinnovata concezione della gestione delle frontiere esterne dell'Unione europea. In dottrina si discute, infatti, di una procedura integrata di frontiera che costerebbe in più fasi e segnatamente: *i.* le verifiche preordinate all'ingresso in parola – che concorrono nella realizzazione della c.d. *fiction iuris* di non ingresso per cui il mero calpestamento del territorio dell'Unione non costituisce ingresso; *ii.* quello sulle procedure (in cui trova applicazione il regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE); *iii.* il rimpatrio alla frontiera come istituto dal regolamento (UE) 2024/1349 del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera. Sul punto cfr., F. RONDINE, *Il regolamento sugli accertamenti pre-ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure "di crisi" alle frontiere esterne dell'Unione*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale n. 4, 2024, pp. 83-112.

⁷³ Il primo tentativo di formalizzazione di tale impianto si ascrive immediatamente dopo l'afflusso massiccio delle persone migranti alle coste italiane e elleniche, nell'evento della Primavera araba (si v. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 13 maggio 2015, Agenda europea sulla migrazione, COM(2015) 240 final, il documento enunciava l'istituzione di centri crisi per la raccolta del materiale fotodattiloscopico delle persone che attraversavano le frontiere esterne e invitava ad una cooperazione multi agenzia – più precisamente si chiedeva l'intervento delle squadre dell'attuale Guardia frontiera e costiera europea, Frontex). Purtuttavia, si registrano speculari prassi di Stati membri antecedenti all'adozione del documento sul punto, cfr. A. DEL GUERCIO, *Trattamento arbitrario e violazione dei diritti umani nell'hotspot di Lampedusa. C'è ancora un giudice a Strasburgo*, in *Annuario ADiM*, 2023, pp. 407-416.

⁷⁴ Sul punto si cfr., *ex multis*, *ibidem*; R. PALLADINO, M.M. BARTIROMO, "Approccio hotspot" e sistema di prima accoglienza degli immigrati, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2021-2025)*, III ed., Assago, 2025, pp. 141-191.

⁷⁵ In generale sul trattenimento delle persone migranti si v., *ex multis*, T. RUSSO, *The Detention of Migrants at the EU's Borders: A Serious Violation of Human Rights and a Threat to the Rule of Law*, in A. DI STASI, I. CARACCILO, G. CELLAMARE, P. GARGIULO (eds.), *International Migration and the Law. Legal Approaches to a Global Challenge*, Oxon-New York-Torino, 2024, pp. 573-590. Più specificamente sul trattenimento negli *hotspot*, *inter alia*, si v. R. BROWNSWORS, *Migrants, State Responsibilities, and Human Dignity*, in *Ratio Juris*, 2021, n. 1, p. 6 ss.; G. FELICI, M. GANCITANO, *La detenzione dei migranti negli hotspot italiani. Novità normative e persistenti violazioni della libertà personale*, in *Sistema penale*, 2022, n. 1, p. 44 ss.; F. VASSALLO PAEOLOGO, *Approccio Hotspot in Italia ed "habeas corpus" delle persone migranti*, in *Giustizia Insieme*, 2023; V. M. VEGLIO, *Il trattenimento negli hotspot*, in *Questione giustizia*, 2024.

inquadrate in una «base giuridica chiara e accessibile»⁷⁶, in conformità con il principio di legalità, nonché in assenza di arbitrarietà⁷⁷. In simile scenario, il regolamento (UE) 2024/1356 sembra restituire, quantomeno formalmente, una base giuridica idonea a colmare il *vacuum* censurato dalla Corte EDU. Ed infatti differenti sono i profili di convergenza tra i due sistemi⁷⁸, basti guardare al par. 2 dell'art. 1, nella parte in cui stabilisce che gli accertamenti intendono rafforzare il controllo dei cittadini di paesi terzi, a identificarli, nonché a verificare che questi non costituiscano una minaccia per la sicurezza interna⁷⁹. In buona sostanza, il meccanismo si traduce in prassi che nascevano dapprima informalmente, trovando giustificazione in un particolare momento di crisi⁸⁰. In seguito, detti sistemi trovano legittimità in disposizioni normative che forniscono una base giuridica, consolidando lo scopo che pare consistere nella limitazione del movimento delle persone migranti. Ed è in tale economia che rientrerebbe il regolamento *screening*, che restituisce una stratificazione di misure informali e non armonizzate già adottate da alcuni Stati membri, senza soluzione di continuità⁸¹.

Queste premesse sembrano restituire un contesto che neppure troppo velatamente protende verso le esigenze securitarie degli Stati membri a dispetto del pieno godimento dei diritti fondamentali da parte degli individui, traducendosi in potenziali significative compromissioni delle garanzie per le persone migranti e, più specificamente, per i richiedenti asilo⁸², nonostante le formali misure di tutela previste nell'atto normativo in esame. Giova sottolineare che tra gli obiettivi di cui si è dotato lo stesso articolato si annovera la «riduzione della migrazione irregolare, la lotta contro il traffico e la *tratta di esseri umani*»⁸³. Il rimando, sebbene di natura non prescrittiva, ricalca leggermente l'approccio infra-sistemico espressamente previsto dalla direttiva 2024/1712/UE e,

⁷⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 30 marzo 2023, ricorso n. 21329/1, *causa J.A. e altri c. Italia*, punti 97-98.

⁷⁷ Ivi, par. 80. Cfr. A. DEL GUERCIO, *Trattamento arbitrario e violazione dei diritti umani nell'hotspot di Lampedusa. C'è ancora un giudice a Strasburgo*, cit.; Sul punto cfr., K.Z. GALICZ, *L'approccio hotspot davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: commento a margine della sentenza nella causa J.A. e altri contro Italia (ricorso n. 21329/18)*, in *Diritti comparati*, 2023; M. BASSETTI DE ANGELIS, *Nota a sentenza CEDU: J.A. e altri c. Italia, del 30 marzo 2023*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 4, pp. 50-66.

⁷⁸ In questa sede non appare opportuno approfondire i generali aspetti di convergenza tra i due impianti. Per tale disamina si rimanda a F. RONDINE, *op. cit.*

⁷⁹ Art. 1, par. 2: «[g]li accertamenti mirano a rafforzare il controllo delle dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne, a identificare tutti i cittadini di paesi terzi sottoposti ad accertamenti e a verificare se non possano rappresentare una minaccia per la sicurezza interna consultando le banche dati pertinenti. Gli accertamenti comportano anche controlli preliminari dello stato di salute e delle vulnerabilità volti a individuare le persone bisognose di assistenza sanitaria, nonché le persone che potrebbero rappresentare una minaccia per la salute pubblica e a individuare le persone vulnerabili. Tali controlli facilitano l'indirizzamento di tali persone verso la procedura adeguata».

⁸⁰ In tal senso si parla di *crisification* del diritto delle migrazioni cfr. V. MORENO-LAX, *The "Crisification" of Migration Law: Insights from the EU External Border*, in *Queen Mary Law Research Paper*, 2023, n. 403, p. 2 ss.

⁸¹ Sul punto cfr. A. DEL GUERCIO, *Trattamento arbitrario e violazione dei diritti umani nell'hotspot di Lampedusa. C'è ancora un giudice a Strasburgo*, cit.; F. RONDINE, *op. cit.*

⁸² Cfr. L. MARIN, *op. cit.*

⁸³ Considerando 3, regolamento (UE) 2024/1356 (enfasi aggiunta).

pertanto, è d'uopo valutare laddove questo sia effettivamente idoneo a soddisfare tale aspirazione.

Tuttavia, malgrado la fissazione di detto scopo, l'impianto normativo appare sostenere una politica improntata verso un rafforzamento della sicurezza a scapito della tutela dei diritti fondamentali. Tale tendenza non è affatto inedita nel contesto regionale europeo, al punto che la già Relatrice speciale delle Nazioni unite per la tratta delle persone ha avuto occasione di evidenziare l'inadeguatezza di detto approccio. Politiche migratorie restrittive – come quelle relative all'istituzione di *hotspot* – non paiono in coerenza con l'esigenza di protezione delle vittime di tratta⁸⁴. In tal senso, l'inasprimento delle misure in materia, precipuamente il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne, mal si concilia con le esigenze di tutela ed emersione relative al sistema antitratta⁸⁵, allontanandosi dallo scopo poc'anzi menzionato.

Dal punto di vista contenutistico, l'atto normativo in parola si applica a tutti i cittadini terzi o apolidi rispetto a tre fattispecie espressamente stabilite ai sensi degli artt. 5 «accertamenti alla frontiera esterna» e 7 «accertamenti all'interno del territorio». Più precisamente, la prima ipotesi fa riferimento a tutti i cittadini di paesi terzi «a prescindere dal fatto che abbiano fatto domanda di protezione internazionale, che non soddisfano le condizione di ingresso» di cui all'art. 6 del codice frontiere Schengen⁸⁶ e che, segnatamente, *i.* risultano rintracciati durante l'attraversamento non autorizzato via terra, mare o aria della frontiera esterna; *ii.* approdano sul territorio dell'Unione in seguito ad un'operazione di ricerca e soccorso in mare⁸⁷. Detti accertamenti dovranno

⁸⁴ Assemblea generale delle Nazioni unite, *Trafficking in persons, especially women and children: note by the Secretary-General*, 3 agosto 2015, UN Doc.A/70/260. Sul punto cfr. M.G. GIAMMARINO, *L'individuazione precoce delle vulnerabilità alla tratta nel contesto dei flussi migratori misti*, in *Questione Giustizia*, 2018, n. 2, pp. 129-134.

⁸⁵ Come si vedrà *infra*.

⁸⁶ E così, l'art. 6, par. 1, del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (codificazione), del 9 marzo 2016, in GU L 77, del 23 marzo 2016: «[p]er soggiorni previsti nel territorio degli Stati membri, la cui durata non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni, il che comporta di prendere in considerazione il periodo di 180 giorni che precede ogni giorno di soggiorno, le condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi sono le seguenti: a) essere in possesso di un documento di viaggio valido che autorizza il titolare ad attraversare la frontiera che soddisfi seguenti criteri: i) la validità è di almeno tre mesi dopo la data prevista per la partenza dal territorio degli Stati membri. In casi di emergenza giustificati, è possibile derogare a tale obbligo; ii) è stato rilasciato nel corso dei dieci anni precedenti; b) essere in possesso di un visto valido, se richiesto a norma del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, salvo che si sia in possesso di un permesso di soggiorno o di un visto per soggiorni di lunga durata in corso di validità; c) giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno sia per il ritorno nel paese di origine o per il transito verso un paese terzo nel quale l'ammissione è garantita, ovvero essere in grado di ottenere legalmente detti mezzi; d) non essere segnalato nel SIS ai fini della non ammissione; e) non essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri, in particolare non essere oggetto di segnalazione ai fini della non ammissione nelle banche dati nazionali degli Stati membri per gli stessi motivi».

⁸⁷ Appare d'uopo sottolineare come le fattispecie stabilite dall'art. 5 riguardino la stragrande maggioranza dei cittadini di paesi terzi che aspirano ad accedere al territorio dell'Unione. Tanto accade in virtù della lamentata mancanza di effettive vie d'accesso legali. Sul punto cfr., *ex multis*, F.L. GATTA, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella*

essere effettuati in un «luogo adeguato e opportuno designato da ciascuno Stato membro, generalmente ubicato presso le frontiere esterne»⁸⁸, senza indugio ed entro sette giorni dal rintraccio alla frontiera⁸⁹. Laddove, le ipotesi stabilite *ex art.* 7 si riferiscono ai «cittadini di paesi terzi che soggiornano illegalmente nel territorio», i quali hanno attraversato la frontiera esterna per accedere al territorio dell'Unione e non sono stati già sottoposti a dette verifiche. Analogamente alle ipotesi di cui all'*art.* 5, i controlli *ex art.* 7 dovranno espletarsi in luoghi «adeguati e opportuni»⁹⁰ e che consentano a detti cittadini di «rimanere a disposizione delle autorità responsabili [...] al fine di prevenire qualsiasi rischio di fuga»⁹¹ ed espletate in tre giorni dal rintraccio.

Inoltre, volgendo lo sguardo al testo dello strumento normativo, risulta evidente l'assenza di riferimento alla dimensione di genere, il legislatore europeo è tacito circa gli *standard* di adeguatezza che le strutture designate dagli Stati membri debbano soddisfare al fine di tutelare i numerosi diritti fondamentali in gioco⁹². Simile omissione non sembrerebbe del tutto conforme agli obblighi assunti mediante la ratifica della Convenzione di Istanbul che, come si è detto, all'*art.* 60 richiede l'adozione di misure per sviluppare politiche di accoglienza sensibili al genere. Benché il sistema di *screening* pre-ingresso non appaia propriamente collocarsi nel novero delle politiche di accoglienza *stricto sensu*⁹³, tali garanzie dovrebbero essere rispettate altresì in detti luoghi. Ciò specialmente alla luce dell'annoveramento tra gli obiettivi preposti quello di repressione e prevenzione della tratta di esseri umani. Si è già argomentato, invero, come l'esposizione a vulnerabilità e a condizioni di subalternità conduca ad una maggiore rischio di adescamento.

politica europea di asilo, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2018, n. 2, p. 1 ss.; M. BORRACCETTI, *Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, in *I Post di AISDUE*, 2020; A. PITRONE, *Le vie di ingresso legali nell'Unione europea: principali novità e prospettive*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale n. 4, 2024, pp. 391-404.

⁸⁸ Art. 8, par. 1, regolamento (UE) 2024/1356.

⁸⁹ Ivi, art. 8, par. 3.

⁹⁰ Ivi, art. 8, par. 2.

⁹¹ Ivi, art. 7, par. 1.

⁹² Tale scenario risulta particolarmente complesso guardando a quanto accaduto sinora negli *hotspot*, specialmente nel contesto italiano. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha già avuto modo di costatare l'inadeguatezza delle strutture deputate ove le persone migranti vengono condotte, la cui precarietà assume livelli tali da integrare la violazione dell'*art.* 3 della CEDU – divieto di trattamenti inumani e degradanti (cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *J.A. e altri c. Italia*; R. PALLADINO, M.M. BARTIROMO, *op. cit.*; A. DEL GUERCIO, *Trattamento arbitrario e violazione dei diritti umani nell'hotspot di Lampedusa. C'è ancora un giudice a Strasburgo*, cit.). Nella struttura lampedusana, invero, i giudici di Strasburgo hanno riscontrato detto *vulnus* e, precipuamente, in riferimento alla fatiscenza della struttura, alla scarsa igiene, all'assenza di spazio e al suo conseguente affollamento. Risulta pacifico che simili aspetti mal si conciliano con le *specificità di genere* di cui sono sovente portatrici le migranti che attraversano le frontiere esterne dell'Unione.

⁹³ Giacché tale fase della nuova procedura di frontiera integrata sembra essere prodromica a quella formalmente corrispondente all'accoglienza della persona migrante, sul punto cfr. F. RONDINE, *op. cit.* In tal senso, invero, in continuità con l'approccio *hotspot* anche il regolamento in parola si candida nei suoi intenti a realizzare – in questo caso a legalizzare – la *fictio iuris* di non ingresso, le cui implicazioni si caratterizzano precipuamente nella plausibile elusione degli obblighi di protezione. Sul punto, cfr. R. CHIERCHI, *L'approccio hotspot e i diritti umani: le condanne dell'Italia nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo J.A. e altri c. Italia e nelle successive A.E. e altri c. Italia, A.B. c. Italia, A.S. c. Italia, W.A. e altri c. Italia*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2024, n. 1, pp. 1-26.

Orbene, ciò premesso, se è vero che il regolamento *screening* si candida quale base giuridica tanto attesa idonea a consolidare l'approccio *hotspot*, è pur vero che alcuni avanzamenti sono stati compiuti. Nel testo dell'articolato in parola la condizione di vulnerabilità è espressamente considerata. Come si vedrà *infra*, tra le attività espletate dai soggetti deputati agli accertamenti si annoverano controlli sanitari e una verifica preliminare delle vulnerabilità, al dispetto di quanto accade nella prassi *hotspot*. L'attenzione ad una dimensione più *human rights centered* – perlomeno negli intenti – trova manifestazione mediante l'istituzione di un meccanismo di monitoraggio dei diritti fondamentali⁹⁴. Tanto premesso, occorre tuttavia valutare se dette disposizioni risultano concretamente sufficienti a garantire la tutela delle migranti oggetto della presente indagine.

3.1. La celerità procedurale, l'identificazione delle vulnerabilità e le criticità circa il mancato coordinamento con il sistema antitrattra

Gli elementi che compongono gli accertamenti istituiti con il regolamento (UE) 2014/1356 constano di: *i.* un controllo preliminare sullo stato di salute; *ii.* un controllo preliminare delle vulnerabilità; *iii.* l'identificazione o la verifica dell'identità; *iv.* la registrazione di dati biometrici; *v.* un controllo di sicurezza; *vi.* la compilazione del modulo consultivo; *vii.* l'indirizzamento alla procedura adeguata⁹⁵. Nella formulazione che stabilisce le componenti delle verifiche pre-ingresso si possono apprezzare continuità e discontinuità con quanto accade negli *hotspot* degli Stati membri⁹⁶. Tra le discontinuità si ascrive certamente la valutazione delle vulnerabilità della persona migrante. Tale disposizione suggerisce un approccio differente rispetto alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, in uno dei *leading case* in materia, ha supportato la teoria per cui l'esperienza migratoria farebbe riconoscere fragilità che sono – per l'appunto – intrinseche ad ogni persona migrante⁹⁷. Com'è noto, invece, per l'Unione non rileva il mero *status* da richiedente al fine di costatare l'esistenza di uno stato di vulnerabilità, ma occorre il concorso di peculiari occorrenze. Pertanto, al fine di garantire i diritti fondamentali dei soggetti più *fragili*, il personale specializzato dovrà condurre gli accertamenti con «l'obiettivo di individuare se un cittadino di un paese terzo possa essere un apolide vulnerabile o una vittima di tortura o di altri trattamenti inumani o degradanti o avere esigenze particolari ai sensi della direttiva 2008/115/CE, dell'articolo 25 della direttiva (UE) 2024/1346⁹⁸ e dell'articolo

⁹⁴ Art. 10 regolamento (UE) 2024/1356.

⁹⁵ Art. 8, par. 5, regolamento (UE) 2024/1356.

⁹⁶ Per un maggiore approfondimento delle continuità e delle discontinuità tra approccio *hotspot* e regolamento (UE) 2024/1356 si rinvia a F. RONDINE, *op. cit.*

⁹⁷ Il riferimento è al caso della Corte europea dei diritti dell'uomo, *causa M.S.S. c. Belgio e Grecia*, si veda *supra* nota 8.

⁹⁸ Direttiva 2024/1346, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*, in GU L, 2024/1346, del 22 maggio 2024.

20 del regolamento (UE) 2024/1348»⁹⁹. La disposizione va letta, dunque, in combinato disposto con gli articoli appena menzionati, che stabiliscono che le autorità accertanti devono individuare le caratteristiche peculiari sulla base di segni visibili, dichiarazioni del soggetto, eventuali comportamenti. Questi elementi dovranno concorrere alla valutazione della sussistenza di portatori delle c.d. esigenze particolari, tra cui espressamente vengono annoverate le vittime di tratta di persone¹⁰⁰, da cui discendono obblighi di tutela rafforzati. Malgrado tale precisazione, l'impianto sistemico, ricavato dalla lettura combinata dei tre strumenti normativi, non fa alcun riferimento agli specifici indicatori che consentono l'emersione dell'illecito transnazionale. Al contrario, a dispetto di quanto è esplicitamente previsto dalla rinnovata direttiva antitratta, l'architettura dello *screening* pre-ingresso non stabilisce obblighi di coordinamento con le agenzie operanti in materia, né tantomeno risulta essere vincolante il loro coinvolgimento prima o successivamente all'emersione degli indicatori. Ed è in tale assenza che si concretizza uno dei principali nodi critici circa il coordinamento intra-sistemico idoneo a tutelare le vittime di tratta nei contesti migratori. Più precisamente, il par. 9 dell'art. 8 contempla l'ipotesi in cui durante la valutazione di dette vulnerabilità possano emergere casi di persone asservite per fini di sfruttamento, senza imporre obblighi circa il coinvolgimento delle autorità nazionali incaricate di individuare le vittime di tratta di esseri umani, consentendo margine di discrezionalità alle autorità¹⁰¹. Tanto appare stridere con l'orientamento cristallizzato all'art. 11, par. 4, lett. c), della direttiva 2024/1712, espressione della consapevolezza dell'imprescindibile necessità di comunicazione fra gli impianti. L'opportunità di un approccio sistemico è riscontrabile altresì nel testo della Strategia per la lotta alla tratta della Commissione europea, ove si sottolinea l'importanza della cooperazione fra i «funzionari in prima linea, come le guardie di frontiera [...] e i servizi di ispezione che svolgono un ruolo fondamentale in

⁹⁹ Art. 12, par. 3, regolamento (UE) 2024/1356. E regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, *che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, in GU L, 2024/1348, 22.5.2024

¹⁰⁰ Le esigenze particolari sono stabilite dall'art. 24 direttiva (UE) 2024/1346, fra cui si ascrivono le vittime di tratta.

¹⁰¹ Il par. 9 dell'art. 8 del regolamento (UE) 2024/1356 dispone che: «[g]li Stati membri provvedono affinché personale medico qualificato effettui il controllo preliminare dello stato di salute di cui all'articolo 12 e personale specializzato delle autorità preposte agli accertamenti formato a tal fine effettui il controllo preliminare delle vulnerabilità di cui a tale articolo. *Se del caso*, sono coinvolti in tali controlli anche le autorità nazionali per la tutela dei minori e le autorità nazionali incaricate di individuare e identificare le vittime di tratta di esseri umani o meccanismi equivalenti», enfasi aggiunta. Appare, invero, che la scelta della locuzione «se del caso» non consentirebbe di ritenere le autorità obbligate in tal senso, costituendo piuttosto una clausola di discrezionalità e non chiarendo laddove tale coinvolgimento risulta automatico. Tale orientamento sembra confermato dalla formulazione in inglese del disposto normativo in parola: «[n]ational child protection authorities and national authorities in charge of detecting and identifying victims of trafficking in human beings or equivalent mechanisms shall also be involved in those checks, *where appropriate*». Sul punto, cfr. F. RONDINE, *op.cit.*, l'A. ritiene che tale assenza corrobori l'impronta securitaria che caratterizza il nuovo impianto del SECA. Si rimanda anche a La strada internazionale, *New EU Migration Pact increases risks of human trafficking*, ottobre 2020, reperibile online: <https://documentation.lastradainternational.org/doc-center/3375/new-eu-migration-pact-increases-risks-of-human-trafficking>.

tal senso»¹⁰², nonché del coinvolgimento di organizzazioni della società civile nell'individuazione di vittime e nel loro orientamento. Il beneficio nel coordinamento tra le autorità formate a individuare e identificare le persone sottoposte a sfruttamento e le autorità competenti in materia di asilo e migrazione è riscontrabile finanche guardando la prassi italiana fra il personale antitratta e le Commissioni territoriali¹⁰³. Più precisamente, la Commissione nazionale d'Asilo, coadiuvata dal supporto dell'UNCHR, si è dotata di linee guida per l'identificazione delle vittime di tratta intese ad orientare il lavoro delle Commissioni territoriali su tutto il territorio nazionale nell'esame della richiesta di protezione internazionale¹⁰⁴. Il documento interviene a supporto dei colloqui orali nella fase di analisi della richiesta di protezione internazionale ed ha garantito notevoli avanzamenti circa l'individuazione di soggetti sottoposti a sfruttamento, sebbene persistano alcuni rilievi critici¹⁰⁵. In primo luogo, l'indirizzo italiano prevede un coordinamento strutturale nelle fasi postume a quelle d'arrivo, risultando efficaci, ma rischiando di essere limitate nella capacità di intercettazione delle persone asservite alle reti di tratta. Giova sottolineare, infatti, che la commistione tra i due sistemi interviene durante l'esame della richiesta di protezione internazionale; pertanto, l'emersione risulta subordinata ad essa e rischia di non rintracciare le vittime che non hanno presentato l'istanza¹⁰⁶. In secondo luogo, accade sovente che qualora la vittima di tratta sia una donna questa non sia ancora riuscita ad affrancarsi del suo stato di vittima¹⁰⁷, né tantomeno si senta a suo agio nel dichiarare il suo asservimento¹⁰⁸. Dette contingenze possono compromettere notevolmente l'identificazione della donna sottoposta a sfruttamento.

In questo scenario, il rischio risulta acuito laddove si guarda alla celerità con cui le preliminari verifiche devono essere espletate, unitamente al generale orientamento dell'Unione a prediligere l'approccio grupale alle vulnerabilità. E ciò specialmente in

¹⁰² Commissione europea, *Strategia dell'UE per la lotta alla tratta di esseri umani 2021-2025*, cit., p. 12.

¹⁰³ Anche nella consapevolezza delle significative criticità dei sistemi italiani, sia in riferimento alla prevenzione e contrasto alla tratta e protezione delle sue vittime e sia in generale al sistema di asilo e migrazione. Nondimeno, benché carente su diversi aspetti, il coordinamento tra autorità antitratta e autorità in materia di asilo costituisce una *good practice* promossa altresì dalla già Relatrice speciale sulla tratta delle persone, specialmente donne e minori, Maria Grazia Giammarino. Si v. *supra* nota 66.

¹⁰⁴ UNHCR, *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral. Linee Guida per le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*, 2021.

¹⁰⁵ Sui benefici successivi al coordinamento tra i sistemi si cfr. M.G. GIAMMARINO, F. NICODEMI, *op. cit.*, le A. sostengono che uno *screening* precoce risulta fondamentale al fine di garantire tutela alla vittima di tratta, nonché a intercettare i *racket* criminali e arrestare il loro operato.

¹⁰⁶ Sul punto cfr. M.G. GIAMMARINO, *op.cit.*

¹⁰⁷ Sul punto cfr. M. ACIERNO, *Violenza e vulnerabilità di genere nel sistema di protezione internazionale, Presentazione della rassegna tematica della giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia di Protezione Internazionale e Immigrazione redatta in collaborazione con EUAA*, reperibile online al sito: https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/Maria_Acierno__Presidente_della_I_Sezione_Civile_della_Corte_di_Cassazione_26.02.2025.pdf.

¹⁰⁸ Sul punto cfr. S. MANGIO', *op. cit.*, M. MARCHEGIANI, *Donne in movimento e vulnerabilità intersezionali*, cit.; E. MARCHESE, *Prova e accertamento della vulnerabilità nel sistema europeo di protezione internazionale*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2022, n. 1, pp. 159-180.

riferimento all'ipotesi prescritta *ex art. 7*. Il soggiorno irregolare nel territorio di uno Stato membro comporta notoriamente l'ampliamento di fragilità e l'assenza di tutela rispetto ai diritti fondamentali della persona. Orbene, sono proprio tali occorrenze a prestare il fianco alle organizzazioni criminali dedite alla tratta di persone. L'assenza di coordinamento tra il personale che si occupa di emersione del reato e le autorità preposte agli accertamenti potrebbe rendere complessa l'emersione. E tanto si amplifica guardando al rapporto di subalternità tra vittima e persecutore, ove potrebbe intervenire un senso di "gratitudine" nei confronti del proprio trafficante, altresì in assenza di tutele statali. Tanto potrebbe tradursi nella riluttanza relativa alla dichiarazione del proprio stato di vittima¹⁰⁹.

A ciò si aggiunga che la commistione di detti fattori – celerità e mancato coordinamento – potrebbe condurre finanche ad un'eccessiva categorizzazione dei soggetti inquadrabili come vulnerabili, rischiando di escludere sistematicamente tutte quelle fragilità silenti e invisibili ugualmente meritevoli di tutela¹¹⁰. In tal senso, a migliorare il quadro non interviene certamente il regolamento *screening* che resta silente sulle implicazioni di genere nei percorsi migratori in assenza di disposizioni specificamente rivolte a detti soggetti.

Tali mancanze rilevano specialmente alla luce di uno degli scopi per cui gli accertamenti sono espletati: l'identificazione della procedura più consona alla singola fattispecie. Tra queste si annovera la procedura di esame della richiesta di protezione internazionale alla frontiera, *ex art. 43* del regolamento (UE) 2024/1348. La procedura in parola si applica obbligatoriamente, tra le altre ipotesi, ai cittadini provenienti da Stati terzi la cui percentuale di riconoscimento del beneficio della protezione internazionale è pari o inferiore al 20%, i cui aspetti problematici principalmente risiedono nella celerità e nel presumibile prosieguo dello stato di trattenimento della persona migrante¹¹¹. Ebbene, ricorrono nuovamente i due elementi critici: la velocità nell'esame e l'assenza di coordinamento. Simile scenario non sembra suggerire la conduzione di un esame approfondito circa l'identificazione degli indicatori antitratta e, pertanto, dell'emersione delle vulnerabilità. Piuttosto, l'architettura che suggerisce tale approccio appare disegnare un sistema di gestione delle persone migranti inteso ad accelerare il processo di determinazione dello *status* orientato più all'esclusione che alla loro tutela, in favore di un approccio securitario¹¹², nonché alla stereotipizzazione delle vulnerabilità.

Da quanto premesso, si ricava come le disposizioni in materia di prevenzione della tratta e tutela delle vittime non paiano precipuamente informare il SECA. Si potrebbe argomentare che una sorta di coordinamento si desumerebbe dal combinato disposto

¹⁰⁹ Sul punto cfr. S. MANGIO', *op. cit.*

¹¹⁰ Sul punto cfr. A. DEL GUERCIO, *Personae in migrazione e vulnerabilità nel quadro giuridico internazionale ed europeo*; S. MANGIO', *op. cit.*; M. MARCHEGIANI, *Donne in movimento e vulnerabilità intersezionali*, cit.

¹¹¹ Non si approfondirà sulle altre ipotesi di applicazione di detta procedura o della procedura accelerata, per approfondimenti si v., *ex multis*, F. RONDINE, *op. cit.*; L. MARIN, *op. cit.*

¹¹² Cfr. L. MARIN, *op. cit.*, per l'A. la normalizzazione dell'eccezione intende protendere propriamente verso lo scopo di comprimere i diritti dei richiedenti asilo.

della direttiva antitratta e del regolamento *screening*, in virtù di quanto stabilito all'art. 11. Tuttavia, le prassi di recepimento degli Stati membri rispetto alla precedente direttiva 2011/36/UE, caratterizzate dall'adozione degli *standard* minimi richiesti, non fanno ben sperare circa l'effettiva sistematizzazione di simile coordinamento. E, pertanto, l'inserimento di un esplicito rimando altresì nel regolamento sarebbe stato quantomeno opportuno al fine di consolidare gli obblighi degli ordinamenti nazionali. Ciò specialmente alla luce delle differenti caratteristiche dei due atti normativi, il regolamento, invero, si differenzia dalla direttiva per la sua efficacia *self-executing*, che consentirebbe una maggiore tutela per l'individuo in sede di violazione da parte degli Stati. Ne consegue che il regolamento *screening*, pur proclamando tra i propri obiettivi il contributo alla lotta contro la tratta degli esseri umani, rischia di tradursi in un meccanismo che, lungi dal facilitare l'identificazione delle vittime, potrebbe invece comprometterne l'emersione, esponendole al rischio di essere incanalate in procedure accelerate alla frontiera o di rimpatrio prima ancora che la loro condizione di vulnerabilità sia stata adeguatamente accertata. Tale esito appare in contraddizione non solo con gli obblighi derivanti dalla direttiva 2024/1712/UE, ma altresì con gli obblighi assunti dall'Unione europea a seguito della ratifica della Convenzione di Istanbul. La logica securitaria che informa il regolamento *screening* sembra, pertanto, prevalere sulle esigenze di tutela dei diritti fondamentali e di protezione delle persone vulnerabili, confermando quella tendenza alla "crisificazione" del diritto delle migrazioni che molteplici voci critiche hanno già evidenziato in relazione al nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo.

4. Considerazioni conclusive: l'insufficiente tentativo di un approccio intersezionale di sistema

Alla luce dell'indagine condotta relativamente alla relazione tra il sistema antitratta e il sistema europeo comune d'asilo alla luce di due specifici strumenti normativi, la nuova direttiva 2024/1712 e il regolamento *screening* pre-ingresso emerge, in conclusione, una continuità rispetto alcuni rilievi con l'architettura preesistente nell'ordinamento dell'Unione, ma anche alcune discontinuità, sia in *peius* che in *melius*.

In riferimento alla direttiva 2024/1712/UE, va accolta certamente in positivo l'introduzione dell'art. 11-bis, che istituisce finalmente un ponte atteso quanto necessario tra il sistema antitratta e la protezione di soggetti a rischio di persecuzione. Elemento particolarmente favorevole è costituito dallo sganciamento della tutela di detti soggetti alla loro collaborazione con le autorità, rafforzando la visione *human rights centered* dapprima delineata dal Consiglio d'Europa e successivamente consolidata dall'Unione europea. Rinnovati sono altresì i riferimenti alle specificità di genere relativi a tale illecito, i quali assumono significativa rilevanza guardando i recenti dati pubblicati da Eurostat, i quali documentano che il 63% delle vittime di tratta di persone è costituito da donne e ragazze, laddove il 64% non gode di cittadinanza europea e che

la fattispecie di asservimento più comune si conferma lo sfruttamento sessuale¹¹³. Si attestano, dunque, le implicazioni di genere e dello *status* migratorio rispetto la proliferazione del reato. Tanto sembra tradursi, appunto, nelle disposizioni dell'articolato che richiedono un approccio di sistema orientato alla riduzione del fenomeno. Purtroppo, l'assenza di un chiaro riferimento agli artt. 78 e 79 TFUE nella base giuridica dell'atto potrebbero rischiare di indebolire il consolidamento di tale coordinamento, affievolendo altresì gli obblighi di *due diligence* sorgenti a seguito della ratifica della Convenzione di Istanbul da parte dell'Unione. Detti vincoli, invero, dovrebbero informare la politica migratoria e d'asilo *tout court* e, giocoforza, migliorare la tutela delle migranti vittime di tratta. Ciò specialmente alla luce delle recenti prassi giurisprudenziali della Corte di giustizia che confermano il valore significativo dell'adozione di un approccio intersezionale e di sistema, idoneo a guardare a un disegno complessivo e agli effetti risultanti dalle violazioni dei diritti fondamentali nei confronti dei singoli individui. In tale scenario, orientare l'interpretazione degli Stati membri attraverso altresì quanto stabilito dall'art. 78 TFUE e ai trattati pertinenti in materia di asilo potrebbe finalmente rispondere alle esigenze di tutela specifiche di cui sono portatrici le migranti, soprattutto nei contesti di tratta a scopo di sfruttamento. Simile approccio garantirebbe il pieno rispetto degli obblighi come prescritti dalla Convenzione di Istanbul e relativi all'adozione di un'interpretazione sensibile al genere negli ordinamenti giuridici, riconoscendo le limitazioni dell'approccio neutrale alle categorie giuridiche e adottando una lente intersezionale. L'assenza di riferimento a questa disposizione normativa quale base giuridica della direttiva 2024/1712/UE sembra non muoversi in tal senso, nonostante le migliorie apportate alla comunicabilità intrasistemica.

E d'altro canto, il detto approccio di coordinamento non trova sufficiente prescrizione all'interno del regolamento *screening* pre-ingresso, sebbene disciplini le modalità di accertamento espletate negli eventi più critici relativi alla vicenda migratoria: l'approdo sul territorio dell'Unione e lo *status* di soggetto irregolare. L'articolato risponde alla precipua esigenza di fornire una base giuridica a prassi consolidate ormai da tempo all'interno degli Stati membri e che convergono nell'approccio *hotspot*. Tanto a conferma dell'orientamento teso a rafforzare quegli indirizzi che propendono verso la securizzazione e l'esclusione rispetto al pieno ed effettivo godimento dei diritti fondamentali delle persone migranti. L'istituzione di una procedura di frontiera integrata ne è l'espressa manifestazione, corredata da una prassi che riconosce nel trattenimento della persona migrante non più un'*extrema ratio*, quanto piuttosto una consolidata tendenza idonea a gestire l'afflusso di tali soggetti. Purtroppo, possono riscontrarsi alcuni aspetti positivi. L'istituzione di un meccanismo indipendente di monitoraggio dei diritti fondamentali, nonché una rinnovata – seppur nella sua timidezza – attenzione alle preliminari vulnerabilità di cui potrebbe essere

¹¹³ Simile forma di sfruttamento compone il 46% della totalità delle fattispecie integranti tratta di persone, cfr. Eurostat, *9 678 registered victims of human trafficking in 2024*, reperibile online sul sito: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20260129-1>.

portatrice la persona che attraversa i confini dell'Unione costituiscono un margine positivo dell'architettura che disciplinerà il SECA a partire dalla metà di giugno 2026. La prescrizione relativa al controllo delle fragilità di chi sarà sottoposto agli accertamenti interviene nel silenzio normativo dell'approccio *hotspot* le cui finalità si riferivano nella mera identificazione e raccolta del materiale fotodattiloscopico. Malgrado ciò, resta fermo un nodo cruciale: il coordinamento tra il sistema antitratta e il SECA nel momento della rilevazione sul territorio del soggetto – sia alle frontiere che in luoghi differenti. Le prospettive procedurali non sembrano riuscire a mettere in comunicazione efficacemente la politica d'asilo dell'Unione e il contrasto alla tratta, garantendone l'emersione e l'identificazione tempestiva. L'assenza di un obbligo di coinvolgimento degli agenti antitratta, nonché la celerità di espletamento degli accertamenti non restituiscono ampi margini rispetto al corretto funzionamento di un approccio intra-agenzia e multidisciplinare come richiesto dato il dinamismo del reato. Vieppiù, tale "scollegamento" non appare essere proficuo rispetto a diverse angolazioni. A trarre giovamento dal rafforzato coordinamento non sarebbe solamente la persona sottoposta ad asservimento, ma la generale economia dell'ordinamento dell'Organizzazione. Identificare chi è sottoposto o sottoposta a tale reato consente la sua emersione e, di conseguenza, aumenta le probabilità di intercettazione delle reti criminali che si occupano di reclutamento e sfruttamento, in tutta conformità con gli scopi dell'Unione rivolti a garantire maggiore sicurezza nel territorio. Di carattere opposto risultano, invece, le politiche intese all'inasprimento delle misure volte ai controlli che non solo rischiano di compromettere il godimento dei diritti delle persone migranti e, più in particolare, aumentano l'esposizione a forme di sfruttamento¹¹⁴, ma non costituiscono neppure un deterrente rispetto la scelta di allontanarsi dal proprio paese di origine¹¹⁵.

Ne consegue una presumibile riduzione delle tutele di tali soggetti, al dispetto di quanto stabilito dalla Commissione europea in riferimento agli intenti relativi ad una maggiore protezione nei confronti dell'esatta categoria delle persone migranti vulnerabili del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo¹¹⁶. E, invero, tali obiettivi difficilmente possono essere perseguiti in assenza di politiche tese a garantire una migrazione sicura e legale, che consentirebbe altresì un calo significativo relativo all'attività delle organizzazioni criminali nei *framework* della tratta delle persone. Simile orientamento, in completa conformità con il *Global Compact on safe, orderly and regular Migration*, si tradurrebbe nell'effettiva tutela delle vittime di tratta, in particolare delle migranti che abbandonano il proprio paese d'origine aspirando a condizioni di vita migliori. In questo senso, l'impiego di una lente intersezionale

¹¹⁴ Sul punto cfr., Comitato CEDAW, Raccomandazione generale nr. 38, *on the trafficking in women and girls in the context of global migration*, cit.

¹¹⁵ E così, *inter alia*, il report dello Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, *Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants*, A/HRC/29/36, 8 May 2015. Cfr. La Strada International, *op. cit.*

¹¹⁶ Cfr., *ex multis*, T. GAZI, *op. cit.*

consentirebbe l'adozione di un approccio olistico che guarda concretamente alle implicazioni di determinati fattori nei confronti di un individuo. Detto metodo ha già manifestato i suoi risultati positivi nelle sentenze rese dalla CGUE a seguito della ratifica della Convenzione di Istanbul, traducendosi in una rinnovata tutela nei confronti delle migranti in sede di esame della richiesta di protezione internazionale. Purtroppo, tali risultati potrebbero non essere sufficienti e in particolare misura alla luce della gestione delle fasi prodromiche alla presentazione della richiesta di protezione internazionale. Ed è per tale ragione che si ritiene fondamentale il rafforzamento della cooperazione tra i sistemi analizzati in questo contributo, che avrebbe dovuto trovare collocazione altresì nel regolamento *screening* in virtù della sua diversa natura giuridica di atto obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, diversamente, come è noto, dalla direttiva.

ABSTRACT: L'articolo indaga la prospettiva di coordinamento tra le rinnovate disposizioni dell'Unione europea in materia di protezione delle vittime e repressione della tratta delle persone e il regolamento *screening* pre-ingresso che informerà le politiche d'asilo dal giugno 2026. Più in particolare, simile analisi si propone di valutare in che misura le “nuove” misure di controllo alla frontiera siano idonee a facilitare l'emersione e l'identificazione delle persone asservite ai fini di sfruttamento, con specifico *focus* delle donne in movimento.

KEYWORDS: tratta degli esseri umani – intersezionalità – genere – tutela dei diritti fondamentali – asilo e migrazione – screening.

THE EMERGENCE OF GENDER VULNERABILITIES IN PRE-ENTRY SCREENING: WHAT EFFECTIVE PROTECTION IS PROVIDED FOR WOMEN VICTIMS OF TRAFFICKING?

ABSTRACT: The article examines the coordination between the updated European Union provisions on the protection of victims and the fight against trafficking in human beings and the pre-entry screening regulation that will shape EU asylum policies from June 2026. More specifically, the analysis aims to assess the extent to which the ‘new’ border control measures are capable of facilitating the detection and identification of persons subjected to exploitation, with a particular focus on women on the move.

KEYWORDS: trafficking in human beings – intersectionality – gender – protection of fundamental rights – asylum and migration – screening.