

**Al Dipartimento Pari Opportunità
Presidenza del Consiglio dei Ministri**

**Alla Commissione Giustizia
Camera dei Deputati**

**Alla Commissione Giustizia
Senato della Repubblica**

Oggetto: Trasmissione della proposta di modifica relativa al principio di non punibilità delle vittime di tratta, nel contesto del recepimento della nuova Direttiva (UE) 2024/1712 che modifica la Direttiva 2011/36/EU e richiesta di audizione.

Si trasmette il documento tecnico elaborato dall'associazione "EcST – Esperte/i Contro Sfruttamento e Tratta", contenente una proposta di trasposizione della Direttiva 2011/36/EU come modificata dalla Direttiva (UE) 2024/1712, in materia di non punibilità delle vittime di tratta che abbiano commesso atti illeciti senza averne la volontà.

Riteniamo fondamentale introdurre nel nostro ordinamento una previsione chiara e specifica del principio di non punibilità, già sancito dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla tratta (2005) e dalla Direttiva 2011/36/UE, ora modificata dalla Direttiva (UE) 2024/1712. L'applicazione dell'articolo 54 del codice penale (*Stato di necessità*), pure avallato dalla Corte di Cassazione, risulta infatti insufficiente a garantire un'adeguata protezione per le vittime coinvolte, loro malgrado, in attività illecite.

Nello Schema di Decreto legislativo all'esame del Parlamento – del cui testo solo ieri si è avuta contezza – il principio di non punibilità non è enunciato né articolato, comparendo una menzione solo all'art. 5 lett. b), norma relativa alla definizione delle linee programmatiche di formazione.

Desideriamo evidenziare che il documento redatto da EcST è **condiviso e sostenuto dalle principali associazioni attive nella tutela delle vittime di tratta**, nonché da **organizzazioni impegnate nella difesa dei diritti delle persone migranti**, tra cui ASGI, la Piattaforma anti-tratta e il CNCA, a testimonianza della rilevanza, fondatezza e urgenza delle proposte formulate.

Sollecitiamo pertanto un'audizione dell'associazione EcST, ed eventualmente di altre associazioni aderenti al documento, sul contenuto del decreto legislativo da parte delle Commissioni Parlamentari competenti, sia sul principio di non punibilità, sia su altri aspetti essenziali del testo.

Invitiamo il governo, segnatamente il Dipartimento Pari Opportunità quale amministrazione di coordinamento delle azioni contro la tratta, e le Commissioni Parlamentari competenti di Camera e Senato, a valutare l'adozione delle proposte contenute nel testo allegato, al fine di assicurare una trasposizione della normativa UE coerente con gli standard europei e realmente efficace nella tutela delle persone vittime di tratta e grave sfruttamento.



Ringraziando per l'attenzione, porgiamo i nostri più distinti saluti.

Roma, 19 marzo 2026

La presidente di EcST

Dott. Maria Grazia Giammarinaro

Judge (Retired)

Former UN Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children.

Member of the PhD Board - Human Rights Centre - University of Padua.

Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio Placido Rizzotto - FLAI-CGIL

Recapito e-mail

mgiammarinaro@pec.it

mgiammarinaro@gmail.com

Recapito telefonico per informazioni:

+393497246049

Enti e associazioni aderenti

ASGI. Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII - Rimini

Associazione Comunità Progetto Sud ETS - Lamezia Terme

Associazione Mago Merlino OdV - Lamezia Terme

Be free cooperativa sociale contro tratta violenze discriminazioni - Roma

Casa Gabriela, Fondazione Gruppo Abele Onlus- Torino

Clinica del diritto dell'immigrazione, Università Roma TRE - Roma

Consorzio Monviso Solidale - Savigliano (To)

FIORDALISO Cooperativa Sociale ONLUS Area Antitratta - Cuneo

Fondazione ETS Centro Italiano di Solidarietà (Ce.I.S.) - Lucca

GIUDIT - Associazione Giuriste d'Italia

CNCA - Coordinamento Nazionale Comunità Accoglienti



Gruppo Abele di Verbania ETS - Verbania

Gruppo Lavoro Rifugiati ETS – Bari

Kaltoum Mlouk Impresa sociale Comunità Cantiere - Torino

Les Cultures APS- Lecco

Maria Cecilia Società Cooperativa Sociale - Biella

Naga Odv - Milano

On the Road Soc. Coop. Soc., ente antitratta capofila dei progetti Asimmetrie nelle Regioni Marche, Abruzzo e Molise

Paola Vigna Associazione Comunità San Benedetto al Porto

Piattaforma Nazionale Antitratta *

* a cui aderiscono:

Coop Soc Dedalus – Napoli

Associazione Free Woman Odv – Ancona

Coop Soc Nuovi Vicini – Pordenone

Coop Soc Progetto Tenda - Torino

Associazione Arcisolidarietà ora D'Aria- Perugia

Associazione Il Fiore nel Deserto – Roma

Centro donna giustizia Aps – Ferrara

Comitato diritti civili delle prostitute – Trieste

Associazione Tampep ETS – Torino

Cooperativa Sociale CAT – Firenze

Associazione Casa dei Giovani – Bagheria (Pa)

Associazione Donne in movimento (DIM) – Pisa

Cooperativa Sociale Parsec - Roma

PIAM onlus - Asti

Associazione Penelope – Catania/ Messina

Cooperativa Sociale Sarah - Prato

Cooperativa Sociale Lule- Abbiategrasso (Mi)



Cooperativa Sociale Liberazione e speranza – Novara e Vercelli

Cooperativa Sociale Equality – Padova

Centro Caritas Arcidiocesi di Udine – Udine

Associazione D.O.G. Dentro gli Orizzonti Giovanili – Arezzo

Cooperativa Il Cammino – Roma

IDEADONNA – Torino

MIT MOVIMENTO IDENTITA' TRANS – Bologna

Cooperativa Sociale Il Melograno – Benevento

LIBELLULA ITALIA APS – Roma

Adesioni Individuali (da completare)

Dott.ssa Comfort Akande - Coordinatrice d'area/Assistente sociale, Liberazione e speranza S.C.S.

comfort@liberazioneesperanza.it

Federico Camici Roncioni, Coordinatore Area Marginalità, Fondazione ETS Centro Italiano di Solidarietà, (Ce.I.S.) - Gruppo Giovani e Comunità di Lucca

Stefano Giovannelli - operatore legale

Luca LERDA -Servizio Inserimenti Lavorativi - Consorzio Monviso Solidale

Savigliano - Tel. 0172/710832

Serena Medici - Associazione Tampep ETS – Torino

Valentina Melchionda - Progetto TENDA Torino

Nausica Palazzo, Associate Professor NOVA School of Law, Lisbon, Director NOVA Centre for the Study of Gender, Family, and the Law

Enrica Rigo, Professoressa associata di Filosofia del diritto, Università Roma Tre

Maria Cristina Zanotti - Gruppo Abele di Verbania ETS

EcST – Espert* contro sfruttamento e tratta

La non punibilità delle vittime di tratta per atti illeciti che non avevano la volontà di commettere è un aspetto essenziale della legislazione sulla tratta
E' tempo che l'Italia adegui la legislazione penale nazionale alla Direttiva UE

La non punibilità di una persona che ha compiuto un atto illecito senza la volontà di commetterlo è un principio generale del diritto penale, di cui nel nostro ordinamento è espressione, fra gli altri, l'articolo 54 del codice penale ("Stato di necessità").

Per quanto riguarda il delitto di tratta di esseri umani, l'obbligazione gravante sugli Stati di tenere indenni le vittime del reato è prevista dall'articolo 26 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla tratta di esseri umani, fatta a Varsavia nel 2005. La previsione mira a proteggere i diritti delle vittime che hanno commesso un delitto nel corso o come conseguenza del processo di vittimizzazione nel contesto della tratta. La Direttiva dell'Unione Europea 2011/36/UE prevede il principio del *non-punishment* all'articolo 8, anche nel testo previgente alle modifiche apportate nel 2024.

La trasposizione della Direttiva 2011/36/UE, attualmente in corso negli Stati Membri, offre l'occasione per colmare una grave lacuna della legislazione penale italiana, che finora non contiene una specifica previsione espressa e autonoma sul *non-punishment* delle vittime di tratta. Le clausole di non punibilità di carattere generale cui più sopra si fa riferimento, e in particolare lo stato di necessità previsto dall'articolo 54 del codice penale, benché siano state sporadicamente applicate a casi di tratta di esseri umani, non possono di per sé esaurire l'esigenza di norme chiare e specifiche, tali da costituire un'effettiva garanzia per le vittime di tratta. Proprio

perché esse si applicano a qualsiasi reato, le previsioni di non punibilità vengono riconosciute raramente.

Nel caso della tratta, tuttavia, il fatto di esporre la vittima alle conseguenze penali delle condotte attribuibili agli autori costituisce il normale *modus operandi* dei trafficanti e talvolta anche lo scopo ultimo dello sfruttamento. Basta pensare, per la prima ipotesi, alla vittima obbligata a utilizzare documenti falsi e, per la seconda, al caso delle persone (si tratta spesso di minori) sfruttate proprio allo scopo di commettere reati come il borseggio o il furto in appartamento. In questo caso la commissione del reato corrisponde unicamente all'interesse dei trafficanti e la vittima non ha alcuna possibilità di dissentire o ribellarsi.

Per questo motivo la clausola generale dello stato di necessità non basta. Occorre introdurre una norma specifica a tutela delle vittime di tratta che hanno commesso un reato o un'altra attività illecita senza averne la volontà.

In una sentenza del 16 febbraio 2021 la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha applicato il principio di *non-punishment* nel caso V.C.L. e A.N. c. Regno Unito. Due minori vietnamiti erano stati portati nel Regno Unito per essere impiegati in una fabbrica di cannabis, nella quale erano stati costretti a lavorare e a vivere. Scoperti dalla polizia, erano stati perseguiti e condannati per produzione e vendita di droghe. La Corte ha accertato la violazione dell'art. 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), in relazione alle obbligazioni positive imposte agli Stati di prevenzione e protezione delle vittime, nonché la violazione delle garanzie procedurali previste dall'articolo 6 della Convenzione, poiché il mancato riconoscimento dei due minori quali vittime di tratta durante il processo aveva compromesso il loro diritto a un giusto processo (nella specie ai minori era stato consigliato di dichiararsi colpevoli).

Come il caso giudicato dalla Corte Europea dimostra, in assenza di un principio di *non-punishment* chiaramente definito dalla legislazione nazionale, vi è il rischio che la vittima sia posta dai reali colpevoli sotto i riflettori delle investigazioni, in relazione a qualunque tipo di sfruttamento che i trafficanti abbiano deciso di farle subire.

Le narrative delle persone accompagnate dalle associazioni anti-tratta offrono un'ampia casistica di tali situazioni. Per esempio, quando i trafficanti o gli sfruttatori finali obbligano una donna non solo a prostituirsi ma anche a raccogliere i proventi dalle compagne per consegnarli agli sfruttatori, la espongono al rischio concreto di essere considerata complice degli sfruttatori o sfruttatrice essa stessa.

Altro caso molto comune è quello del migrante già sottoposto al ricatto della restituzione del debito e dunque oggetto di tratta, obbligato dai trafficanti a pilotare un gommone in cambio di uno "sconto" sul prezzo di attraversamento del Mediterraneo. Il preteso "scafista" sarà immediatamente oggetto di indagine e assai probabilmente incriminato, senza ulteriori indagini sulla sua condizione di vittima di tratta. Anche in questo caso la vittima pagherà al posto del vero autore del reato, colui che ha preso decisioni imponendole alla vittima e ha tratto profitto dall'atto criminale.

Con riferimento all'implementazione del principio di *non-punishment* nei Paesi membri del Consiglio d'Europa, nel 13° Rapporto Generale del 2023 il Gruppo di esperti incaricato di monitorare l'applicazione della Convenzione di Varsavia (GRETA) nota che diversi Stati hanno approvato nuove leggi o adottato specifiche linee guida relative al principio di non punibilità. Tuttavia il GRETA fa rilevare che le difficoltà nell'identificazione delle vittime ostacolano l'applicazione del principio. In ogni caso il GRETA ha costantemente raccomandato l'adozione di norme specifiche a tutela delle vittime, in attuazione dell'articolo 26 della Convenzione di Varsavia sulla tratta.

Una volta dimostrata la necessità di una norma specifica a tutela delle vittime di tratta che hanno svolto attività illecite senza la libera volontà di commettere reati o altre violazioni, occorre precisare che la formulazione della norma deve essere coerente con la definizione di tratta fornita dai rilevanti strumenti internazionali sopra citati e dal codice penale italiano. In particolare, la definizione di tratta prevede che gli scopi illeciti dei trafficanti possano essere realizzati con varie condotte, sia coercitive sia ingannatorie sia abusive, e in particolare anche con l'abuso di una posizione di vulnerabilità (negli articoli 600 e 601 del codice penale italiano "approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica, psichica o di necessità").

Ciò implica che la vittima di tratta potrebbe essere indotta a commettere un'attività illecita non solo con violenza, minaccia o inganno, ma anche con abuso di vulnerabilità. In altri termini, perché si applichi la causa di *non-punishment*, la persona può essere stata vittimizzata non solo mediante coercizione, ma anche mediante abuso della sua vulnerabilità. La coercizione infatti, pur essendo spesso utilizzata dai trafficanti, non esaurisce né la definizione giuridica di tratta né le sue modalità concrete di realizzazione.

Per questa ragione la soluzione più coerente in termini di pieno rispetto dei diritti umani delle vittime è quella suggerita dai "Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking", editi dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR) nel 2002, due anni dopo l'approvazione del Protocollo ONU di Palermo contenente la prima definizione di tratta. Il documento dell'Alto Commissario, anche se non vincolante, costituisce a tutt'oggi un riferimento essenziale per l'attuazione del principio di non punibilità secondo un approccio di diritti umani.

Il Principio n. 7 affronta il tema del *non-punishment* nel primo paragrafo, relativo alla protezione e assistenza delle vittime. La previsione afferma che le persone trafficate non devono essere detenute né incriminate né sottoposte ad azione penale per l'illegalità del loro ingresso o del loro soggiorno nei Paesi di transito o di destinazione, ovvero per il fatto di essere implicate in attività illegali quando il loro coinvolgimento è la diretta conseguenza della loro situazione di persone trafficate (traduzione non ufficiale).

Dunque, i "Recommended Principles" collegano l'applicazione della clausola di non punibilità non alla sola coercizione, ma alla connessione causale fra il coinvolgimento in un'attività illecita e la condizione di vittima di tratta. Questa definizione è la più ampia possibile, poiché comprende non solo il caso in cui la persona sia stata obbligata a commettere l'atto illecito, ma anche il caso in cui, indipendentemente dalla costrizione materiale, esista un nesso causale tra l'atto stesso e la sua condizione di vittima.

Ciò si verifica, tipicamente, quando la persona trafficata è stata coinvolta nell'attività illecita con abuso (o approfittamento) della sua vulnerabilità, ad esempio quando sia stata indotta a commettere un reato o un'altra violazione a causa del

condizionamento derivante dall'esistenza di un debito contratto al momento della partenza o in un momento successivo.

La formulazione qui suggerita si discosta parzialmente da quella utilizzata dalla Direttiva UE sulla tratta, laddove si cita contemporaneamente la costrizione e il nesso di causalità. Tale circostanza non costituisce ostacolo all'approvazione di una legge nazionale più favorevole, e dunque più avanzata e/o efficace in relazione al raggiungimento degli scopi della Direttiva, tra cui la protezione delle vittime.

Con riferimento alla formulazione della clausola di *non-punishment*, le norme da adottare devono non solo evitare la condanna, ma anche la privazione della libertà personale dovuta a detenzione preventiva, nonché l'inizio di un procedimento penale a carico della persona che dovrebbe essere riconosciuta come vittima di tratta.

Nel nostro ordinamento occorrono anche nuove norme di procedura penale volte ad assicurare che il procedimento non venga iniziato, o che venga archiviato o concluso con una decisione di non luogo a procedere in una fase precoce, in presenza delle circostanze che legittimano l'applicazione della previsione di *non-punishment*.

Occorre inoltre notare che nessuno degli strumenti internazionali citati prevede limitazioni al principio di non punibilità in relazione alla eventuale gravità del reato commesso. In altri termini, la valutazione della gravità del reato non può elidere il principio di non punibilità quando sia accertato il nesso causale con la condizione di persona trafficata. D'altra parte, le vittime di tratta vengono talora utilizzate per commettere reati gravi, come il trasporto di ovuli di stupefacenti, talora a rischio della loro stessa vita.

Un'ulteriore implicazione del principio di *non-punishment* è che un'eventuale condanna emessa senza tenere conto dei fatti che avrebbero dovuto portare al riconoscimento della condizione di vittima di tratta deve essere cancellata, così come devono essere eliminate tutte le conseguenze pregiudizievoli per la persona successivamente riconosciuta come vittima, la quale avrebbe dovuto essere qualificata come tale fin dall'inizio del procedimento penale.

L'associazione "EcST – Espert* contro sfruttamento e tratta" sottopone alle autorità di governo competenti e al Parlamento le precedenti considerazioni, rappresentando la necessità di utilizzare l'occasione della trasposizione della Direttiva 2011/36/UE

per introdurre una specifica previsione di *non-punishment* che soddisfi i requisiti indicati nel presente documento.

Troppe vittime di tratta restano ancora oggi non identificate come tali e subiscono ingiustamente le conseguenze penali e amministrative di comportamenti illeciti da loro non voluti ma rispondenti unicamente agli interessi e alle prescrizioni dei trafficanti, i quali, per contro, restano ancora largamente impuniti.

Roma, 19 marzo 2026

La Presidente di EcST

Dott. Maria Grazia Giammarinaro



Judge (Retired)

Former UN Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children.

Member of the PhD Board - Human Rights Centre - University of Padua.

Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio Placido Rizzotto - FLAI-CGIL

Recapito e-mail: mgiammarinaro@pec.it, mgiammarinaro@gmail.com

Recapito telefonico per informazioni: +393497246049